



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**ст. 21² Закона № 355-XVI от 23 декабря 2005 года о системе оплаты
труда в бюджетной сфере и Постановления Правительства № 172
от 22 марта 2017 года об утверждении Положения о порядке
финансового поощрения констатирующих субъектов
Генерального инспектората полиции
Министерства внутренних дел
(финансовое поощрение констатирующих субъектов)**

(обращение № 46а/2017)

КИШИНЭУ

13 декабря 2017 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-XVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Тудор ПАНЦЫРУ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктория ИФТОДИ,
Виктор ПОПА,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Алены Балабан,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 10 апреля 2017 г.,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутата Владимира Односталко, представленное в Конституционный суд 10 апреля 2017 года, на основании 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. 21² Закона № 355-XVI от 23 декабря 2005 года о системе оплаты труда в бюджетной сфере и Постановления Правительства № 172 от 22 марта 2017 года об утверждении Положения о порядке финансового поощрения констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел.

2. Автор обращения считает, что ст. 21² Закона № 355-XVI от 23 декабря 2005 года, предусматривающая финансовое поощрение констатирующих субъектов подразделений Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел, и принятое во исполнение указанного закона Постановление Правительства № 172 от 22 марта 2017 года вступают в противоречие со ст.1, ст. 15, ст. 16, ст.21 и ст. 23 Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 20 апреля 2017 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-XVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

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

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение поддержал Фадей Нагачевский, адвокат, представитель автора. Со стороны Парламента принял участие Валериу Кучук, начальник службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента. От Правительства присутствовали Эдуард Сербенко, государственный секретарь Министерства юстиции, и Серджиу Цуркану, начальник юридического управления Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Законом № 281 от 16 декабря 2016 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Парламент Республики Молдова дополнил Закон № 355-XVI от 23 декабря 2005 года о системе оплаты труда в бюджетной сфере статьей ст.21².

7. Согласно ст. 21² данного закона: *«Констатирующие субъекты подразделений Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел, способствовавшие поступлению в государственный бюджет доходов вследствие выявления правонарушений согласно компетенции, получают финансовое поощрение за счет бюджета Генерального инспектората полиции в размере 25 процентов сумм соответствующих поступлений. Порядок назначения указанных стимулирующих выплат устанавливается положением, утвержденным Правительством».*

8. Во исполнение положений ст. 21² указанного закона было принято Постановление Правительства № 172 от 22 марта 2017 года об утверждении Положения о порядке финансового поощрения констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

9. Применимые положения Конституции (повторное опубликование в М.О., 2016г., № 78, ст. 140):

Статья 1

Государство Республика Молдова

«[...]

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-XVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

(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 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 23

Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«(1) Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность».

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 и сфере экономики, еженедельного отдыха, оплачиваемого отпуска, труда в тяжелых условиях, а также других специфических ситуаций.

[...]

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

«Ст.1. – (1) Настоящий закон регламентирует порядок, условия и размеры оплаты труда работников органов публичного управления, учреждений и организаций, финансируемых из национального публичного бюджета (далее – *бюджетные единицы*).

[...]

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-ХVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

«Ст.2. – (1) Заработная плата указанных в статье 1 работников бюджетных единиц (за исключением лиц, занимающих ответственные государственные должности), состоит из:

а) основной заработной платы (тарифная ставка, должностной оклад), устанавливаемой в зависимости от ответственности и сложности задач, а также от уровня необходимой для занимаемой должности подготовки;

б) надбавок, доплат и выплат к основной заработной плате стимулирующего или компенсационного характера;

с) премий по результатам текущей деятельности, а также премии по результатам работы бюджетной единицы за год.

(2) Наряду с заработной платой работникам бюджетных единиц может оказываться материальная помощь, предоставляемая в размерах и порядке, установленных настоящим законом».

[...]

«Ст.21². – Конституирующие субъекты подразделений Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел, способствовавшие поступлению в государственный бюджет доходов вследствие выявления правонарушений согласно компетенции, *получают финансовое поощрение за счет бюджета Генерального инспектората полиции в размере 25 процентов сумм соответствующих поступлений*. Порядок назначения указанных стимулирующих выплат устанавливается положением, утвержденным Правительством».

11. Применимые положения Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского (М.О., 2013г., № 42-47, ст. 145):

Статья 25

Полномочия полицейского

«(1) Полицейский исполняет функции, реализует права и выполняет обязанности, возложенные на него законом, в пределах компетенции и в соответствии с занимаемой должностью.

(2) Законные требования полицейского в ходе выполнения служебных обязанностей обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами.

(3) Неисполнение законных требований полицейского, а также другие действия или бездействие, препятствующие выполнению им своих обязанностей, влекут установленную законодательством ответственность.

(4) Требования полицейского и предпринимаемые им при осуществлении служебной деятельности действия признаются законными до тех пор, пока в соответствии с законом и в предусмотренном им порядке не будет установлено иное.

(5) При выполнении служебных функций полицейский имеет следующие полномочия:

1) требовать от лиц, в том числе должностных и публичных, соблюдения общественного порядка и прекращения противоправных действий, а в случае необходимости обеспечения соблюдения требований закона – вмешиваться с применением физической силы, состоящих на вооружении специальных средств

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-XVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

или огнестрельного оружия в соответствии с установленными законом условиями;

2) реализовывать права, вытекающие из уголовной процедуры или производства по делам о правонарушениях, в случаях, когда полицейский выполняет соответствующую процессуальную функцию;

3) устанавливать личность лиц, которые нарушают законные требования или в отношении которых имеются признаки того, что они готовят либо совершили противоправное или наносящее вред деяние, в том числе лиц, намеревающихся войти в зону ограниченного доступа;

4) сопровождать в подразделение полиции лиц, которые своими действиями угрожают жизни или здоровью людей, общественному порядку и безопасности или другим охраняемым законом социальным ценностям, а также лиц, подозреваемых в совершении противоправных или наносящих вред деяний, личности которых не были установлены в предусмотренном законом порядке;

5) производить предварительный личный досмотр задержанных лиц, а также лиц и находящихся при них вещей, которые принимают участие в проведении публичных мероприятий или в других местах, где запрещен доступ с оружием, опасными изделиями или веществами;

[...]

Статья 31

Персонал полиции и статус полицейского

«(1) Персонал полиции состоит из полицейских, государственных служащих, вольнонаемных работников и персонала технического обслуживания.

(2) В пределах установленной законодательством компетенции полицейский наделяется полномочиями на период и в связи с выполнением служебных обязанностей, предусмотренных настоящим законом.

(3) Полицейский является государственным служащим с особым статусом.

(4) Статус полицейского распространяется и на работников подчиненных Министерству внутренних дел подразделений, выполняющих функции полиции согласно положениям настоящего закона, а также на педагогический персонал кафедр полицейских дисциплин в составе учебных заведений Министерства внутренних дел. Подчиненные Министерству внутренних дел подразделения, в которых учреждаются полицейские должности, определяются в Положении о Министерстве внутренних дел, утвержденном Правительством».

12. Применимые положения Кодекса Республики Молдова о правонарушениях № 218-XVI от 24 октября 2008 года (повторно опубликован в М.О., 2017г., № 78-84, ст. 100):

Статья 385

Констатирующий субъект

«(1) Констатирующим субъектом является представитель органа публичной власти, разрешающий в пределах своей компетенции дело о правонарушении в установленном настоящим кодексом порядке.

(2) **Констатирующим субъектом назначается наделенный полномочиями по констатации правонарушения и/или назначению наказания служащий органов, указанных в статьях 400–423¹⁰.**

[...]

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-ХVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

Статья 400

Министерство внутренних дел

«(1) Правонарушения, предусмотренные статьями 47, 48, частью (5) статьи 48¹, статьями 48²–54, 69–71, 73, частью (8) статьи 77, статьями 78–78², частями (1), (2) и (4) статьи 79, статьями 80¹, 85–87, 89–91, частями (16) и (18) статьи 91¹, статьями 96, 99–107, частью (3) статьи 115, частями (4), (6)–(10) статьи 157, частями (1) и (2) статьи 158, статьей 176, частями (1)–(4), (9), (11)–(13), (15), (21), (22), (27) статьи 197, статьями 201–203, 205, 209, 220–226, 228–232, 234–236, 238–242, 244, 245, частями (1), (4)–(8) статьи 263, статьями 263¹, 265, 267, 272, частями (1) и (5) статьи 274, частями (1), (4), (5), (7) и (9) статьи 277, статьями 282, 283, частью (3) статьи 286, статьями 287³, 289¹, 321, 325, 326, 333, 334, 338–341, 343, 346, частью (1) статьи 349, статьями 350–350², 354, 355, частями (1) и (2) статьи 356, статьями 357, 359–363, частями (1)–(5¹) статьи 364, статьей 365, устанавливаются и рассматриваются полицией.

(2) Рассматривать дела о правонарушениях и назначать наказания в пределах своих полномочий вправе начальники управлений и их заместители, начальники инспекторов полиции и их заместители, начальники отделов полиции, начальники полицейских участков, начальники полицейских постов, главные участковые офицеры, старшие участковые офицеры, участковые офицеры, работники отделов общественного порядка, работники патрульных служб, работники отделов транспортного надзора и дорожного движения, работники служб технического надзора и дорожно-транспортных происшествий инспекторов полиции, работники Национального патрульного инспектората и Национального следственного инспектората Генерального инспектората полиции, а также работники других подведомственных Министерству внутренних дел подразделений, выполняющих функции полиции.

[...].».

13. Применимые положения Постановления Правительства № 172 от 22 марта 2017 года об утверждении Положения о порядке финансового поощрения констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел (М.О., 2017г., №85-91, ст. 343):

«1. Положение о порядке финансового поощрения констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел (в дальнейшем – Положение) устанавливает порядок и условия финансового поощрения констатирующих субъектов, которые внесли свой вклад в сбор поступлений в государственный бюджет, основания и единый порядок управления финансовыми средствами Генерального инспектората полиции в размере 25% суммы штрафов, взысканных в государственный бюджет в результате документирования правонарушений констатирующими субъектами полиции, назначение использования, порядок распределения, учет и контроль данных средств.

2. Настоящее Положение устанавливает правила для констатирующих субъектов, лиц, подписывающих ежеквартальный отчет о финансовом поощрении, деятельности Комиссии по ежеквартальному финансовому поощрению, возмещения материального ущерба в случае аннулирования

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-XVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

протоколов о правонарушении, а также порядок возмещения необоснованно выплаченных сумм.

[...]

6. Требования настоящего Положения применяются к констатирующим субъектам полиции, которые в соответствии с Кодексом о правонарушениях Республики Молдова применяют санкции в виде штрафов.

[...]

37. В случае принятия окончательного постановления/решения об аннулировании протокола о правонарушении, составленного констатирующим субъектом, возмещение материального и морального ущерба, причиненного незаконно наложенным административным штрафом, будет осуществлено за счет Генерального инспектората полиции, при этом последний имеет право привлечь к ответственности констатирующего субъекта в порядке регрессного иска.

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

14. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что в нем идет речь о финансовом поощрении констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел в размере 25% суммы штрафов, взысканных в государственный бюджет вследствие выявления правонарушений согласно компетенции.

15. Таким образом, обращение касается ряда 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

16. В определении от 20 апреля 2017 года Конституционный суд отметил, что, в соответствии со 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.

17. Статья 25 п. г) Закона о конституционном суде и статья 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента правом обращения в Конституционный суд.

18. 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. Конституционный суд отмечает, что предметом конституционного контроля являются ст. 21² Закона № 355-XVI от 23

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-XVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

декабря 2005 года о системе оплаты труда в бюджетной сфере и Постановление Правительства № 172 от 22 марта 2017 года об утверждении Положения о порядке финансового поощрения констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел.

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

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

22. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат ст. 1, ст. 15, ст. 16, ст. 21 и ст. 23 Конституции.

23. Автор обращения считает, что установление оспариваемыми положениями поощрительных выплат приведет к чрезмерному росту доходов констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции по сравнению с доходами других категорий констатирующих субъектов. Несмотря на отсутствие в обращении четкой ссылки на текст Конституции, Конституционный суд разумно заключил, что речь идет о предполагаемом нарушении положений ст. 43 в сочетании со ст.16 Конституции.

24. Для уяснения вопросов, затронутых в обращении, Конституционный суд будет исходить из положений ст. 43 и ст. 16 Конституции, а также из своей практики и практики Европейского суда по правам человека. Касательно предполагаемого нарушения ст.1, ст. 15, ст. 21 и ст. 23 Конституции, Конституционный суд отмечает, что указанные нормы не имеют отношения к рассматриваемому делу.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 43 В СОЧЕТАНИИ СО СТ. 16
КОНСТИТУЦИИ

25. Автор обращения считает, что положения, подвергнутые контролю конституционности, нарушают ст. 16 Конституции, согласно которой:

«(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».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-XVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПОощРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

26. По мнению автора обращения, оспариваемые положения нарушают и ст. 43 конституции, которая предусматривает, что:

«(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 и сфере экономики, еженедельного отдыха, оплачиваемого отпуска, труда в тяжелых условиях, а также других специфических ситуаций.

[...].»

1. Аргументы автора обращения

27. Автор обращения считает, что ст. 21² Закона № 355-XVI от 23 декабря 2005 года и Постановление Правительства № 172 от 22 марта 2017 года, предусматривающие финансовое поощрение констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел в размере 25% суммы штрафов, взысканных в государственный бюджет, вступают в противоречие со ст. 16 Конституции, так как в них отдается предпочтение отдельной категории констатирующих субъектов без наличия на то разумного оправдания.

28. Автор обращения отмечает, что принятие указанных положений приводит к чрезмерному росту доходов констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции. Он считает, что при наложении штрафов данная категория констатирующих субъектов будет преследовать собственный экономический интерес.

2. Аргументы органов власти

29. Парламент не видит в оспариваемых положениях недостатков конституционного характера. Установление надбавки к основной заработной плате констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции является объективно оправданным и разумным, учитывая сложность и объем служебных обязанностей данной категории лиц, соответствует положениям Трудового кодекса и Закона об оплате труда № 847-XV от 14 февраля 2002 года. По мнению Парламента, принятие указанных положений составляет исключительный выбор законодателя.

30. В письменном мнении Президента Республики Молдова отмечается, что оспариваемые положения устанавливают не единообразный и дискриминационный подход по отношению к

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-ХVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

государственным служащим, на которые распространяется действие Закона № 355-ХVI от 23 декабря 2005 года.

31. Правительство считает необоснованными аргументы автора обращения, отметив, что оспариваемые положения оправданы тем, что констатирующие субъекты подразделений Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел чаще других подвержены риску. Их целью является сохранение в рядах полиции высококвалифицированных и честных кадров, а также сокращение уязвимости сотрудников полиции к риску коррупции при взаимодействии с населением.

32. Правительство отметило, что констатирующие субъекты подразделений Генерального инспектората полиции обладают особым статусом и такими же правами и обязанностями, и поэтому они не находятся в одинаковом положении с другими категориями работников.

3. Оценка Конституционного суда

33. Конституционный суд отмечает, что принцип равенства перед законом, закрепленный в ст. 16 Конституции, предусматривает равный подход в ситуациях, которые, в зависимости от преследуемой цели, не являются различными.

34. В соответствии с ч.(2) ст.16 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.

35. 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.

36. Различия в обращении являются дискриминационными, если не имеют под собой объективные и разумные основания, то есть если не преследуют законную цель или не существует разумной соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью.

37. 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,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-ХVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

однако задача Конституционного суда состоит в том, чтобы оценить, если соблюдаются требования Конституции.

38. Проанализировав приведенные в обращении доводы, Конституционный суд отмечает, что 16 декабря 2016 года Закон № 355-ХVI от 23 декабря 2005 года о системе оплаты труда в бюджетной сфере был дополнен ст. 21², согласно которой *«констатирующие субъекты подразделений Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел, способствовавшие поступлению в государственный бюджет доходов вследствие выявления правонарушений согласно компетенции, получают финансовое поощрение за счет бюджета Генерального инспектората полиции в размере 25 процентов сумм соответствующих поступлений»*.

39. Также, Конституционный суд отмечает, что во исполнение положений ст. 21² закона Правительство приняло Постановление №172 от 22 марта 2017 года об утверждении Положения о порядке финансового поощрения констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел.

40. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что законодатель вправе устанавливать надбавки и поощрительные выплаты для отдельных категорий работников, учитывая специфику их деятельности.

41. По рассматриваемому делу Конституционный суд установил, что все констатирующие субъекты органов публичной власти наделены, в пределах вверенных задач, полномочиями по констатации правонарушений, а в случаях и условиях, установленных законом, и по разрешению дел о правонарушениях [ст. 385 ч.(1) и ч.(2) Кодекса о правонарушениях].

42. Учитывая специфику деятельности констатирующих субъектов, нельзя считать, что их статус является идентичным, так как в различных органах публичной власти статус констатирующих субъектов имеет свои особенности.

43. В Постановлении № 30 от 11 декабря 2014 года о контроле конституционности статьи 9 ч.(6) Закона № 48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих Конституционный суд отметил, что должности не идентичны, каждая из них имеет свои специфические особенности и условия, в которых они осуществляются.

44. Конституционный суд также отметил, 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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-ХVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

публичной власти, а также уровня учреждения в иерархии государственных органов (ПКС № 30 от 11 декабря 2014 года, § 37).

45. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что согласно ст. 400 Кодекса о правонарушениях констатирующий субъект Генерального инспектора полиции Министерства внутренних дел осуществляет полицейские полномочия.

46. В соответствии со ст. 31 ч.(3) Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского, полицейский является государственным служащим с особым статусом. Полицейский является субъектом служебных отношений, которые возникают, осуществляются и прекращаются в условиях Закона № 288 от 16 декабря 2016 года о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел.

47. Конституционный суд отмечает, что полицейским предоставлен особый статус в силу особых условий, в которых они работают, опасности, которой они подвергаются, и выполненных задач, сопряженных с риском для жизни и физического и психического здоровья, а также в силу возложенных на них обязанностей. Согласно положениям Закона № 320 от 27 декабря 2012 года, задачи полицейского составляют предупреждение и расследование правонарушений, поддержание, обеспечение и восстановление общественного порядка и безопасности, защита прав и законных интересов лица и общества и обеспечение осуществления правосудия.

48. Конституционный суд подчеркивает, что, учитывая особый статус, права и обязанности констатирующих субъектов Генерального инспектора полиции, а также риски, которым они подвержены в осуществление своих обязанностей, они не находятся в одинаковом положении с другими категориями констатирующих субъектов публичных органов.

49. Автор обращения утверждает, что принятие оспариваемых положений будет способствовать наложению штрафов констатирующими субъектами в собственных экономических интересах и, в результате, приведет к чрезмерному росту их доходов. Конституционный суд расценивает эти утверждения как необоснованные.

50. Конституционный суд отмечает, что **дополнительно к основной заработной плате – право, гарантированное конституционными нормами**, - система оплаты труда работников органов публичного управления, включая лиц, выполняющих функции по охране правопорядка, предусматривает **надбавки, премии и другие доплаты поощрительного или компенсационного характера**.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-ХVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПОощРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

51. Кроме общих надбавок, предоставляемых всем категориям работников органов публичного управления, законодатель предусмотрел возможность финансового поощрения констатирующих субъектов подразделений Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел ежеквартально в размере 25 процентов суммы штрафов, взысканных в государственный бюджет.

52. Конституционный суд отмечает, что, хотя оспариваемые положения устанавливают ежеквартальное финансовое поощрение констатирующего субъекта Генерального инспектората полиции в размере 25% суммы штрафа взысканного в государственный бюджет, при аннулировании судебной инстанцией протокола о правонарушении предусмотрено **возмещение констатирующим субъектом полученной суммы.**

53. Конституционный суд отмечает, что в случае совершения со стороны констатирующих субъектов злоупотреблений при наложении штрафов за правонарушения составленные протоколы могут быть обжалованы в суде, который, в соответствии с Кодексом о правонарушениях, обладает всей полнотой власти для установления виновности лица, в отношении которого было возбуждено дело о правонарушении; наличия смягчающих и/или отягчающих обстоятельств; необходимости применения наказания и, в зависимости от обстоятельств, вида административного наказания.

54. Конституционный суд отмечает, что Генеральный инспекторат полиции имеет право подавать регрессный иск против констатирующего субъекта в целях возмещения материального и морального ущерба, причиненного незаконным наложением административного штрафа.

55. Конституционный суд подчеркивает, что констатирующий субъект обязан проявлять лояльность и добросовестно исполнять должностные обязанности.

56. Статья 5 Закона о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел предусматривает, что **деятельность государственного служащего с особым статусом осуществляется исключительно на основе и во исполнение закона, в интересах личности и общества, на принципах профессионализма, конфиденциальности, профессиональной честности и лояльности, стабильности в государственной должности, взаимодействия и сотрудничества, беспристрастности и недискриминации, прозрачности, объективности, эффективности, ответственности.**

57. Определяя принцип лояльности, Кодекс этики и поведения государственного служащего с особым статусом Министерства внутренних дел, утвержденный Постановлением Правительства № 629

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-XVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

от 8 августа 2017 года, устанавливает, что государственный служащий обязан добросовестно относиться к службе в учреждении, в котором работает, а также законным интересам граждан, воздерживаться от любых действий и поступков, которые могут нанести ущерб имиджу, репутации или законным интересам учреждения.

58. По данному делу Конституционный суд отмечает, что основная заработная плата констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции 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 достижений.

59. 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**.

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

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

62. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд заключает, что положения, подвергнутые контролю конституционности, не затрагивают положения ст. 43 в сочетании со ст. 16 Конституции.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п.а) и ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, статей 6, 61, 62 п. а) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать необоснованным* обращение депутата Парламента Республики Молдова, Владимира Односталко.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 21² ЗАКОНА № 355-ХVI ОТ 23
ДЕКАБРЯ 2005 ГОДА О СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ И
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 172 ОТ 22 МАРТА 2017 ГОДА
(ФИНАНСОВОЕ ПООЩРЕНИЕ КОНСТАТИРУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ)

2. Признать конституционными:

- ст. 21² Закона № 355-ХVI от 23 декабря 2005 года о системе оплаты труда в бюджетной сфере;

- Постановление Правительства № 172 от 22 марта 2017 года об утверждении Положения о порядке финансового поощрения констатирующих субъектов Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел.

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

Председатель

Тудор ПАНЦЫРУ

Кишинэу, 13 декабря 2017 года
ПКС № 37
Дело № 46а/2017