



Republica Moldova
Curtea Constituțională

Н О Т Ă Р Î Р Е

Перевод

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

*о контроле конституционности некоторых положений Закона №48 от
26 марта 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые
законодательные акты*

(Обращение №10а/2011)

Кишинэу
18 октября 2011 года

**Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:**

Александру ТЭНАСЕ	- председатель
Валерия ШТЕРБЕЦ	- судья-докладчик
Виктор ПУШКАШ	- судья
Петру РАЙЛЯН	- судья
Елена САФАЛЕРУ	- судья

секретарь заседания – Дина Мустьяцэ,

Принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 18 апреля 2011 года,

Рассматривая данное обращение 11 октября 2011 года в открытом пленарном заседании,

Учитывая акты и материалы дела,

Принимает следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В основе настоящего дела лежит обращение депутатов Парламента Владимира Воронина, Сергея Сырбу, Юрие Мунтяна, Игоря Додона и Артура Решетникова, представленное в Конституционный суд 18 апреля 2011 года в соответствии с положениями ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, для осуществления контроля конституционности положений ст.V, VII, X, XIX и XXX Закона № 48 от 26 марта 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (М.О. № 53/114, 2011 г.).

2. Авторы обращения считают в частности, что вносимые изменения ограничивают права некоторых категорий лиц, которые были приобретены в условиях закона и которыми они пользовались продолжительное время, и противоречат ст.1 ч.(3), ст.7, ст.15, ст.16, ст.18, ст.43, ст.46, ст.47, ст.54 и ст.126 Конституции, ст.7 Всеобщей декларации прав человека и ст.2 ч.2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод.

3. Определением от 4 мая 2011 года Конституционный суд признал обращение приемлемым.

4. В ходе предварительного рассмотрения обращения Конституционный суд запросил точки зрения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Министерства экономики, Министерства труда, социальной защиты и семьи, Высшей судебной палаты, Генеральной прокуратуры, Академии наук Молдовы, Центра по правам человека, Общественной организации «Юристы за права человека».

5. В открытом пленарном заседании Суда участвовал Сергей Сырбу, один из авторов обращения. Парламент был представлен Виктором Моргоч, заведующий отделом частного права, заместитель начальника юридического управления Секретариата Парламента Серджиу Кирикэ, главный консультант в секторе гражданского, торгово-экономического и природоохранного законодательства юридического управления секретариата Парламента. Правительство было представлено Вячеславом Негруца, министр финансов, Валентиной Булига, министр труда, социальной защиты и семьи, и Лаурой Греку, начальник Управления социального страхования Министерства труда, социальной защиты и семьи.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

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 7

Конституция - высший закон

«Конституция Республики Молдова является ее высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы.»

Статья 15

Универсальность

«Граждане Республики Молдова пользуются правами и свободами, закрепленными Конституцией и другими законами, и имеют предусмотренные ими обязанности.»

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 18 Защита граждан Республики Молдова

«(1) Граждане Республики Молдова пользуются защитой государства как внутри страны, так и за ее пределами.

(2) Граждане Республики Молдова не могут быть выданы другому государству или высланы из страны.»

Статья 43 Право на труд и защиту труда

«(1) Каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы.

(2) Работники имеют право на защиту труда. Меры по защите касаются безопасности и гигиены труда, режима труда женщин и молодежи, установления минимальной заработной платы в сфере экономики, еженедельного отдыха, оплачиваемого отпуска, труда в тяжелых условиях, а также других специфических ситуаций.

(3) Продолжительность рабочей недели не должна превышать 40 часов.

(4) Право на переговоры по вопросам труда и обязательность коллективных договоров гарантируются.»

Статья 46 Право частной собственности и ее охрана

«(1) Право частной собственности, а также долговые обязательства, взятые на себя государством, гарантируются.

(2) Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимости при условии справедливого и предварительного возмещения.

(3) Законно добытое имущество не может быть конфисковано. Законность добытого подразумевается.

(4) Имущество, предназначенное, использованное для совершения преступлений или правонарушений либо добытое в результате совершения преступлений или правонарушений, может быть конфисковано только в соответствии с законом.

(5) Право частной собственности обязывает к соблюдению требований защиты окружающей среды и обеспечению добрососедства, а также к соблюдению других требований, которые согласно закону возлагаются на собственника.

(6) Право наследования частной собственности гарантируется.»

Статья 47

Право на социальное обеспечение и защиту

(1) Государство обязано принимать меры для обеспечения любому человеку достойного жизненного уровня, потребного для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, в том числе пищи, одежды, жилища, медицинского ухода и необходимого социального обслуживания.

(2) Граждане имеют право на социальное обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или в других случаях утраты средств к существованию по не зависящим от них обстоятельствам.

Статья 54

Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20 - 24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы.»

Статья 126

Экономика

«(1) Экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции.

(2) Государство должно обеспечивать:

[...] g) увеличение количества рабочих мест, создание необходимых условий для повышения жизненного уровня;

[...]»

7. Применимые положения Закона №489-ХІV от 8 июля 1999 года о государственной системе социального страхования (М.О. №1-4/2, 2000 г.):

Статья 1 Используемые понятия

«В настоящем законе используются следующие понятия:

социальное страхование – система социальной защиты, обеспечивающая предоставление застрахованным лицам пенсий, пособий для предупреждения заболеваний и восстановления трудоспособности, других пособий, предусмотренных законодательством;

пособие на погребение – денежная сумма, предоставляемая через государственную систему социального страхования в случае смерти застрахованного лица или пенсионера; [...]»

Статья 3 Принципы образования и действия государственной системы страхования

«Государственная система страхования образуется и действует на основании следующих главных принципов:

а) принципа единообразия, согласно которому государство организует и гарантирует деятельность государственной системы страхования в соответствии с едиными правовыми нормами;

б) принципа равноправия, который обеспечивает всем участникам государственной системы страхования – плательщикам взносов, получателям пенсий и других пособий социального страхования – равенство в реализации прав и выполнении обязанностей, предусмотренных законодательством;

в) принципа социальной солидарности поколений и людей, представляющих одно поколение. В соответствии с этим принципом участники государственной системы страхования осознанно и обоюдно берут на себя обязательства и реализуют права, которые предупреждают, ограничивают или устраняют социальные риски, предусмотренные законодательством;

г) принципа обязательности, согласно которому юридические и физические лица в соответствии с законодательством обязаны быть участниками государственной системы страхования, и реализация их права на социальное страхование зависит от выполнения этой обязанности;

д) принципа участия, согласно которому фонды социального страхования образуются на основании взносов, вносимых юридическими и физическими лицами – участниками государственной системы страхования; реализация права на социальное страхование зависит от уплаты взносов социального страхования;

е) принципа распределения, в соответствии с которым образованные фонды социального страхования распределяются для производства обязательных выплат, предусмотренных государственной системой страхования, в соответствии с законодательством;

g) принципа самостоятельности, основанного на самоуправлении государственной системы страхования, предусмотренном законодательством.»

Статья 41

Другие пособия социального страхования

«В государственной системе страхования застрахованные лица кроме права на пенсию имеют право на следующие пособия:

[...]

f) на погребение.»

8. Применимые положения Закона №355-ХVI от 23 декабря 2005 года о системе оплаты труда в бюджетной сфере (М.О. №35-38/148, 2006 года):

Статья 38

«В случаях, когда для отдельных работников вводимые настоящим законом тарифные ставки и должностные оклады с учетом надбавок и доплат окажутся ниже действовавших ранее основных ставок и окладов с учетом надбавок и доплат, этим работникам за время работы в данном бюджетном учреждении в той же или более высокой должности выплачивается соответствующая разница в заработной плате. Порядок исчисления и выплаты разницы в заработной плате устанавливается постановлением Правительства.»

9. Применимые положения Закона о государственной должности и статусе государственного служащего №158-ХVI от 4 июля 2008 года (М.О. №230-232/840, 2008 года):

Статья 1

Предмет и цель закона

«(1) Настоящий закон регулирует общий режим государственной должности, статус государственного служащего, правоотношения государственных служащих с органами публичной власти (далее – *служебные отношения*), а также иные вытекающие из них отношения.

(2) Целью настоящего закона является обеспечение исполнения стабильной, профессиональной, беспристрастной, прозрачной и эффективной государственной службы в интересах общества и государства.»

Статья 42

Социальные гарантии

«[...]

(3) В случае досрочного выхода на пенсию или получения права на пенсию по возрасту либо в случае прекращения служебных отношений государственный служащий по его письменному заявлению пользуется за каждый полный год, отработанный на государственной службе, правом на единовременное пособие

в размере 50 процентов должностного оклада, установленного по занимаемой должности, а государственный служащий с установленным месячным окладом – в размере 50 процентов месячного оклада на момент подачи заявления. Предоставление соответствующего пособия вносится в личное дело и трудовую книжку. В случае получения государственным служащим единовременного пособия в соответствии с указанными в настоящей части условиями и продолжения деятельности на государственной службе, или в случае повторного зачисления на государственную службу при прекращении служебных отношений, или в случае выхода на пенсию с должности государственного служащего единовременное пособие предоставляется в размере, причитающемся за полные годы, отработанные на государственной службе после периода, за который ранее выплачено единовременное пособие.

[...]

Статья 69¹.

«Лицу, имевшему статус государственного служащего, но не воспользовавшемуся правом на получение единовременного пособия, предусмотренного частью (3) статьи 42, по причине того, что занимаемая им должность стала ответственной государственной должностью в то время, когда оно ее занимало, это пособие выплачивается по прекращении срока полномочий или при оформлении пенсии в период осуществления полномочий. Указанное пособие предоставляется по письменному заявлению лица, исполняющего ответственную государственную должность, о чем делается соответствующая запись в трудовой книжке.»

10. Соответствующие положения Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года в Нью-Йорке, к которой Республика Молдова присоединилась Постановлением №217-XII от 28 июля 1990 года (Veștile № 8/233, 1990 г.):

Статья 7

«Все люди равны перед законом и имеют право, без всякой различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.»

Статья 25

«1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

[...]

11. Соответствующие положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятого 16

декабря 1966 года в Нью-Йорке и ратифицированного Республикой Молдова Постановлением №217-ХІІ от 28 июля 1990 года (Veștile №8/233, 1990 г.):

Статья 2

„[...]”

2. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

[...]”

12. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, с внесенными дополнительными протоколами изменениями (подписанной в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №1298-ХІІІ от 24 июля 1997 года, М.О. №54-55/502, 1997 года), далее – *Европейская конвенция*:

Статья 1 Протокола №1

Защита собственности

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения ни умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.

ВОПРОСЫ ПРАВА

13. 26 марта 2011 года Парламент Республики Молдова принял Закон № 48 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. Данным законом излагаются в новой редакции:

- часть (3) ст. 59 Закона о пенсионном обеспечении военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел № 1544-ХІІ от 23 июня 1993 года:

“ В случае смерти пенсионера его семье или лицу, приведшему доказательства того, что оно понесло расходы по погребению умершего, выплачивается пособие на погребение в размере, ежегодно устанавливаемом законом о бюджете государственного социального страхования.” **(ст.V Закона № 48 от 26 марта 2011 года)**;

- часть (4) статьи 33 Закона о статусе судьи № 544-ХІІІ от 20 июля 1995 года:

“ В случае смерти судьи, подавшего в отставку или вышедшего на пенсию, его семье или лицу, приведшему доказательства того, что оно понесло расходы по погребению умершего, выплачивается пособие на погребение в размере, ежегодно устанавливаемом законом о бюджете государственного социального страхования.” **(ст.VІІ Закона № 48 от 26 марта 2011 года)**;

- часть (1) статьи 45 Закона о службе в таможенных органах №1150-ХІV от 20 июля 2000 года

“При увольнении со службы в связи с выходом на пенсию и по основаниям, предусмотренным пунктами с), d) и f) части (2) статьи 43, сотруднику таможенного органа выплачивается единовременное пособие в соответствии с положениями части (3) статьи 42 Закона о государственной должности и статусе государственного служащего № 158-ХVІ от 4 июля 2008 года.”;

- дополняется частью (1¹) ст.45 Закона о службе в таможенных органах №1150-ХІV от 20 июля 2000 г.:

“При увольнении со службы по основаниям, предусмотренным пунктом е) части (2) статьи 43, сотруднику таможенного органа выплачиваются пособия в соответствии с положениями части (6) статьи 42 Закона о государственной должности и статусе государственного служащего № 158-ХVІ от 4 июля 2008 года.” **(ст.ХІХ Закона № 48 от 26 марта 2011 года)**;

- признаются утратившими силу:

- часть (10) ст.27 Закона о Высшем совете магистратуры №947-ХІІІ от 19 июля 1996 года **(ст.Х Закона № 48 от 26 марта 2011 года)**;
и

- часть (6) ст.65 Закона о статусе офицера информации и безопасности №170-ХVІ от 19 июля 2007 года **(ст.ХХХ Закона № 48 от 26 марта 2011 года)**.

14. Авторы обращения считают, что Парламент, излагая в новой редакции ч.(3) ст.59 Закона о пенсионном обеспечении военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, ч.(4) ст.33 Закона о статусе судьи и признавая утратившей силу ч.(6) ст.65 Закона о статусе офицера информации и безопасности, существенно и неоправданно сократил размер пособия на погребение, а посредством ч.(1) и ч.(1¹) ст.45 Закона о службе в таможенных органах, устанавливающими новые условия назначения и выплаты единовременного пособия при увольнении со службы, в том

числе в связи с выходом на пенсию, уменьшил социальную защиту этих категорий лиц, предусмотренную предыдущими законодательными положениями.

15. В обращении отмечается также, что признанием утратившим силу положения ч.(10) ст.27 Закона о Высшем совете магистратуры были исключены из категории магистратов, со всеми правами, связанными с заработной платой, и соответствующими социальными гарантиями начальник аппарата Высшего совета магистратуры и другие служащие.

16. Проанализировав объект обращения через призму конституционных норм, положений международных актов об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и положений национального законодательства, Конституционный суд отмечает следующее.

17. Конституционный суд отмечает, что ст.16 и ст.54 Конституции не имеют автономное значение и их следует рассматривать в соотношении с основным правом, гарантированным Конституцией. Таким образом, принимая во внимание аргументы авторов обращения, Конституционный суд будет рассматривать предполагаемое нарушение ст.46 в сочетании со ст.54 Конституции, нарушение ст.47 в сочетании со ст.16 Конституции, а нарушение ст.43 Конституции отдельно.

I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.46 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.54 КОНСТИТУЦИИ

18. В открытом заседании Суда в поддержку обращения один из его авторов отстаивал позицию о включении пособия на погребение и единовременного пособия при увольнении со службы в сферу защиты права собственности, гарантированного ст.46 Конституции и ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

19. По мнению авторов обращения, подлежащие контролю конституционности положения о сокращении пособия на погребение и единовременного пособия при увольнении со службы нарушают ст.46 Конституции, которая предусматривает следующее:

„«(1) Право частной собственности, а также долговые обязательства, взятые на себя государством, гарантируются.

(2) Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимости при условии справедливого и предварительного возмещения.»

А. Аргументы авторов обращения

20. Авторы обращения полагают, что норму ст.46 Конституции следует применить в соотношении с положениями ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции, гарантирующих право собственности, и юриспруденцией Европейского суда в данной области.

21. По мнению авторов обращения, в свете Постановления Конституционного суда №15 от 13 сентября 2011 года о контроле конституционности ст.18 ч.(3) Закона № 152-ХVI от 8 июня 2006 года о Национальном институте юстиции и практики Европейского суда, пособие на погребение и единовременное пособие при увольнении со службы являются «имуществом» в смысле ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

22. Они утверждают, что при принятии на работу у лиц появляются разумные и «законные ожидания», связанные с предусмотренными законодательством социальными пособиями, которые таким образом становятся «имуществом» в смысле права, защищаемого ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

23. В данном контексте, по мнению авторов обращения, сокращение размера этих социальных пособий является неоправданным ограничением права собственности.

24. Авторы обращения полагают также, что данная ситуация вступает в противоречие с принципом гарантирования ранее приобретенных прав, утвердившемуся в общей теории права, в национальных и международных правовых актах.

В. Аргументы органов публичной власти

25. В открытом заседании суда представители Правительства высказались за исключение пособия на погребение и единовременного пособия при увольнении со службы из сферы применения гарантий ст.46 Конституции и ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции, аргументируя тем, что эти социальные пособия носят единовременный характер и не основаны на принципе участия.

26. Вместе с тем, в обосновании изменений, которые уменьшают оспариваемые социальные пособия, представители Правительства привели довод о необходимости унифицирования системы социальной защиты и обеспечения равенства всех налогоплательщиков и получателей этих пособий.

С. Оценка Конституционного суда

27. По мнению Конституционного суда, является бесспорным тот факт, что право собственности, гарантированное ст.46 Конституции, - это представляет, в материальном смысле, право лица на уважение его движимого или недвижимого имущества.

28. Следуя своей предыдущей практике (Постановление №15 от 13 сентября 2011 года, отмеченное выше), Конституционный суд применит суждения, проистекающие из своей юриспруденции и юриспруденции Европейского суда в данной области.

29. В этом контексте Конституционный суд отмечает, что права, которые вытекают из систем социальной защиты, хотя они не указаны непосредственно в Европейской конвенции, входят все-таки в сферу ее применения, социальная защита будучи в ней воспринята в широком значении, охватывая социальное и медицинское обеспечение.

30. Конституционный суд отмечает, что если вначале Европейский суд приравнивал право на социальные пособия к праву собственности, в смысле ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции, только в тех случаях, когда лица платили взносы в систему социальной защиты (*Müller v. Austria*, постановление от 16 декабря 1974 года), впоследствии он развил свою практику, при этом не лишённая двусмысленностей в отношении пособий, не основанных на принципе участия, – к более широкой защите.

31. В этом контексте в деле *Стек и другие против Великобритании* (постановление о приемлемости от 6 июля 2005 года) Большая палата Европейского суда установила в качестве принципа следующее:

„[...] Когда государство-участник применяет законодательство, предусматривающее автоматическую выплату социального пособия – **не имеет значение, если выплата данного пособия зависит или нет от предварительной уплаты налогов** – это законодательство следует рассматривать как порождающее имущественный интерес, который входит в сферу применения ст.1 Протокола №1 для лиц, отвечающим ее требованиям.[...]”

32. Конституционный суд отмечает, что в свете юриспруденции Европейского суда, применение ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции в отношении выплаты социальных пособий не связывается исключительно с обязательством платить налоги или другие сборы (см.: *inter alia*, *Gaygusuz v. Austria*, постановление от 16 сентября 1996 г., *Willis v. Marea Britanie*, постановление от 11 июня 2002 г., *Stec și alții v. Marea Britanie*, отмеченное выше).

33. Следовательно, Конституционный суд полагает, что в смысле ст.1 Протокола № 1 к Европейской конвенции и ст.46 Конституции, право на получение пособия на погребение или единовременного пособия при увольнении со службы, будучи предусмотренное законодательством, является имущественным правом.

34. Вместе с тем, Конституционный суд признает, что материальная защита этих прав носит комплексный характер, поскольку в данной области государства располагают определенной свободой усмотрения и поскольку существует риск установления обязательств, которых они на себя не взяли.

35. Конституционный суд подчеркивает, что Европейский суд в этом смысле отметил в своей юриспруденции, что развитие экономических и социальных прав зависит в большой мере от ситуации каждого государства, в частности от его финансовых возможностей, однако, с другой стороны, Конвенция должна быть прочитана в свете нынешних жизненных условий (см.: *Marckx v. Belgia*, Постановление от 13 июня 1979 года; *Airey v. Irlanda*, Постановление от 9 октября 1979 года).

36. Конституционный суд отмечает, что в этом смысле Европейский суд подчеркнул, что ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции не должна толковаться как предоставляющая право на пособие определенного размера (см. *Federspev v. Italia*, решение от 6 сентября 1995 года).

37. С другой стороны, Европейский суд подчеркивает, что свобода усмотрения, предоставленная государствам, предполагает, что национальные органы располагают в большей степени возможностями давать оценку определенным ситуациям и принимать меры, которыми ограничивались бы гарантированные права, при этом всегда соблюдая принципы законности, соразмерности и правомерности преследуемой цели. В этом контексте Суд считает, что ссылка на экономический кризис или финансовые затруднения в целях ограничения прав и основных свобод является недопустимой.

38. В данном частном случае Конституционный суд готов согласиться с аргументом Правительства в том, что вмешательство в осуществление права собственности, как результат сокращения размера социальных пособий, служит общему интересу обеспечения последовательности системы социальной защиты.

39. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что ограничивающая определенные права мера должна быть пропорциональной ситуации, вызвавшей ее, быть

недискриминационной и не затрагивать существование права или свободы.

40. В этом контексте Конституционный суд отмечает, что лица, которые подпадают под действие оспариваемых норм, не были лишены оспариваемых социальных пособий, а потерпят лишь **уменьшение** их размера, хотя не как результат изменения их личного положения, а в силу новых законодательных положений. Следовательно, оспариваемые нормы не порождают эффект упряднения этих прав.

41. Конституционный суд обращает также внимание на то, что учитывая обстоятельства дела, это уменьшение не затрагивает средства существования лиц и не является для них непомерным и диспропорциональным бременем в соотношении с законными интересами общества, на которых ссылаются органы публичной власти (см., *per a contrario*, *Kjartan Asmundsson v. Islanda*, постановление от 12 октября 2004 года).

42. По этим соображениям, Конституционный суд считает, что оспариваемые нормы соответствуют требованиям защиты собственности, гарантированных ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции и ст.46 Конституции.

43. Исходя из изложенного, Конституционный суд не считает необходимым рассматривать требования авторов обращения в аспекте принципа гарантирования ранее приобретенных прав.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.47 КОНСТИТУЦИИ В СОЧЕТАНИИ СО СТ.16 КОНСТИТУЦИИ

44. Ст.47 Конституции предусматривает, что:

«(1) Государство обязано принимать меры для обеспечения любому человеку достойного жизненного уровня, потребного для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, в том числе пищи, одежды, жилища, медицинского ухода и необходимого социального обслуживания.

(2) Граждане имеют право на социальное обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или в других случаях утраты средств к существованию по не зависящим от них обстоятельствам.»

45. В соответствии со ст.16 Конституции:

«(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.»

46. Конституционный суд отмечает, что право на социальное обеспечение, будучи гарантировано государством, реализуется в соответствии с законодательством, через государственную систему страхования, на основании принципов единообразия, равноправия, социальной солидарности, обязательности, участия, распределения, самостоятельности, закрепленных в ст.3 Закона о государственной системе социального страхования.

47. Понятие «социальное страхование» определяется Законом о государственной системе социального страхования как система социальной защиты, обеспечивающая предоставление застрахованным лицам пенсий, пособий для предупреждения заболеваний и восстановления трудоспособности, других пособий, предусмотренных законодательством (ст.1).

48. Что касается объекта обращения, Конституционный суд отмечает, что пособие на погребение входит в категорию других пособий социального страхования (ст.41 Закона о государственной системе социального страхования). Согласно закону, пособие на погребение – это денежная сумма, предоставляемая через государственную систему социального страхования в случае смерти застрахованного лица или пенсионера (ст.1).

49. Пособия социального страхования выплачиваются застрахованному лицу из фонда социального страхования, на основании вышеизложенных принципов.

50. Конституционный суд отмечает, что внесенными в Закон о пенсионном обеспечении военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел №1544-XII от 23.06.1993 года, Закон о статусе судьи №544-XIII от 20.07.1995 года, Закон о статусе офицера информации и безопасности №170-XVI от 19 июля 2007 года изменениями законодатель приравнивает всех получателей пособия на погребение и единовременного пособия при освобождении со службы из государственной системы социального страхования.

51. Таким образом, Парламент обеспечил соблюдение принципов равноправия и единообразия, закрепленных в Законе о государственной системе социального страхования. Вследствие внесенных изменений, размер пособия на погребение для всех категорий лиц устанавливается ежегодно Законом о бюджете государственного социального страхования.

52. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что выплата определенным категориям работников единовременного пособия при освобождении со службы, не основываясь на их вклад в государственную систему социального страхования, относится к

политике государства в области социальной защиты. Новые законодательные положения преследуют цель обеспечения и соблюдения принципа справедливости в отношении всех категорий работников государственной сферы путем применения равных условий выплаты единовременного пособия при освобождении со службы согласно приобретенному праву, которая выплачивается из государственного бюджета. Единовременное пособие будет устанавливаться в соответствии с правилами, применяемыми ко всем государственным служащим.

53. Конституционный суд отмечает, что как пособие на погребение, так и единовременное пособие при освобождении со службы являются составными частями системы государственных мер социальной защиты, хотя источники финансирования различны.

54. По этим соображениям и принимая во внимание изложенное в параграфах 20-43, Конституционный суд считает, что оспариваемые нормы соответствуют ст.47 Конституции, которая гарантирует право на социальное обеспечение и защиту, и принципу равенства всех граждан перед законом, гарантированному ст.16 Конституции.

III. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.43 КОНСТИТУЦИИ

а) О получателях пособия на погребение и единовременного пособия при освобождении со службы

55. Согласно ст.43 Конституции:

«(1) Каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы.»

Конституционный суд считает, что в случае получателей пособия на погребение и единовременного пособия при освобождении со службы право на труд исчерпано, поскольку им, по определению, уже было гарантировано право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы.

б) Исключение ч.(10) из ст.27 Закона о Высшем совете магистратуры №947-ХІІІ от 19 июля 1996 года

56. Конституционный суд отмечает, что ч.(10) ст.27 Закона о Высшем совете магистратуры предусматривала:

„[...] Оплата труда начальника аппарата Высшего совета магистратуры, заведующего отделом кадров и главных специалистов, являющихся магистратами, осуществляется на уровне, установленном для судей апелляционных палат Законом о системе оплаты труда в бюджетной сфере, с надбавками за квалификационный класс.”

57. В данном контексте Конституционный суд отмечает, что признание утратившей силу ч.(10) ст.27 Закона о Высшем совете магистратуры, будучи технически-юридического характера, направлено на установление равновесия между нормами и не затрагивает приобретенные ранее права в соответствии со ст.24¹ Закона о статусе судьи № 544-ХІІІ от 20 июля 1995 года, гарантирующей права судей и магистратов.

58. Согласно ст.27 Закона о Высшем совете магистратуры, деятельность Высшего совета магистратуры обеспечивается его аппаратом. Высший совет магистратуры своим решением назначает начальника аппарата совета, заведующего отделом юстиции и кадров, а также сотрудников этого отдела. Указанные лица, не являющиеся магистратами, имеют статус государственного служащего.

59. Следует отметить, что в соответствии со ст.24¹ Закона о статусе судьи, решением Высшего совета магистратуры

«[...] 2) Судья может быть откомандирован, с его согласия, [...] для осуществления каких-либо функций в аппарат Высшего совета магистратуры [...] на срок до 18 месяцев, который может быть продлен не более чем на 18 месяцев.[...]

60. В указанных выше случаях за откомандированным судьей сохраняется статус судьи и прежняя заработная плата на протяжении всего периода работы в аппарате Высшего совета магистратуры. Этот период работы включается в стаж работы в должности судьи. По истечении срока, на который судья был откомандирован решением Высшего совета магистратуры, ему предоставляется прежняя должность или, с его согласия, другая равноценная должность судьи.

61. Статья 3 Закона о статусе судьи предусматривает, что являются магистратами и входят в корпус магистратов судьи всех судебных инстанций страны и международных судебных инстанций, в том числе судьи по уголовному преследованию. Следовательно, и откомандированные судьи из аппарата Высшего совета магистратуры являются магистратами и входят в состав магистратов.

62. Персонал аппарата Высшего совета магистратуры, который не подпадает под действие ст.24¹ Закона №544-ХІІІ от 20 июля 1995 года, пользуется гарантиями, установленными в ст.69 п.б) Закона №158-ХVІ от 4 июля 2008 года о государственной должности и статусе государственного служащего и ст.38 Закона №355-ХVІ от 23 декабря 2005 года о системе оплаты труда в бюджетной сфере, которые предусматривают следующее:

- лицам, имеющих статус государственного служащего согласно закону о государственной службе №443-ХІІІ от 4 мая 1995 г., выплачивается заработная плата в размере не ниже получаемой при исполнении государственной должности до введения в действие настоящего закона, а также обеспечиваются социальные

гарантии, указанные в статье 42 Закона №158-ХVI от 4 июля 2008 г., на период осуществления той же деятельности в соответствующем органе публичной власти;

- в случаях, когда для отдельных работников вводимые настоящим законом тарифные ставки и должностные оклады с учетом надбавок и доплат окажутся ниже действовавших ранее основных ставок и окладов с учетом надбавок и доплат, этим работникам за время работы в данном бюджетном учреждении в той же или более высокой должности выплачивается соответствующая разница в заработной плате.

63. Таким образом, персонал аппарата Высшего совета магистратуры не лишается приобретенных в условиях закона прав.

64. Положения Закона о государственной должности и статусе государственного служащего применяются к государственным служащим публичных органов, указанных в приложении №1. Аппарат Высшего совета магистратуры входит в число публичных органов, подпадающих под действие Закона о государственной должности и статусе государственного служащего, и включен в приложении №1 к данному закону.

65. Конституционный суд отмечает, что цель изменений, вводимых в Закон о Высшем совете магистратуры, состоит в необходимости соблюдать принципы целесообразности, согласованности, последовательности и равновесия между конкурирующими нормами, а также принципам преемственности, стабильности и предсказуемости правовых норм.

66. В этом смысле, в приложении №4 к Закону № 355-ХVI от 23 декабря 2005 года о системе оплаты в бюджетной сфере устанавливается порядок оплаты труда государственных служащих из аппарата Высшего совета магистратуры, который существенно отличается от ранее предусмотренных ч.(10) ст.27 Закона о Высшем совете магистратуры норм оплаты всех соответствующих категорий служащих.

67. Конституционный суд отмечает, что таким образом была устранена коллизия между положениями, затруднявшая их применение. Более того, ч.(5) ст.35 Закона №355-ХVI от 23 декабря 2005 года предусматривает, что со дня вступления в силу настоящего закона при разработке любых законодательных актов запрещается включение в них положений, касающихся оплаты труда работников бюджетных единиц. Цель исключения ч.(10) из ст.27 Закона о Высшем совете магистратуры – привести в соответствие нормы, регулирующие одинаковые правовые отношения.

68. Подвергнутые контролю конституционности положения являются объективными, разумными и недискриминационными, они определены необходимостью привести нормы, касающиеся оплаты труда государственных служащих из аппарата Высшего совета магистратуры, в соответствие с нормами Закона о системе оплаты в бюджетной сфере, в целях соблюдения принципа справедливости в отношении всех категорий работников государственной службы.

69. Принимая во внимание вышесказанное, Конституционный суд заключает, что изменения, вводимые в Закон о Высшем совете магистратуры, не противоречат конституционным положениям.

70. В поддержку обращения авторы приводят постановления Конституционного суда. Проанализировав эти постановления, Конституционный суд пришел к выводу, что приведенные в них аргументы не применимы к объекту обращения и не могут служить основанием для признания оспариваемых положений Закона nr.48 от 26 марта 2011 года неконституционными.

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

ПО С Т А Н О В Л Я Е Т:

1. Признать конституционными положения ст.V, VII, X, XIX и XXX Закона №48 от 26 марта 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

2. 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, 18 октября 2011 года
ПКС №19
Дело №10а/2011