



**Republica Moldova
Curtea Constituțională**

NOTĂRIRE

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

об исключительном случае неконституционности ст.62 ч.(1) п.d) Закона о государственной должности и статусе государственного служащего №158-XVI от 4 июля 2008 года¹

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

Думитру ПУЛБЕРЕ	- председатель, судья-докладчик
Виктор ПУШКАШ	- судья
Петру РАЙЛЯН	- судья
Елена САФАЛЕРУ	- судья
Валерия ШТЕРБЕЦ	- судья

секретарь заседания - Дина Мустяца, при участии представителя Парламента, Виктора Моргоч, представителей Правительства, Олега Ефрима и Тамары Георгицэ, руководствуясь ст.135 ч.(1) п.g) Конституции, ст.4 ч.(1) п.g) Закона о Конституционном суде, ст.4 ч.(1) п.g) и ст.16 ч.(1) Кодекса конституционной юрисдикции, рассмотрел в открытом пленарном заседании дело об исключительном случае неконституционности ст.62 ч.(1) п.d) Закона о государственной должности и статусе государственного служащего №158-XVI от 4 июля 2008 года.

Основанием для рассмотрения дела послужило обращение Высшей судебной палаты, представленное 15 ноября 2010 года в соответствии со ст.24 и ст.25 Закона о Конституционном суде, ст.38 и ст.39 Кодекса конституционной юрисдикции.

Определением Конституционного суда от 8 декабря 2010 года обращение было принято к рассмотрению по существу и включено в повестку дня.

В ходе предварительного рассмотрения обращения Конституционный суд запросил точки зрения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, Института истории, государства и права Академии наук Молдовы, Центра по правам человека, неправительственной организации «Альянс за правосудие и права человека», Молдавского государственного университета, Международного независимого университета Молдовы.

Рассмотрев материалы дела, заслушав сообщение судьи-докладчика и разъяснения участников процесса,

¹ М.О., 2008, №230-232, ст.840

Конституционный суд

у с т а н о в и л:

1. Решением Апелляционной палаты Кишинэу от 24 марта 2010 года был отклонен иск Ротунду Петра об отмене приказа Министерства образования об освобождении от должности на основании ст.62 ч.(1) п.d) Закона о государственной должности и статусе государственного служащего №158-XVI от 4 июля 2008 года, в связи с достижением возраста, необходимого для получения права на пенсию по возрасту.

В своем заявлении истец сослался на неправильное применение Закона №158-XVI, действующего с 1 января 2009 года, аргументируя тем, что правоотношения, предусмотренные ст.62 ч.(1) п.d) закона, в его случае были исчерпаны до вступления в силу закона, который действует только на будущее.

Коллегия по гражданским и административным делам Высшей судебной палаты, рассматривая кассационную жалобу на решение Апелляционной палаты, в соответствии с положениями ст.12¹ Гражданского процессуального кодекса, приняла мотивированное заключение о подаче запроса о разрешении исключительного случая неконституционности ст.62 ч.(1) п.d) Закона о государственной должности и статусе государственного служащего №158-XVI от 4 июля 2008 года.

Высшая судебная палата в обращении, утвержденном Постановлением Пленума №15 от 25 октября 2010 года, отметила, что положения ст.62 ч.(1) п.d) закона ограничивают право на труд государственных служащих, достигших возраста, необходимого для получения права на пенсию по возрасту, и тем самым противоречат конституционным нормам ст.43 ч.(1) и ст.16 ч.(2), предусматривающих право любого лица на труд, свободный выбор работы, а также на защиту от безработицы, и равенство граждан перед законом и властями без каких-либо различий, ст.4 ч.(1), предусматривающей, что права и свободы человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова, ст.54, исключающей принятие законов, запрещающих или умаляющих права и основные свободы человека.

В обращении отмечается также, что оспариваемые положения нарушают предписания ст.14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст.2 ч.(2) и ст.6 Международного договора об экономических, социальных и культурных правах, согласно которым пользование правами и свободами, провозглашенными Конвенцией и Пактом, обеспечивается без дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства; ст.7 и ст.23 Всеобщей декларации прав человека, согласно которым все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона от какой бы то ни было дискриминации, и каждый человек имеет право на труд и свободный выбор работы.

В поддержку своих утверждений автор обращения сослался также на юриспруденцию Конституционного суда, в частности, на Постановление № 9 от 30 марта 2004 года, согласно которой «положения законодательства, которые предусматривают возраст как основание для прекращения трудовых отношений, если это не требование о квалификации, определяется как ограничение прав в области труда и деятельности».

2. Проанализировав содержание законодательных положений, составляющих предмет обращения, и соотнеся их с конституционными положениями, нормами национального законодательства и международных актов, Конституционный суд отмечает следующее.

Статья 62 ч.(1) п.d) Закона о государственной должности и статусе государственного служащего №158-XVI от 4 июля 2008 года (далее – Закон №158- XVI) имеет следующее содержание:

«(1) Служебные отношения прекращаются по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон:

d) в случае достижения государственным служащим возраста, необходимого для получения права на пенсию по возрасту, за исключением случая, указанного в части (5) статьи 42.»

Свободный доступ к государственной службе закреплен в ст.39 ч.(2) Конституции, согласно которой любому гражданину обеспечивается *в соответствии с законом* доступ к государственной службе. Исходя из этих соображений, приведенная в обращении ст.43 ч.(1) Конституции о праве на труд и защите труда будет соотнесена со ст.39 ч.(2) Конституции.

Конституционный суд отмечает, что ст.39 ч.(2) Конституции не предусматривает условия и порядок занятия и исполнения государственных должностей, оставляя это на усмотрение законодателя.

Развивая конституционную норму, законодатель принял Закон №158-XVI, целью которого является обеспечение исполнения стабильной, профессиональной, беспристрастной, прозрачной и эффективной государственной службы в интересах общества и государства, а государственный служащий – это лицо, осуществляющее деятельность, предполагающую реализацию прерогатив публичной власти (ст.1 ч.(2), ст.3), которые подразумевают высокие требования к его профессиональным качествам. Чтобы предотвратить нанесение ущерба государству, общественному порядку, основным правам и свободам, достоинству человека, законодатель, в отступление от общих правил, предусмотрел, что государственный служащий будет исполнять государственную должность до достижения им возраста, необходимого для получения права на пенсию по возрасту.

Принцип установления равных условий для доступа к государственной должности закреплен и в ст.21 §2 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой «каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране», в ст.25 Международного договора о гражданских и политических правах, предусматривающей, что «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в ст.2, и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе». Из ст.25 ясно вытекает, что право доступа к государственной службе может подвергаться разумным ограничениям.

Ст.2 Международного договора о гражданских и политических правах запрещает дискриминацию по признакам расы, пола, религии, убеждений, имущественного положения, социального происхождения и др., но не запрещает государствам-участникам предусматривать законодательным путем особые условия доступа к государственной должности, такие как знание языков, гражданских прав, воинская обязанность, возрастные ограничения, физические способности и т.д.

Конституционный суд отмечает, что свободный выбор работы не означает, что лицо может выбирать любую профессию или должность, независимо от своей профессиональной подготовки, моральных и физических качеств. Выбор места работы, профессии, должности предполагает наличие определенной квалификации и соответствующих способностей.

Исполнение государственной должности является лишь одним из способов реализации права на труд, следовательно, установление возрастного ценза для государственных служащих не затрагивает право на труд, это право может быть реализовано в других областях, где возраст не является существенным и определяющим профессиональным требованием.

Регулирование законом осуществления важных с точки зрения общественных интересов должностей, в том числе, установление определенных условий и ограничений, является естественным и необходимым.

Ранее, рассматривая аналогичные вопросы, Конституционный суд заключил, что «... установление возрастного ценза для осуществления определенных видов деятельности не может быть расценено *a priori* как нарушение конституционного права на труд» (ПКС №30 от 23.12.2010 года²).

Положения, касающиеся осуществления определенных видов деятельности или должностей до достижения возрастного ценза, содержатся во многих законодательных актах, регулирующих деятельность государственных служащих, обладающих особым статусом: Закон о Центре по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией № 1104-XV от 6 июня 2002 года, Закон о службе гражданской защиты и чрезвычайных ситуациях № 93-XVI от 5 апреля 2007 года, Кодекс о телевидении и радио Республики Молдова (Закон №260-XVI от 27 июля 2006 года), Закон о нотариате №1453-XV от 8 ноября 2002 года, Закон о прокуратуре №294-XVI от 25 декабря 2008 года и др. Специальный законодательный акт содержит правовые нормы, применимые исключительно к определенным категориям общественных отношений или установленным при отступлении от общих правил субъектам.

Следует отметить, что законодательство большинства европейских стран, регламентирующее статус государственных служащих, содержит положения аналогичные статье 62 ч.(1) п.d) Закона №158-XVI (ст.98 Закона №188/1999 о статусе государственного служащего Румынии, ст.106 ч.(1) Закона государственного служащего Болгарии, ст.120 ч.(1) Закона о статусе государственного служащего Эстонии, ст.7 ч.(4) Закона о статусе государственных служащих Латвии, ст.17 п.b) Закона XXII/1992 о статусе государственных служащих Венгрии, ст.87 Закона о государственной службе в Польше, ст.21 ч.(2) Закона о гражданской государственной службе в Российской Федерации и др.).

Положения ст.62 ч.(1) п.d) Закона №158-XVI соответствуют ст.54 ч.(2) Конституции, поскольку предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, общественного порядка, в целях защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, и др.

В этом же контексте Конституционный суд отмечает, что, согласно конституционным положениям ч.(3) ст.54, право на труд, свободный выбор работы и право доступа к государственной службе, закрепленные в ст.43 ч.(1) и ст.39 ч.(2) Конституции, не относятся к правам, которые не могут быть ограничены.

Исходя из изложенного, Конституционный суд не может согласиться с критикой автора обращения о том, что положения ст.62 ч.(1) п.d) Закона №158-XVI нарушают нормы ст.4 ч.(1), ст.43 ч.(1), ст.54 Конституции, ст.23 Всеобщей декларации прав человека.

Конституционный суд считает необоснованными и приведенные в обращении аргументы о том, что, применяя различный подход к государственным служащим, по сравнению с другими работниками, законодатель нарушил принцип равноправия и не дискриминации, гарантированного в ст.16 Конституции, ст.7 Всеобщей декларации прав человека, ст.2 §2 и ст.6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

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.

Ст.2 ч.(2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что «государства-участники обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных

² М.О., 2011, №1-4, ст.2

убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

Аналогичные положения содержатся и в ст.7 Всеобщей декларации прав человека.

Среди дискриминационных критериев, нарушающих равенство граждан, перечисленных в вышеизложенных конституционных и международных нормах, отсутствует возрастной критерий. Конституционный суд считает, что этот критерий не может быть причислен к «иным обстоятельствам», будучи конкретно предусмотренным законом.

Утверждения автора обращения о том, что оспариваемые нормы устанавливают различный подход к государственным служащим, достигшим возраста, необходимого для получения права на пенсию, по сравнению с другими работниками, не обоснованны, поскольку Закон №158-XVI является специальным законодательным актом, применяемым только к государственным служащим, как строго определенным субъектам, а не ко всем работникам органов публичной власти. Положения ст.62 ч.(1) п.d применяются единообразно к субъектам, подпадающим под действие Закона №158-XVI. Этот подход не применяется к находящимся в другом положении гражданам, так как принцип равноправия, закрепленный в ст.16 ч.(2) Конституции, не подразумевает единообразного отношения, а равное правовое отношение к равным ситуациям, к различным ситуациям правовое отношение может быть только дифференцированным.

Конституционный суд установил, что полномочия и обязанности государственных служащих, нося исключительно публичный характер, существенно отличаются от обязанностей лиц, работающих в других областях. Это оправдывает установление по отношению к ним особого правового режима, что не считается дискриминацией.

Такой же смысл содержат и положения ст.Е раздела V приложения к Европейской социальной хартии (пересмотренной), принятой в Страсбурге 3 мая 1996 года и ратифицированной Парламентом Республики Молдова Законом №484-XV от 28.09.2001 года³, согласно которым различный подход по объективному и разумному основанию не считается дискриминацией.

Международная организация труда во многих своих актах касающихся занятости подчеркнула, что различия или предпочтения, основанные на особых требованиях или условиях, в связи с осуществлением определенных видов деятельности, не являются дискриминацией. Так, Конвенция Международной организации труда №111 от 25 июня 1958 года о дискриминации в области труда и занятий, ратифицированная Постановлением Парламента №593-XIII от 26 сентября 1995 года, предусматривает в ст.1 п.2, что всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией. Согласно п.5 пп.b) Рекомендации МОТ №62 о работниках в возрасте, в исключительных случаях, могут устанавливаться возрастные ограничения для определенных видов деятельности, на основании особых требований, условий и норм. В этом же контексте п.22 Рекомендации МОТ предусматривает возможность установления нормативными актами определенного возраста, при достижении которого трудовые отношения могут быть прекращены.

В контексте предмета обращения следует отметить и тот факт, что Законом №156-XIV от 14 октября 1998 года «О пенсиях государственного социального страхования» законодатель предусмотрел для государственных служащих льготные условия выхода на пенсию по возрасту. Так, застрахованное лицо со статусом государственного служащего, имеющее страховой стаж, предусмотренный законом, и подтверждающее не менее 15 лет страхового стажа на государственной службе, пользуется правом досрочного выхода на пенсию не ранее чем за пять лет до достижения пенсионного возраста (57 лет для женщин и

³ *Tratate internaționale*, 38/175, 2006

62 лет для мужчин). Пенсия исчисляется в размере 75 процентов среднемесячного дохода, определяемого в соответствии с положениями закона.

Таким образом, по сравнению с другими гражданами, государственный служащий на протяжении 5 лет до достижения пенсионного возраста получает одновременно зарплату и досрочно пенсию.

Конституционный суд считает не релевантной в контексте рассматриваемого дела ст.14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, поскольку данная норма не обладает автономией. Защита, предоставляемая статьей 14, является дополнительной по отношению к имущественным правам, предусмотренным Конвенцией, среди которых право на труд не перечислено.

Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд подчеркивает, что положения ст.62 ч.(1) п.d) Закона №158-XVI соответствуют конституционным нормам ст.4, ст.16 ч.(2), ст.54 и международным нормам о равноправии и не дискриминации.

3. Что касается оснований, связанных с исключительным случаем неконституционности, Конституционный суд считает, что согласно ст.6 Гражданского кодекса положения ст.62 ч.(1) п.d) Закона №158-XVI не применяются к трудовым правоотношениям, возникшим до его вступления в силу.

Исходя из изложенного, руководствуясь положениями ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.61, ст.62 п.е) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать конституционными положения ст.62 ч.(1) п.d) Закона о государственной должности и статусе государственного служащего №158-XVI от 04.07.2008 года.

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

Председатель

Думитру ПУЛБЕРЕ

*Кишинэу,
22 марта 2011 года, №6
Дело № 44g/2010*