



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений Приложения №2 к Закону №48 от 22 марта
2012 года о системе оплаты труда государственных служащих**

(Обращение № 13а/2013)

КИШИНЭУ

10 сентября 2013 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Игорь ДОЛЯ,
Аурел БЭЕШУ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Алены Балабан,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 2 мая 2013 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение Высшей судебной палаты, представленное в Конституционный суд 2 мая 2013 года в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст.25 п. d) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. d) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности некоторых положений Приложения №2 к Закону №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих.

2. Автор обращения считает, в частности, что положения Приложения №2 к Закону №48 от 22 марта 2012 года, которые устанавливают различные уровни оплаты труда лиц, занимающих государственные должности в судебных органах, по сравнению с теми, которые работают в органах законодательной и исполнительной властей, вступают в противоречие с положениями ст.6 и ст.116 Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 15 июля 2013 года обращение было признано приемлемым, без вынесения решения по существу.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд истребовал мнение Парламента, Президента Республики Молдова, Министерства юстиции, Министерства труда, социальной защиты и семьи, Молдавского государственного университета.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда присутствовали представитель Высшей судебной палаты, заместитель председателя Коллегии по гражданским, коммерческим и административным делам, Юлия Сырку, и представитель Парламента, главный консультант общего юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Законом №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих устанавливается порядок и условия оплаты труда государственных служащих, а также размер их заработной платы.

7. Система оплаты труда государственных служащих определяет общие положения по применению единых стандартов и процедур при установлении заработной платы и обеспечивает создание иерархии заработных плат по категориям государственных служащих, исходя из уровня оплаты труда.

8. Общая цель закона состоит в создании государственным служащим необходимых условий для эффективного выполнения ими своих обязанностей и способствовании обеспечению органов публичной власти компетентным и мотивированным персоналом.

9. Приложение №2 к Закону №48 от 22 марта 2012 года предусматривает уровни оплаты труда по государственным должностям центральных органов публичной власти, в том числе судебных инстанций.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

10. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 1):

Статья 1

Государство Республика Молдова

«[...]»

(3) Республика Молдова - демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.»

Статья 6

Разделение и взаимодействие властей

«В Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.»

Статья 16

Равенство

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

Статья 60

Парламент - высший представительный и законодательный орган

«(1) Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

[...].»

Статья 72

Виды законов

«[...]

(3) Органическим законом регламентируются:

[...]

j) общий режим трудовых отношений, профессиональные союзы и социальная защита;

[...].»

Статья 115

Судебные инстанции

«(1) Правосудие осуществляется Высшей судебной палатой, апелляционными палатами и судами.

[...].»

Статья 116

Статус судей

«(1) Судьи судебных инстанций независимы, беспристрастны и несменяемы согласно закону.

[...].»

Статья 134

Статус

«(1) Конституционный суд - единственный орган конституционной юрисдикции в Республике Молдова.

(2) Конституционный суд независим от любой другой публичной власти и подчиняется только Конституции.

(3) Конституционный суд гарантирует верховенство Конституции, обеспечивает реализацию принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и гарантирует ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством.»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

11. Применимые положения Закона №514-ХІІІ от 6 июля 1995 года о судоустройстве (М.О., 2013 года, № 15-17, ст.62):

Статья 1

Судебная власть

«(1) Судебная власть самостоятельна, отделена от законодательной и исполнительной властей, имеет свои полномочия, выполняемые через судебные инстанции в соответствии с принципами и положениями, предусмотренными Конституцией и другими нормативными актами.

[...].»

Статья 23¹

Судебное самоуправление

«(1) Независимость судебных инстанций представляет собой их организационную и функциональную независимость, которая достигается через судебное самоуправление.

[...].»

12. Применимые положения Закона №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих (М.О., 2012 года, №63, ст.213):

Статья 1

Предмет и цель закона

«(1) Настоящий закон регламентирует порядок, условия и размеры оплаты труда государственных служащих.

(2) Система оплаты труда государственных служащих определяет общие положения по применению единых стандартов и процедур при установлении заработной платы и обеспечивает:

а) создание иерархии заработных плат по категориям государственных служащих;

б) установление справедливого соотношения между постоянной и переменной частью заработной платы в зависимости от значимости, ответственности, сложности и риска осуществляемой деятельности, а также от профессиональных достижений государственного служащего;

с) установление транспарентных и легко применяемых норм.

(3) Цель настоящего закона состоит в создании государственным служащим необходимых условий для эффективного выполнения ими своих обязанностей и способствовании обеспечению органов публичной власти компетентным и мотивированным персоналом.»

Статья 2

Принципы системы оплаты труда

«Система оплаты труда государственных служащих основывается на следующих принципах:

а) верховенства закона, согласно которому установление и предоставление прав в области оплаты труда осуществляются согласно действующему законодательству;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

b) конкурентоспособности, согласно которому необходимо обеспечить уравнивание уровня доходов от оплаты труда в публичном секторе с их уровнем в частном секторе для аналогичных либо сравнимых с точки зрения сложности и ответственности должностей или деятельности;

c) пропорциональности, согласно которому система оплаты труда обеспечивает установление и выплату заработной платы в соответствии с уровнем требуемой компетенции для занятия данной должности, сложностью выполняемой работы и уровнем ответственности, в соответствии с условиями труда и на основе общих критериев классификации государственных должностей;

d) мотивации, согласно которому система оплаты труда содействует развитию карьеры государственных служащих в соответствии с законом, признанием и вознаграждением индивидуальных профессиональных достижений;

e) справедливости и последовательности, согласно которому система оплаты труда создает равные возможности путем регулирования единых принципов и норм установления заработной платы государственных служащих;

f) гибкости и приспособляемости, согласно которому система оплаты труда обеспечивает общее и гибкое законодательство, которое дает возможность периодического приведения уровня оплаты труда государственных служащих в соответствие с развитием экономики, законодательными и институциональными изменениями, а также возможность децентрализованного управления внедрением;

g) ответственности, согласно которому исполнители бюджета ответственны за соблюдение регламентируемых настоящим законом прав государственных служащих, а государственные служащие ответственны за осуществление полномочий и выполнение обязанностей в соответствии с законом;

h) транспарентности, согласно которому механизм установления заработной платы и других прав в области оплаты труда государственных служащих является частью информации, представляющей публичный интерес.»

Уровни оплаты труда по государственным должностям
центральных органов публичной власти
[Приложение №2 к Закону №48 от 22 марта 2012 года]

Секретариат Парламента, Аппарат Президента Республики Молдова, Государственная канцелярия			
A01	Генеральный секретарь Парламента	22	–
A01	Заместитель генерального секретаря Парламента	20	–
A01	Генеральный секретарь Аппарата Президента Республики Молдова	22	–
A01	Заместитель генерального секретаря Аппарата Президента Республики Молдова	20	–
B01	Начальник главного управления	19	–
B02	Начальник управления	18	–
B03	Начальник управления в составе главного управления	17	–
B04	Начальник отдела	17	–
B05	Начальник отдела в составе управления	16	–

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

B06	Начальник службы	16	–
C01	Главный консультант	15	–
C02	Старший консультант	10	–
C03	Консультант	7	–
C07	Главный специалист	7	7
C08	Старший специалист	4	4
C09	Специалист	3	3
Секретариат Конституционного суда			
A03	Начальник Секретариата Конституционного суда	21	–
A03	Заместитель начальника Секретариата Конституционного суда	19	–
B15	Начальник управления	17	–
B16	Начальник отдела	14	–
B17	Начальник отдела в составе управления	12	–
B18	Начальник службы	10	–
C26	Референт судьи	12	–
C23	Главный консультант	8	–
C24	Старший консультант	7	–
C25	Консультант	6	–
C28	Секретарь судебного заседания	6	–
C30	Главный специалист	6	–
C31	Старший специалист	4	–
C32	Специалист	2	–
Высший совет магистратуры, Высшая судебная палата, Генеральная прокуратура			
A03	Начальник Аппарата Высшего совета магистратуры	21	–
A03	Заместитель начальника Аппарата Высшего совета магистратуры	19	–
A03	Начальник Аппарата Высшей судебной палаты	21	–
A03	Заместитель начальника Аппарата Высшей судебной палаты	19	–
B15	Начальник управления	17	–
B16	Начальник отдела	14	–
B17	Начальник отдела в составе управления	12	–
B18	Начальник службы	10	–
C23	Главный консультант	8	–
C24	Старший консультант	7	–
C25	Консультант	6	–
C26	Референт судьи	12	–
C27	Консультант прокурора	8	–
C29	Главный бухгалтер	14	–
C30	Главный специалист	6	–

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

C31	Старший специалист	4	–
C32	Специалист	2	–
Апелляционные палаты			
B14	Секретарь судебной инстанции	10	–
B15	Начальник управления	7	–
B16	Начальник отдела	6	–
B17	Начальник отдела в составе управления	6	–
B18	Начальник службы	5	–
C26	Референт судьи	6	–
C28	Секретарь судебного заседания	4	–
C29	Главный бухгалтер	4	–
C30	Главный специалист	4	–
C31	Старший специалист	3	–
C32	Специалист	2	–
Суды, в том числе военный суд, территориальные и специализированные прокуратуры			
B14	Секретарь судебной инстанции	9	–
C26	Референт судьи	5	–
C27	Консультант прокурора	5	–
C28	Секретарь судебного заседания	3	–
C29	Главный бухгалтер	4	–
C30	Главный специалист	4	–
C31	Старший специалист	3	–
C32	Специалист	2	–
Центральные аппараты министерств			
A05	Государственный секретарь	22	–
B19	Начальник главного управления	18	–
B20	Начальник управления	16	–
B21	Начальник управления в составе главного управления	15	–
B22	Начальник отдела	13	–
B23	Начальник отдела в составе управления	12	–
B24	Начальник службы	10	–
C33	Главный консультант	10	–
C34	Старший консультант	8	–
C35	Консультант	7	–
C40	Главный специалист	7	–
C41	Старший специалист	4	–
C42	Специалист	2	–

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

13. Применимые положения Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года (переопубликован: М.О., 2007 г., №50, ст.237):

Статья 141

Секретариат Парламента

«(1) Организационное, информационное и техническое обеспечение деятельности Парламента, Постоянного бюро, постоянных комиссий, парламентских фракций и депутатов осуществляет Секретариат Парламента, которым руководит генеральный секретарь.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

14. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается уровня оплаты труда государственных служащих, работающих в органах судебной власти, по сравнению со служащими из органов других ветвей государственной власти.

15. Так, обращение относится к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как принцип разделения властей в государстве, принцип независимости судебной власти и принцип равенства лиц, способствующих осуществлению государственной власти, по признаку оплаты их труда.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

16. В соответствии с определением от 15 июля 2013 года, Конституционный суд отмечает, что, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 4 ч. (1) п. а) Закона о Конституционном суде и ст. 4 ч.(1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции, обращение относится к компетенции Конституционного суда.

17. Положения ст. 25 ч.(1) п. d) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. d) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют Высшую судебную палату правом обращения в Конституционный суд.

18. Конституционный суд отмечает, что объект контроля конституционности составляют некоторые положения Приложения №2 к Закону №48 от 22 марта 2012 года, касающиеся уровня оплаты труда государственных служащих, работающих в органах судебной власти, по сравнению со служащими органов двух других государственных властей.

19. Конституционный суд отмечает, что обращение, по сути, касается принципа разделения властей в государстве, как с точки зрения их равновесия, так и с точки зрения принципа равенства лиц, привлеченных к деятельности тех, которые осуществляют государственную власть.

20. Конституционный суд обращает внимание, что оспариваемые положения ранее не были объектом контроля конституционности.

21. Таким образом, Конституционный суд подчеркивает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями ст.60 Кодекса конституционной юрисдикции.

22. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

23. В ходе предварительного рассмотрения обращения, Конституционный суд установил отсутствие прямой причинной связи между аргументами о неконституционности оспариваемых положений и положениями ст.116 Конституции. В связи с этим, данная статья будет применяться как дополняющий элемент через призму обеспечения независимости судебной власти.

24. Так, для уяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить, в частности, из положений ст.6 и ст.16 Конституции, а также из принципов правового государства.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 6 И СТ.16 КОНСТИТУЦИИ

25. Автор обращения полагает, в частности, что оспариваемые положения вступают в противоречие со ст.6 Конституции, согласно которой:

«В Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.»

26. Также, в связи с объектом обращения, автор обращения ссылается и на нарушение ст.16 Конституции, в соответствии с которой:

«[...]»

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

1. Аргументы автора обращения

27. По мнению Высшей судебной палаты, принцип разделения властей в государстве остается декларативным и неэффективным, если не понимать его в том смысле, что его неразрывным элементом является принцип равенства властей в государстве.

28. Очень важно, чтобы в системе, основанной на принципе разделения властей в государстве, Парламент, который контролирует бюджет правосудия, не подрывал эффективную деятельность судебной власти. В этом смысле, ст.22 ч.(1) Закона о судоустройстве устанавливает, что финансовые средства, необходимые для надлежащего функционирования судебных инстанций, утверждаются Парламентом по предложению Высшего совета магистратуры, и не могут быть сокращены без его согласия.

29. В этом контексте, автор обращения отмечает, в частности, что законодатель установил для аппарата Высшей судебной палаты и Высшего совета магистратуры уровень оплаты труда ниже, чем для служащих из Секретариата Парламента, Аппарата Президента Республики Молдова и Государственной канцелярии.

30. Также, автор обращения утверждает, что уровни оплаты труда государственных служащих, работающих в апелляционных палатах, ниже, чем уровни, предусмотренные для служащих центрального аппарата министерств. Он обращает внимание и на существующее несоответствие между оплатой труда служащих судебных инстанций и служащих из аппарата председателя района и подведомственных районному совету структур.

31. Так, Пленум Высшей судебной палаты считает, что положения Приложения №2 к Закону №48 от 22 марта 2012 года, в части, касающейся оплаты труда государственных служащих из Высшей судебной палаты, Высшего совета магистратуры, апелляционных палат и судебных инстанций, противоречат ст.6, ст.16 и ст.116 ч.(1) Конституции.

32. Существенная дифференциация заработной платы государственных служащих из органов исполнительной и законодательной властей, с одной стороны, и судебной власти, с другой стороны, наводит на мысль, что деятельность судебной системы может быть обеспечена менее компетентными служащими, чем те, которые работают в Секретариате Парламента, Аппарате Президента Республики Молдова, Государственной канцелярии, в министерствах и органах местного публичного управления.

2. Аргументы властей

33. Президент Республики Молдова в представленном мнении отмечает, что положения Закона №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих не противоречат конституционным нормам.

34. Более того, он утверждает, что именно на законодателя возложена конституционная обязанность устанавливать различные критерии оплаты труда представителей трех государственных властей. Установление различного уровня оплаты труда государственных служащих представляет собой свободное волеизъявление законодателя, с учетом специфики, значимости и сложности этих функций.

35. Также, Парламент считает, что различные уровни оплаты труда лиц, занимающих государственные должности в центральных публичных органах, оправдан характером деятельности каждого учреждения.

36. Вместе с тем, Парламент не считает, что в результате принятия этих законодательных мер работники секретариата судебных инстанций менее защищены, или что нервная и психическая нагрузка и усилия этих служащих одинаковые с теми, которым подвержены государственные служащие из секретариата Парламента, аппарата Президента Республики Молдова, Государственной канцелярии и аппаратов министерств, поэтому, по его мнению, различный подход, установленный Приложением №2 к Закону №48/2012, оправдан.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

а) Принцип разделения и взаимодействия властей

37. Конституционный суд обращает внимание на фундаментальную сущность принципа разделения и взаимодействия властей в государстве, закрепленного ст.6 Конституции, как основополагающего принципа организации и надлежащего функционирования органов правового государства, с целью исключения любого взаимного вмешательства.

38. Согласно конституционному принципу, между законодательной, исполнительной и судебной властями не может быть конкуренции, каждая из них обязана самостоятельно исполнять свои

полномочия в пределах, установленных Конституцией, взаимодействуя при осуществлении государственной власти.

39. Принцип разделения государственных властей направлен на создание такой системы правления, которая исключала бы злоупотребления со стороны любой из них.

40. Конституционный суд считает, что власть, имеющая большее влияние, может в любое время подчинить себе другую власть. Принимая во внимание, что в случае совершения злоупотреблений при осуществлении государственной власти одна общественная власть может быть сдержана только другой властью, с равными прерогативами и возможностями, Конституционный суд, в своей юриспруденции, развил принцип разделения и взаимодействия властей в государстве, гарантированный ст.6 Конституции, и заключил, что неотъемлемой частью данного принципа является **равновесие ветвей государственной власти**.

41. Равновесие трех ветвей государственной власти вытекает из конституционного запрета конкурировать между собой. Этот запрет следует из требования взаимодействия, установленного ст.6 Конституции. Поддержание равновесия государственных властей является безусловным требованием для предотвращения подчинения одной власти другой.

42. Этот вывод дополняет заключения Конституционного суда, изложенные в Постановлении №23 от 9 ноября 2011 года о толковании части (4) статьи 116 Конституции:

«19. Принцип институционального равновесия, известный ныне под названием *«checks and balances»* (что в переводе с английского языка означает *«система сдержек и противовесов»*), лежит в основе демократии и предполагает равновесие властей и их взаимный контроль, с тем, чтобы государственные власти обладали примерно одинаковой силой, то есть, были уравновешенными, могли взаимно ограничивать друг друга, исключая тем самым возможность злоупотребления государственной властью.

20. Эта *система сдержек и противовесов* является непреложным, *sine qua non* условием современной демократии, препятствующим всемогуществу законодательной, исполнительной или судебной власти.»

b) Принцип равенства лиц

43. Конституционный суд отмечает, что согласно положениям ст.16 ч.(2) Конституции, все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.

44. В своей практике Конституционный суд неоднократно указывал на то, что различия в обращении не приводит автоматически к нарушению ст.16 Конституции. Нарушение ст.16 Конституции имеет место в том случае, если лица, которые находятся в схожих или сопоставимых ситуациях, подвергаются неодинаковому и дискриминационному обращению.

45. Кроме того, различия в обращении являются дискриминационными, если отсутствуют объективные и разумные основания, то есть если не преследуется законная цель или не существует разумная соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью.

46. В Постановлении №16 от 12 июня 2007 года Конституционный суд установил:

«[...] принцип равенства не следует смешивать с принципом единообразия, последний предполагает равное правовое отношение к любым случаям и ситуациям. [...] нарушение принципа равенства и недискриминации граждан происходит при дифференцированном подходе к аналогичным случаям, без какой-либо объективной и обоснованной причины, либо когда существует диспропорция между преследуемой целью и используемыми средствами.»

47. Конституционный суд отмечает, что государство располагает определенной свободой усмотрения, чтобы оправдать различия в обращении в аналогичных ситуациях. Применение свободы усмотрения варьирует в зависимости от обстоятельств и контекста, однако задача Конституционного суда состоит в том, чтобы, в конечном итоге, дать оценку соблюдению требований Конституции.

3.2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела

48. В рамках демократической системы применения принципа разделения трех ветвей государственной власти, для поддержания принципов правового государства, очень важно, чтобы существовала независимая судебная власть. Судебная власть, осуществляемая судьями, единственными носителями этой власти, состоит из системы органов, отделенных, в свою очередь, от органов законодательной и исполнительной властей и не подвергнутых их влиянию.

49. Принимая во внимание, что единственными носителями судебной власти являются судьи, Конституционный суд отмечает, что независимость судей является основным элементом сохранения судебной власти как полноправной власти в архитектуре устройства государственной власти. Принцип разделения и взаимодействия властей диктует принятие мер по поддержанию равновесия этих

властей. Из этих соображений, принцип независимости судей является не только конституционной основой, но и индикатором соблюдения прав и действенности судебной власти в рамках мероприятий по сохранению равновесия властей в государстве.

50. В то же время, Конституционный суд отмечает, что **независимость судебной власти невозможна без институциональной и структурной независимости.**

51. Конституционный суд отмечает, что акт правосудия осуществляется при помощи многих составляющих, подчиняющихся судьям, которые непосредственно представляют эту власть.

52. Так, Конституционный суд отмечает, что **обеспечение равновесия между государственными властями отражается и на уровне материального обеспечения административного персонала,** который, в конечном итоге, способствует исполнению обязанностей представителями этих трех властей.

53. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что оплата труда всех служащих из органов законодательной, исполнительной и судебной властей устанавливается Законом №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих.

54. Конституционный суд отмечает, что у всех государственных органов одна общая функция – осуществление государственной власти. В то же время, должности не идентичны, каждая из них имеет свои специфические особенности и условия, в которых они проявляются. В этом контексте, должности и уровень оплаты труда следует сравнивать с учетом сложности вверенных обязанностей, а именно интеллектуального вклада, необходимого для их выполнения, уровня занятости и ответственности в осуществление прерогатив публичной власти, а также **уровня учреждения в иерархии государственных органов.**

55. Подвергая анализу Приложение №2, Конституционный суд отмечает, что положения об уровнях оплаты труда служащих, работающих в Секретариате Парламента, Аппарате Президента Республики Молдова и Государственной канцелярии, включены в одном разделе и являются одинаковыми.

56. Вместе с тем, уровни оплаты труда лиц, занимающих государственные должности в Высшем совете магистратуры, Высшей судебной палате, а также Секретариате Конституционного суда, установлены в других разделах. Отдельно установлены и уровни оплаты труда государственных служащих из апелляционных палат и судебных инстанций.

57. Проанализировав все указанные разделы, Конституционный суд отмечает различия в уровне оплаты труда за исполнение одинаковых должностей сотрудников органов законодательной и исполнительной

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

властей, с одной стороны, и сотрудников судебной системы, с другой стороны, что указывает и на различия в заработной плате.

58. Конституционный суд отмечает, что является бесспорным равное положение Парламента, Правительства и Высшей судебной палаты в иерархии органов государственной власти. В связи с этим, следует добавить, что и уровень оплаты труда руководителей этих органов является одинаковым.

59. Вместе с тем, существующий разрыв между уровнем оплаты труда сотрудников Высшей судебной палаты и уровнем оплаты труда сотрудников Секретариата Парламента или Государственной канцелярии свидетельствует о дискриминации и, в конечном итоге, о нарушении равновесия между государственными властями.

60. Проанализировав иерархическое положение органов государственной власти, выявляется разрыв и между уровнем оплаты труда служащих из апелляционных палат и служащих из министерств. Более того, несмотря на то, что основной объем работы сконцентрирован в судах, так как в их обязанность входит рассмотрение всех споров в первой инстанции, труд служащих из судебных инстанций оплачивается ниже, чем труд служащих из органов местного публичного управления II-го уровня.

61. В качестве примера, Конституционный суд отмечает, что разница между заработной платой главного консультанта в Секретариате Парламента и главного консультанта в Высшей судебной палате составляет 7 уровней, а между начальником управления в апелляционной палате и начальником управления в министерстве – 9 уровней.

62. В ниже следующей таблице можно проследить разницу между уровнем оплаты труда за аналогичные должности в государственных органах.

Председатель Парламента, Премьер-министр	Зароботная плата 8800 лей	Председатель Высшего совета магистратуры и Председатель Высшей судебной палаты	Зароботная плата 8800 лей	Разница в зароботной плате
Секретариат Парламента, Аппарат Президента Республики Молдова, Государственная канцелярия	Уровни оплаты труда	Высший совет магистратуры, Высшая судебная палата, Генеральная прокуратура		Разница между уровнями оплаты труда
Генеральный секретарь Парламента; Генеральный секретарь Аппарата Президента Республики Молдова	22	Начальник Аппарата Высшего совета магистратуры; Начальник Аппарата Высшей судебной	21	1

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

		палаты		
Заместитель генерального секретаря Парламента; Заместитель Генерального секретаря Аппарата Президента Республики Молдова	20	Заместитель начальника Аппарата Высшего совета магистратуры; заместитель начальника Аппарата Высшей судебной палаты	19	1
Начальник управления	18	Начальник управления	17	1
Начальник отдела	17	Начальник отдела	14	3
Начальник отдела в составе управления	16	Начальник отдела в составе управления; Референт судьи	12	4
Начальник службы	16	Начальник службы	10	6
Главный консультант	15	Главный консультант	8	7
Старший консультант	10	Старший консультант	7	3
Консультант	7	Консультант	6	1
Главный специалист	7	Главный специалист	6	1
Старший специалист	4	Старший специалист	4	-
Специалист	3	Специалист	2	1
Центральные аппараты министерств	Уровни оплаты труда	Апелляционные палаты	Уровни оплаты труда	Разница между уровнями оплаты труда
Государственный секретарь	22	Секретарь судебной инстанции	10	12
Начальник управления	16	Начальник управления	7	9
Начальник отдела	13	Начальник отдела	6	7
Начальник отдела в составе управления	17	Начальник отдела в составе управления; Референт судьи	6	11
Начальник службы	10	Начальник службы	5	5
Главный консультант	7	Главный консультант, секретарь судебного заседания	4	3
Старший специалист	4	Старший специалист	3	1
Специалист	2	Специалист	2	-
Аппарат председателя района и структур, подведомственных районному совету	Уровни оплаты труда	Суды, в том числе военный суд, территориальные и специализированные прокуратуры	Уровни оплаты труда	Разница между уровнями оплаты труда
Секретарь судебной инстанции	12	Секретарь судебной инстанции	9	3
Начальник отдела в составе управления	7	Референт судьи; консультант прокурора	5	2
Главный специалист	4	Главный специалист	4	-
Старший специалист	4	Старший специалист	3	1
Специалист	2	Специалист	2	-

63. Конституционный суд подчеркивает, что для гарантирования судебной власти равной по статусу с другими двумя ветвями государственной власти, необходимо сохранить одинаковое обращение и к сотрудникам судебных органов и создать необходимые условия для их обеспечения квалифицированными и конкурентноспособными кадрами.

64. Этот вывод в равной мере относится и к другим ветвям государственной власти. Так, невозможно представить эффективную деятельность депутатов или членов Правительства без эффективной работы их сотрудников, которые помогают осуществлять вверенные им prerogative государственной власти.

65. В Постановлении №27 от 20 декабря 2011 года о контроле конституционности ряда законов об изменении условий обеспечения пенсиями и другими социальными выплатами некоторых категорий работников Конституционный суд подчеркнул:

«95. Характеризуя сущность государственных властей, Конституционный суд отмечает, что законодательная власть является прямым представителем народа, как носителя национального суверенитета. Исходя из этих соображений, **она располагает бюджетом страны и определяет правила поведения всех физических и юридических лиц в обществе. Исполнительная власть формируется законодательной властью, она управляет бюджетными ресурсами, предоставленными законодательным органом, и обладает prerogative оперативного управления имуществом и обществом. Судебная власть не обладает ни одной из этих функций.** Она решает по праву споры, возникшие в обществе в результате действий двух названных властей. Из этих соображений, **качество акта правосудия, как акта, исходящего от судебной власти, находится в прямой зависимости от уровня независимости судебной власти и поддержки, оказываемой ей как законодательной, так и исполнительной властями.»**

66. Таким же образом истолковывают связь между независимостью судьи и материальным обеспечением сотрудников, оказывающих содействие при осуществлении акта правосудия, и некоторые международные акты в данной области. Так, согласно Рекомендации CM/Res (2010)12 Комитета министров: «Эффективная деятельность судей и судебных систем является необходимым условием для защиты прав каждого, в соответствии с требованиями ст.6 Конвенции, для достижения правовой определенности и веры общества в правовое государство. [...] **Каждое государство обязано выделить судебным инстанциям необходимые финансовые и технические средства, чтобы позволить судебным инстанциям функционировать в соответствии с требованиями ст.6 Конвенции, а судьям эффективно осуществлять свои полномочия [...]. Суды должны располагать достаточным количеством судей и хорошо подготовленным персоналом.** Чтобы предотвратить и снизить загруженность судов, необходимо предпринять меры, которые отвечали бы требованиям

судебной независимости, и **предоставлять выполнение несудебных обязанностей специалистам с соответствующей квалификацией».**

67. Также, в Заключение №2(2001) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) отмечается, что **«Финансирование судов находится в тесной связи с независимостью судей**, так как определяет условия, в которых суды осуществляют судебные обязанности. Более того, существует очевидная связь между финансированием и управлением судебными инстанциями, с одной стороны, и, с другой стороны, принципами Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека, доступом к правосудию и правом на справедливое судебное разбирательство, которые не гарантированы должным образом, если дело не может быть решено в разумный срок судом, который располагает необходимыми для эффективной деятельности средствами и ресурсами»

68. Вместе с тем, исходя из совокупности международных норм, закрепляющих принцип обеспечения независимости судей и их роли в процедуре контроля законности административных актов, принятых органами власти, Конституционный суд отмечает, что необходимость сохранения баланса при оплате труда государственных служащих, которые способствуют и помогают тем, которые осуществляют государственную власть, **не исключает возможность назначения более высоких заработных плат судьям по сравнению с заработными платами представителей законодательной и исполнительной властей. Этот вывод основан на запретах и ограничениях, которым подвержен статус судьи.**

69. Конституционный суд подчеркивает, что судебная власть решает возникшие в обществе правовые споры, в том числе в результате действий других двух властей. Из этих соображений, **качество акта правосудия, как акта исходящего от судебной власти, прямо зависит от степени независимости судей и оказываемой им поддержке как со стороны законодательной власти, так и со стороны исполнительной власти.**

70. Кроме того, Конституционный суд отмечает, **что качество и конечная цель акта правосудия прямо зависят не только от профессиональной компетентности судьи, но и от компетентности сотрудников, помогающим ему в его деятельности.** По этому необходимы соответствующие инвестиции и соразмерное стимулирование деятельности персонала судебных инстанций, с учетом обязанностей, предоставленных им законом.

71. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что согласно Приложению №2 к Закону №48 от 22 марта 2012 года для оплаты труда секретаря судебного заседания предусмотрен самый низкий уровень (3 уровень для секретарей судебных инстанций и 4 уровень

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

для секретарей апелляционных палат). В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что в соответствии с положениями закона гражданские и уголовные дела **рассматриваются при участии секретаря судебного заседания**, следовательно, он является **процессуальным лицом**. Секретарь судебного заседания, под руководством судьи или председателя судебной инстанции, обеспечивает административную или организационную поддержку для эффективного проведения судебного разбирательства. Следовательно, компетентность секретаря судебного заседания и добросовестное исполнение обязанностей играют важную роль для надлежащего функционирования судебной инстанции.

72. Более того, в отличие от государственных служащих из других органов, в отношении секретаря судебного заседания, согласно ст.9 Закона о статусе и организации деятельности секретарей судебного заседания, применяются дополнительные запреты и ограничения.

73. Исходя из Единого классификатора государственных должностей, утвержденного Законом №155 от 21 июля 2011 года, Конституционный суд не выявил существенных различий в описании аналогичных государственных должностей и требований, предъявляемых к лицам, занимающим эти должности. Как следует из Закона о государственной должности и статусе государственного служащего, не отличаются и критерии для принятия на работу.

74. В ниже следующей таблице приводятся требования, установленные Единым классификатором для занятия должности главного консультанта в законодательном и исполнительном органах, в сравнении с этой же должностью в судебном органе, где разница в оплате труда составляет 7 уровней.

Должности	
<p>Главный консультант (в Секретариате Парламента, Аппарате Президента Республики Молдова, Государственной канцелярии включая территориальные офисы/бюро)</p>	<p>Главный консультант (в Секретариате Конституционного суда и в органах судебной власти)</p>
Исходное описание должности	
<p>- выполняет задачи первостепенной сложности и важности в области разработки/координации разработки политик, мониторинга и оценки их реализации; при</p>	<p>- выполняет задачи первостепенной сложности в области конституционной юрисдикции; при необходимости дает заключения по проектам законодательных/нормативных</p>

необходимости осуществляет экспертизу и доработку проектов законодательных/нормативных актов; - обладает углубленными знаниями в нескольких областях специализации; - проявляет навыки анализа и синтеза комплексных данных, явлений и процессов, решения вопросов повышенной сложности в области своей компетенции; - пользуется самостоятельностью в выполнении задач	актов; - обладает углубленными знаниями в нескольких областях специализации; - проявляет навыки анализа и синтеза комплексных данных, явлений и процессов, решения вопросов повышенной сложности в области своей компетенции; - пользуется самостоятельностью в выполнении задач
Минимальные специфические требования	
- 2 года профессионального опыта в соответствующей области; - знание одного из языков международного общения (уровень В1); - навыки пользования компьютером	- 2 года профессионального опыта в соответствующей области; - знание одного из языков международного общения (уровень В1); - навыки пользования компьютером

75. Так, Конституционный суд отмечает, что **неодинаковая заработная оплата** за выполнение идентичных или аналогичных по сложности обязанностей **в органах, находящихся на одном уровне в институциональной иерархии государственной власти**, следует расценивать как *дискриминационное обращение*.

76. Так, менее благоприятное обращение к лицу или группе лиц по сравнению с обращением к другому лицу, находящемуся в относительно **сравниваемой ситуации**, является **дискриминацией**.

77. Кроме того, законодательство в данной области устанавливает, что защита жертвы дискриминации осуществляется посредством перераспределения бремени доказывания. Так, обязанность доказывать отсутствие дискриминации возлагается на лицо, которое подразумевается, что допустило дискриминацию.

78. Проведя параллель с распределением бремени доказывания в судебном процессе, Конституционный суд отмечает, что при рассмотрении настоящего дела в обязанность Парламента входило доказывание соображений, положенных в основу установления различных уровней оплаты труда служащих органов судебной власти по сравнению с органами законодательной и исполнительной властей.

79. В точке зрения Парламента Конституционный суд **не нашел ни одного объективного и рационального аргумента** в оправдание принятия соответствующих законодательных положений. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что дискриминационное обращение считается объективно оправданным и законным только в случае, если средства, применяемые для достижения этой цели, являются соразмерными, адекватными и необходимыми.

80. Также, Конституционный суд отмечает, что необходимость дополнительного пересмотра раздела, в котором указаны уровни оплаты труда лиц, занимающих государственные должности в Секретариате Конституционного суда, оправданно вышеуказанными соображениями.

81. Вместе с тем, Конституционный суд вновь приводит положения ст.134 Конституции, согласно которым Конституционный суд **единственный орган конституционной юрисдикции** в Республике Молдова, который гарантирует верховенство Конституции, **обеспечивает реализацию принципа разделения государственной власти** на законодательную, исполнительную и судебную и гарантирует ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством.

82. Эти аргументы являются уместными и в случае оплаты труда служащих Высшего совета магистратуры, независимого органа, сформированного для организации и надлежащего функционирования судебной системы, гаранта независимости судебной власти, осуществляющего и судебное самоуправление, а также для органов Прокуратуры, самостоятельного института в рамках судебной власти, как установил Парламент в специальном законе.

83. Так, Конституционный суд отмечает, что вопреки тому, что государственные служащие, работающие в законодательной, исполнительной и судебной властях, не исполняют непосредственно соответствующие атрибуты государственной власти, они способствуют осуществлению государственной власти. Из этих соображений, при оценке равновесия государственных властей, служащие из этих органов представляет собой силу, которую не следует пренебрегать.

84. В этом контексте, предоставление материальных привилегий государственным служащим из органов одной власти в ущерб служащим другой власти может подорвать эту власть и сделать ее менее привлекательной для квалифицированных кадров.

85. В свете изложенного, Конституционный суд отмечает, что установление различных уровней оплаты труда в разделах «Секретариат Конституционного суда», «Высший совет магистратуры, Высшая судебная палата, Генеральная прокуратура», «Апелляционные

палаты» и «Судебные инстанции, включая военный суд, территориальные и специализированные прокуратуры» из Приложения №2 к Закону №48 по сравнению с разделами, касающихся законодательной власти и органов исполнительной власти, нарушают принципы, закрепленные в ст.6 и ст.16 Конституции.

3.3. Порядок применения настоящего постановления

86. Конституционный суд отмечает, что в результате признания неконституционными разделов «Секретариат Конституционного суда», «Высший совет магистратуры, Высшая судебная палата, Генеральная прокуратура», «Апелляционные палаты» и «Судебные инстанции, включая военный суд, территориальные и специализированные прокуратуры» из Приложения №2 к Закону №48 возникает законодательный вакуум в отношении регулирования оплаты труда государственных служащих из указанных органов.

87. Так, согласно ст.28¹ ч.(1) Закона №317-ХІІІ от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, Правительство не более чем в трехмесячный срок со дня опубликования постановления Конституционного суда представляет Парламенту проект закона о внесении изменений и дополнений в нормативный акт или его часть, признанные неконституционными. Соответствующий проект закона должен рассматриваться Парламентом в первоочередном порядке.

88. С другой стороны, для обеспечения правовой определенности юридических отношений для лиц, включая работников, является недопустимым отсутствие на протяжении определенного времени в законодательстве правового регулирования отношений.

89. В силу этих обстоятельств, в целях обеспечения юридических гарантий оплаты труда, Конституционный суд установил, что Конституционный суд, Высший совет магистратуры, Высшая судебная палата, Генеральная прокуратура, апелляционные палаты и судебные инстанции и в дальнейшем будут применять действующие положения из Приложения №2 к Закону №48 о системе оплаты труда государственных служащих, до принятия Парламентом новых законодательных положений. Учитывая, что согласно ст.140 Конституции постановление Конституционного суда вступает в силу со дня принятия, соответствующие органы произведут перерасчет заработной платы с даты вынесения настоящего постановления в соответствии с новыми положениями, принятыми во исполнение Постановления Конституционного суда

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИЗ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

Исходя из изложенного, на основании ст. 140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.60, ст.61, ст.62 п.а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,
Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать обоснованным* обращение Высшей судебной палаты о контроле конституционности положений закона, устанавливающих уровни оплаты труда лиц, занимающих государственные должности в судебных инстанциях.

2. *Признать неконституционными* разделы «Секретариат Конституционного суда», «Высший совет магистратуры, Высшая судебная палата, Генеральная прокуратура», «Апелляционные палаты» и «Суды, в том числе военный суд, территориальные и специализированные прокуратуры» из Приложения №2 к Закону №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих.

3. На основании ст.28¹ ч.(1) Закона №317-ХІІІ от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, Правительство не более чем в трехмесячный срок со дня опубликования постановления Конституционного суда представит Парламенту проект закона об утверждении новых уровней оплаты труда лиц, занимающих государственные должности в государственных органах, указанных в п.1 настоящего постановления.

4. До принятия Парламентом Республики Молдова новых положений и вступления их в силу, к лицам, занимающим государственные должности в государственных органах, указанных в п.1 настоящего постановления, применяются уровни оплаты труда, установленные Приложением №2 к Закону №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих, с последующим перерасчетом заработной платы согласно новым положениям со дня принятия настоящего постановления.

5. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*».

Председатель

Александру ТЭНАСЕ

*Кишинэу,
ПКС № 24, от 10 сентября 2013 года
Дело № 13а/2013*