

## ОСОБОЕ МНЕНИЕ

*изложенное на основании ч. (5) ст.26 Закона о Конституционном суде и ст.67 Кодекса конституционной юрисдикции*

1. 20 декабря 2011 года Конституционный суд принял Постановление «О контроле конституционности ряда законов об изменении условий обеспечения пенсиями и другими социальными выплатами некоторых категорий работников».

2. Не согласившись с положениями п.3 резолютивной части Постановления Конституционного суда, которым были признаны конституционными ст.III п.7 (в части, касающейся ст.46<sup>2</sup> Закона №156-XIV от 14 октября 1998 года «О пенсиях государственного социального обеспечения») и ст.VIII Закона №56 от 9 июня 2011 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», а также с выводами, содержащимися в §§ 90-93 описательной части постановления, относительно условий назначения пенсии для прокуроров, выражаю особое мнение.

3. Отвергая аргументы авторов обращений о неконституционности изменений, касающихся условий назначения пенсии для прокуроров, Конституционный суд подчеркнул, что принцип независимости судьи не может применяться к прокурорам, утверждая, что независимость судьи основывается на его статусе магистрата, а не на том, как называется должность.

В своем постановлении Конституционный суд отметил, что «Если на уровне государственных институтов не могут существовать две независимости, таким же образом не могут существовать два института, обеспечивающих надзор за независимостью магистратов. Так, включение института Прокуратуры в главу девятую Конституции «Судебная власть» не обеспечивает прокурорам автоматическое получение статуса магистрата. Это не позволяет рассматривать статус прокуроров через призму принципа независимости правосудия и судьи, закрепленного ст.116 Конституции.»

Других аргументов о конституционности положений закона, касающихся новых условий назначения пенсии для прокуроров, Конституционный суд не привел.

4. По моему мнению, внесенные изменения, посредством которых законодатель установил новые условия назначения пенсии для прокуроров, одновременно уменьшив ее размер, ограничивают установленную Законом о Прокуратуре социальную защиту данной категории лиц.

Отсутствие у прокуроров статуса магистрата (установление которого не зависит от воли прокуроров) не ограничивает независимость, роль и место прокурора, представителя судебной власти, согласно полномочиям, закрепленным в ст.124 Конституции.

5. В Республике Молдова деятельность прокурора, как представителя судебной власти, субъекта ответственной государственной должности, основывается на Конституции, на условиях отбора и назначения на должность, влекущих установление правовых гарантий в целях обеспечения его независимости и соблюдения социальных гарантий.

Как вытекает из ст.2 ч.(3) и (4) Закона о Прокуратуре, принцип независимости исключает возможность подчинения Прокуратуры законодательной и исполнительной властям, а равно оказания влияния на него

со стороны других государственных органов и структур, или их вмешательства в деятельность Прокуратуры.

Прокурор организует и осуществляет свою деятельность на основе принципа автономии, обеспечиваемого процессуальной независимостью и судебным контролем и дающего ему возможность самостоятельно принимать решения по рассматриваемым делам и случаям.

Таким образом, автономия и процессуальная независимость прокуроров, согласно Закону о Прокуратуре, предполагает отсутствие исключительно политических и социально-экономических прав (право на коллективные переговоры по трудовым вопросам, право на забастовку, экономическая свобода), а также, установленная на конституционном уровне несовместимость должности на протяжении всей его профессиональной деятельности. Согласно ст.125 ч.(4) Конституции, должность прокурора несовместима с какой-либо другой государственной или частной должностью, за исключением преподавательской и научной деятельности.

**6.** Для прокуроров, как и для судей, пенсия за выслугу лет, предоставляемая в специальных условиях, является необходимостью, вытекающей из их профессионального статуса, который устанавливает ограничения, не существующие для других категорий застрахованных лиц.

Поскольку судьи и прокуроры, помимо заработной платы, не могут получать другие доходы, кроме как от преподавательской и научной деятельности, что четко закреплено в Конституции, государство должно обеспечить им законом условия, которые способствовали бы их **беспристрастности**.

В этой связи, считаю ошибочным исключение из Закона о Прокуратуре (специального закона, регламентирующего правовой статус прокурора) положений, устанавливающих условия назначения пенсии для прокуроров, и включение их в Закон о пенсиях государственного социального страхования.

**7.** Необходимо отметить, что установленные законодателем условия назначения пенсий для прокуроров абсолютно аналогичны условиям пенсионного обеспечения судей.

**8.** Конституционный суд признал неконституционными положения ст. II и п.7 и п.9 ст.III Закона №56 от 9 июня 2011 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» в части, касающейся ст.46<sup>1</sup> Закона №156-XIV от 14 октября 1998 года «О пенсиях государственного социального обеспечения», которыми были изменены условия пенсионного обеспечения **судей**, считая их противоречащими положениям ст.6 и ст.116 Конституции.

**9.** С выводами Конституционного суда о неконституционности этих положений я согласна, и считаю их полностью релевантными и в случае положений закона, касающихся новых условий назначения пенсий для прокуроров.

**10.** По моему мнению, при установлении новых условий назначения пенсии для прокуроров законодатель не учел международные обязательства по вопросу о независимости судебной власти, которые Республика Молдова взяла на себя, присоединившись к международным организациям, а также постановления Конституционного суда, которыми были признаны неконституционными некоторые аналогичные изменения и дополнения, внесенные в национальном

законодательстве, регламентирующие вопросы пенсионного обеспечения прокуроров и судей.

**11.** Так, в своих предыдущих постановлениях Конституционный суд высказался по юридическому аспекту вопроса о статусе судьи, прокурора, закрепленного в Конституции, а также, о социальных гарантиях их независимости. В этом смысле, в Постановлении №4 от 27.01.2000 года «О контроле конституционности некоторых положений законов, регулирующих пенсионное обеспечение судей, прокуроров, следователей Прокуратуры и государственных служащих» Конституционный суд отметил: *«Право гражданина на пенсионное обеспечение находится в прямой зависимости от характера его общественно-полезной деятельности.»*

*Пенсии за выслугу лет судей, прокуроров (...) заработаны предшествующим трудом, выполнением специальных, особо значимых для общества обязанностей.»*

Суд также подчеркнул, что в осуществлении своих полномочий данная категория лиц наделена особым правовым статусом, высокой значимости для общества, который предопределен характером и комплексом осуществления их деятельности, ответственностью и требованиями к их квалификации.

Общество и государство, предъявляя высокие требования к профессиональной деятельности судей и прокуроров, обязаны установить им высокий уровень материального и социального обеспечения.

**12.** По моему мнению, установление специальной пенсии для прокуроров, также как и для судей, не является привилегией, оно объективно оправдано, как частично компенсирующая ограничения, вытекающие из их особого статуса, установленного законом, строгого и ограничительного, который должен соблюдаться прокурорами.

По данному вопросу, в своих предыдущих постановлениях Конституционный суд подчеркнул что *«учитывая общественную значимость обязанностей прокуроров, следователей прокуратуры, их повышенную ответственность и риск, с которым сопряжено осуществление функциональных обязанностей, данной категории сотрудников необходимо обеспечить беспорные правовые гарантии».*

**13.** Согласно принципам и требованиям международного права о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, условия труда, заработная плата, пенсия и пенсионный возраст устанавливаются для прокуроров, учитывая роль и место правосудия в правовом государстве, ответственность, сложность и риск профессии, несовместимости должности и ограничения, предусмотренные законом для данной категории лиц. Международные акты обязывают государства-члены устанавливать для судей и прокуроров путем принятия специальных законов соответствующую заработную плату и пенсию, которые обеспечивали бы им реальную экономическую независимость.

В соответствующих рекомендациях Комитета министров Совета Европы отмечается, что любое изменение или дополнение внутреннего законодательства государств-членов Совета Европы, которые затрагивают судебную власть (в которой входит и Прокуратура), следует согласовывать с экспертами Совета Европы в данной области.

Рекомендация REC(2000)19 Совета Министров для стран-участников о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия в п.5 пп.d) предусматривает, что в целях осуществления этих функций, государство должно принимать меры для того,

чтобы закон гарантировал разумные условия для службы, в частности, касающихся статуса, денежного вознаграждения и пенсии, которые соответствовали бы значимости исполняемых функций, а также соответствующий возраст для выхода на пенсию.

При принятии поправок, касающихся условий пенсионного обеспечения прокуроров, не были приняты во внимание рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы, которые непосредственно касаются деятельности демократических институтов в Молдове (Резолюция №1465(2005) и Рекомендация №1721(2005).

**14.** Также, в смысле ст.1 Протокола №1 Европейской конвенции по защите прав и основных свобод человека и юриспруденции Европейского Суда по правам человека относительно данного вопроса, права, вытекающие из вносимых страховых взносов, каковым является право на пенсию, являются имущественными правами, подпадающие под защиту ст.1 Протокола №1 (право собственности).

Считаю, что установлением новых условий назначения пенсий прокурорам с уменьшением ее размера было нарушено их право собственности.

Что касается специальных пенсий, юриспруденция Европейского суда по правам человека, применяя ст.1 Протокола №1, признает и защищает пенсию, установленную для определенных профессий, и не позволяет сокращение данного права, кроме как в исключительных случаях, при соблюдении принципа соразмерности, а это означает, что принятая мера должна быть оправдана правомерностью преследуемой цели (Дело Бэнфилд против Объединенного Королевства, 2005).

**15.** Таким образом, считаю, что ограничения имущественных прав, увеличение пенсионного возраста и страхового стажа для прокуроров с последствиями более позднего приобретения права на пенсию за выслугу лет, вносимые критикуемыми нормами закона, являются для лиц, к которым они применяются, чрезмерным и непомерным бременем и не поддерживают справедливое равновесие между общими интересами и требованиями защиты основных прав лица.

**16.** Исходя из этих соображений и учитывая юриспруденцию Конституционного суда относительно пенсий судей и прокуроров, подчеркиваю, что их конституционный статус (статус, развитый в органическом законе, который содержит ряд несовместимостей и ограничений, но предполагающий связанные с профессией обязанности и риск,) требует предоставление социальных гарантий (включая предоставление права на пенсию за выслугу лет в специальных условиях) в качестве составной части независимости прокуроров, которая является гарантией правового государства, провозглашенного в ст.1 ч.(3) Высшего закона.

Исходя из изложенного, считаю неконституционными положения п.7 ст.III (в части, касающейся условий назначения пенсии для прокуроров, в соответствии с положениями ст.46<sup>2</sup> Закона №156-XIV от 14.10.1998 года «О пенсиях государственного социального обеспечения») и ст.VIII Закона №56 от 9 июня 2011 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты».

**Елена САФАЛЕРУ**  
**Судья Конституционного суда**

*20 декабря 2011 года*