



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**статьи 9 ч.(6) Закона №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты
труда государственных служащих**
(финансовое поощрение таможенных сотрудников)

(Обращение № 18a/2014)

КИШИНЭУ,
11 декабря 2014 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О
ФИНАНСОВОМ ПООЩРЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ СОТРУДНИКОВ МОБИЛЬНОЙ БРИГАДЫ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Еуджениу Осипова,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 10 марта 2014 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, которое представили в Конституционный суд 10 марта 2014 года депутаты Парламента Михай Гимпу, Валериу Мунтяну и Георге Брега, в соответствии с положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности ст.9 ч.(6) Закона №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих.

2. Авторы обращения считают, что ст.9 ч.(6) Закона №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих, которое предусматривает финансовое поощрение таможенных сотрудников мобильных бригад, нарушает ст.16 ч.(2) Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 25 марта 2014 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд истребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда авторы обращения не присутствовали. Парламент был представлен начальником общего юридического управления Секретариата Парламента, Ионом Крянгэ. Правительство было представлено начальником Управления Таможенной службы по контролю за

исполнением таможенных обязательств и правовой помощи, Адрианом Морэреску.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. 23 декабря 2013 года Парламент Республики Молдова принял Закон №324 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, которым дополнил частью (6) статью 9 Закона №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих.

7. Согласно данным положениям, таможенные сотрудники мобильных бригад, способствовавшие поступлению в государственный бюджет доходов вследствие выявления нарушений в результате таможенного контроля, получают финансовое поощрение в размере до 10 процентов сумм соответствующих поступлений за счет бюджета Таможенной службы.

8. Процедура установления размера указанного поощрения определяется положением, утвержденным Министерством финансов.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

9. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 1, ст.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 4

Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

[...]»

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 16 Равенство

«[...]

(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.

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

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;

б) 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;

с) 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;

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

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

ф) 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;

г) 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;

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

Статья 6

Должностной оклад

«[...]

(4) В зависимости от специфики и условий деятельности уровни оплаты труда, предусмотренные в приложениях 2 и 3, повышаются:

а) на один уровень – если осуществляемая деятельность обязывает хранить государственную тайну в отношении фактов, сведений или документов, ставших известными в связи с выполнением служебных обязанностей;

б) на один или два уровня – для государственных служащих, занимающих должности с функциями контроля (контролер, контролер-ревизор, инспектор) и осуществляющих деятельность в условиях риска для здоровья и жизни, работающих в органах, наделенных функциями финансово-экономического, налогового, таможенного контроля, контроля в областях конкуренции, труда, социального обеспечения, социального страхования, предупреждения и борьбы с коррупцией, контроля ядерной и радиологической деятельности и реагирования на инциденты с ядерными или радиоактивными материалами – на период занятия должности;

[...]»

Статья 8

Надбавка за коллективные достижения структурного подразделения/органа публичной власти

«(1) Надбавка за коллективные достижения структурного подразделения/органа публичной власти (далее – *надбавка за коллективные достижения*) устанавливается в целях стимулирования государственных служащих к получению оптимальных результатов на уровне структурного подразделения/органа публичной власти, в котором они работают.

(2) Для выплаты надбавки за коллективные достижения ежегодно выделяются средства в пределах 10 процентов годового фонда заработной платы, исчисленного в соответствии с должностными окладами, предусмотренными в штатных расписаниях органа публичной власти.

[...]»

Статья 9

Доплаты за выполнение дополнительной работы

«[...]

(5) Местные органы публичной власти могут устанавливать государственным служащим годовую премию на основании решения правомочного местного органа власти в размере до трех месячных заработных плат, выплачиваемую в пределах 30 процентов доходов (за исключением трансфертов и грантов), полученных дополнительно к утвержденным (уточненным) за истекший финансовый год, при условии недопущения на конец года кредиторской задолженности с просроченным сроком погашения. Данная премия предоставляется на основе внутреннего положения, утвержденного решением соответствующего местного совета, и выплачивается в году, следующем за завершением финансовым годом, за счет и в пределах уточненного бюджета на текущий год.

(6) Таможенные сотрудники, способствовавшие поступлению в государственный бюджет доходов вследствие выявления нарушений в результате таможенного контроля, осуществляемого мобильными бригадами,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О
ФИНАНСОВОМ ПОощРЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ СОТРУДНИКОВ МОБИЛЬНОЙ БРИГАДЫ)

получают финансовое поощрение в размере до 10 процентов сумм соответствующих поступлений за счет бюджета Таможенной службы. Процедура установления размера указанного поощрения определяется положением, утвержденным Министерством финансов.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

11. Из содержания обращения, Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается финансового поощрения таможенных сотрудников мобильных бригад в размере до 10% сумм поступлений в государственный бюджет вследствие выявленных нарушений при проведении таможенного контроля.

12. Таким образом, обращение относится к ряду взаимосвязанных элементов, а именно обеспечения справедливых условий оплаты труда государственных служащих, а также лояльного отношения государственных служащих в правовом государстве при исполнении должностных обязанностей.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

13. В определении от 25 марта 2014 года Конституционный суд отметил, 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, представленное обращение относится к компетенции Конституционного суда.

14. Положения ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.g) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента правом обращения в Конституционный суд.

15. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля является ст.9 ч.(6) Закона №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих.

16. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли объект конституционного контроля.

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

18. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, состоит в установлении соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

19. Для уяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить, в частности, из положений ст.16 ч.(2) Конституции.

СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 16 Ч.(2) КОНСТИТУЦИИ

20. Авторы обращения утверждают, что оспариваемые положения вступают в противоречие с положениями ст.16 ч.(2) Конституции, согласно которым:

«[...]

(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 авторов обращения

21. Авторы обращения считают, что, предусматривая стимулирующие выплаты для таможенных сотрудников мобильных бригад, оспариваемые положения закона устанавливают дискриминационную практику по отношению к другим государственным служащим.

22. Критикуя положения закона, авторы обращения приводят в качестве ссылки Постановление Конституционного суда №24 от 10 сентября 2013 года о контроле конституционности некоторых положений Приложения №2 к Закону №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих, в котором отмечается, что *«неодинаковая заработная плата за выполнение идентичных или аналогичных по сложности обязанностей в органах, находящихся на одном уровне в институциональной иерархии государственной власти, следует расценивать как дискриминационное обращение. Так, менее благоприятное обращение к лицу или группе лиц по сравнению с обращением к другому лицу, находящемуся в относительно сравниваемой ситуации, является дискриминацией.»*

23. Также, авторы ссылаются и на Доклад Национального антикоррупционного центра об уровне коррумпированности, в котором отмечается, что *«мнение автора относительно поощрения таможенных сотрудников является ошибочным..., это может вызвать вопросы, связанные с реальной заработной платой (чистого*

дохода) таможенного сотрудника». Согласно аргументам, изложенным в докладе, таким образом работники таможенных служб становятся уязвимыми, что может привести к злоупотреблениям в работе, нарушению периодичности проверок, несоблюдению соответствующих требований, предъявляемых к сотрудникам, и др., которые, в конечном итоге, расцениваются как чрезмерные и неоправданные действия публичного органа при исполнении должностных обязанностей.

2. Аргументы властей

24. В представленном мнении Парламента отмечается, что необходимость поощрения сотрудников мобильных бригад вызвана приоритетностью мер по обеспечению безопасности государства, осуществляемых этими сотрудниками. Преследуя защиту экономических интересов и безопасности общества, законодатель узаконил меры по материальному стимулированию сотрудников мобильных групп, способствующих повышению действенности таможенного органа в борьбе с хищениями.

25. Правительство в представленном мнении указал на необоснованность аргументов авторов обращения, акцентируя внимание на специфику деятельности мобильных бригад Таможенной службы и риск, которому они подвергаются, а также на основные задачи, которые они выполняют, отметив, что служащие таможи, обладая особым статусом, не находятся в сравнимом с другими служащими положении, включая те, которые работают в условиях, сопряженных с риском для здоровья и жизни.

26. Согласно письменному мнению Президента Республики Молдова, особый статус, который предоставляется некоторым служащим, подразумевает и дополнительные права по сравнению с другими категориями государственных служащих. Согласно практике ЕСПЧ, для того, чтобы существовала дискриминация, необходимо, чтобы ситуации были сопоставимыми и существовали объективные и разумные основания.

3. Оценка Конституционного суда

27. Согласно 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.

28. В своей практике Конституционный суд неоднократно указывал на то, что различия в обращении не приводят 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.

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

30. 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.

31. Конституционный суд отмечает, что в целях обеспечения материальных условий, необходимых для эффективного выполнения государственными служащими своих обязанностей, укрепления их усилий и повышения профессионализма, а также их адекватного вознаграждения за индивидуальные профессиональные успехи, 22 марта 2012 года Парламент принял Закон №48 о системе оплаты труда государственных служащих, который вводит новую систему оплаты трудовой деятельности государственных служащих.

32. Конституционный суд отмечает, что у всех государственных служащих одна общая функция – исполнять в условиях закона служебные обязанности, вытекающие из полномочий государственного органа. В то же время, должности не идентичны, каждая из них имеет свои специфические особенности и условия, в которых они осуществляются.

33. В этом смысле, согласно Закону №158 от 4 июля 2008 года о государственной должности и статусе государственного служащего, государственные должности классифицируются по категориям (руководители высшего звена; руководители; исполнители), а по сложности и характеру задач, значению и ответственности, каждая категория государственных должностей подразделяется на группы, указанные в Едином классификаторе государственных должностей.

34. В этом смысле, Конституционный суд подчеркивает, что согласно положениям Закона №48 от 22 марта 2012 года, **заработная плата государственных служащих определяется в зависимости от должности, уровня и ступени оплаты труда.**

35. Так, согласно ст.6 Закона №48 от 22 марта 2012 года, для мотивации государственных служащих развивать свою карьеру вводятся 23 уровня оплаты труда, являющиеся элементами системы

оплаты труда, на основе которых определяется должностной оклад государственных служащих в зависимости от их дифференциации согласно иерархии должностей в соответствующих отраслях деятельности.

36. В качестве стимула для реализации индивидуальных профессиональных достижений, в пределах установленного уровня оплаты труда вводятся 9 ступеней оплаты труда для государственных служащих – руководителей и исполнителей и 5 ступеней оплаты труда для государственных служащих – руководителей высшего звена.

37. Конституционный суд отмечает, что, в свете законодательных положений, 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.

38. Конституционный суд отмечает, что **дополнительно к основной заработной плате – право, гарантированное конституционными нормами,** - система оплаты труда государственных служащих предусматривает **надбавки, премии и другие доплаты.**

39. Кроме общих надбавок, которые предоставляются всем категориям государственных служащих, законодатель предусмотрел финансовое поощрение сотрудников мобильных бригад Таможенной службы, способствовавших поступлению в государственный бюджет доходов вследствие выявления нарушений в результате таможенного контроля, в размере до 10 процентов сумм соответствующих поступлений (ст.9 ч.(6) Закона №48 от 22 марта 2012 года).

40. Конституционный суд отмечает, что согласно Таможенному кодексу мобильные бригады являются специальными оперативными подразделениями Таможенной службы, которые принимают участие в раскрытии преступлений, связанных с контрабандой и незаконным оборотом товаров и транспортных средств.

41. В этом смысле, Конституционный суд разделяет мнение Правительства, что работа таможенных сотрудников мобильных бригад, которая сопряжена с определенным риском, отличается от работы большинства государственных служащих. Обладая особым статусом, они не находятся в аналогичном или сопоставимом с другими государственными служащими положении.

42. При этом, Конституционный суд отмечает, что **все государственные служащие, в том числе таможенные сотрудники, должны проявлять лояльность и добросовестно выполнять свои должностные обязанности.**

43. Статья 5 Закона №158 от 4 июля 2008 года о государственной должности и статусе государственного служащего предусматривает, что **государственная служба основывается на принципах законности, профессионализма, гласности, беспристрастности, независимости, ответственности, стабильности и лояльности.**

44. Кодекс поведения государственного служащего, принятый Законом №25 от 22 февраля 2008 года, определяет принцип лояльности как обязанность государственного служащего добросовестно служить органу публичной власти, в котором работает, а также законным интересам граждан.

45. Что касается таможенных сотрудников, **Кодекс этики и поведения**, принятый Советом по таможенному сотрудничеству, во вступительной части указывает на то, что государственная должность является носителем общественного доверия. Сотрудники таможенных служб обязаны **ставить лояльное отношение к правительству, законы и моральные принципы выше личных интересов.** Общественность вправе доверять в полной мере таможенной администрации и считать, что она соблюдает этические нормы. Для того, чтобы сохранить доверие общественности, сотрудники таможенных служб должны соответствовать самым высоким моральным требованиям.

46. Согласно п.7.3. Кодекса, «Публичные фонды»:

«7.3. [...]

- **служащие не должны извлекать выгоду из своего статуса и служить личным интересам или интересам других лиц.»**

47. В разделе I Приложения к данному Кодексу предусматривается:

«I. Таможенная администрация, обладая полными или частичными полномочиями для осуществления задержания, ареста или конфискации имущества, должна руководствоваться в своей деятельности повышенными требованиями и согласованными процедурами, чтобы обеспечить максимально повышенный уровень ответственности и этики. Среди разных ключевых элементов установленных протоколов нижеуказанные пункты должны стать практической основой для такой программы:

- **должность или оклад сотрудников таможенных служб никоим образом не должен зависеть от арестованного или конфискованного имущества (или соответствующих процедур), даже если сотрудники получают официальное признание и/или финансовое вознаграждение за личные заслуги при проведении таких мер».**

48. По данному делу Конституционный суд отмечает, что основная заработная плата таможенных сотрудников мобильных бригад не зависит от их вклада в обеспечении поступлений в государственный бюджет в силу должностных обязанностей, а подобно другим категориям государственных служащих зависит от развития карьеры и индивидуальных профессиональных успехов.

49. Конституционный суд отмечает, что положения, подвергаемые конституционному контролю, касаются исключительно **надбавок** к основной заработной плате таможенных сотрудников мобильных бригад, а именно до 10% сумм поступлений в государственный бюджет вследствие выявленных нарушений в результате таможенного контроля. Стимулирующие выплаты осуществляются за счет бюджета Таможенной службы.

50. Конституционный суд отмечает, что Рекомендации EUBAM от 16 ноября 2012 года относительно национальной концепции о мобильных бригадах Таможенной службы Республики Молдова предусматривают введение прозрачной системы материального стимулирования за способствование поступлениям в бюджет, в зависимости от их значения.

51. Из изложенного Конституционный суд заключает, что государство, на основании ст.43 Конституции, обязано обеспечить всем работникам минимальную заработную плату по экономике. Отсюда следует вывод, что заработная плата – одно из **основных защищенных прав работника**. Надбавки к заработной плате **не составляют его основное право, а составляют дополнительное право**.

52. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что **законодательный орган обладает компетенцией для предоставления государственным служащим премий, надбавок, доплат к основной заработной плате**. Законодатель вправе также устанавливать дифференцированные надбавки в зависимости от категории работников, изменить их в различные промежутки времени, приостановить или даже отменить.

53. На основании выше изложенного, Конституционный суд пришел к выводу, что принятие оспариваемых положений вписывается в пределы свободы усмотрения Парламента и не противоречит ст.16 ч.(2) Конституции.

На основании изложенного и руководствуясь положениями 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

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать необоснованным* обращение, представленное депутатами Парламента Республики Молдова Михай Гимпу, Валериу Мунтяну и Георге Брега, о контроле конституционности некоторых

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О
ФИНАНСОВОМ ПООЩРЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ СОТРУДНИКОВ МОБИЛЬНОЙ БРИГАДЫ)

положений, касающихся финансового поощрения таможенных сотрудников мобильных бригад.

2. Признать конституционной часть (6) статьи 9 Закона №48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих.

3. 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, 11 декабря 2014 года

ПКС № 30

Дело № 18а/2014