



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 174g/2019 г.

об исключительном случае неконституционности Постановления
Правительства № 1396 от 24 ноября 2003 года о подготовке врачей и
фармацевтов через резидентуру и трудоустройстве молодых
специалистов

(трудоустройство молодых специалистов [2])

КИШИНЭУ

5 декабря 2019 г.

Конституционный суд в составе:

Владимир ЦУРКАН, *председатель*,

Эдуард АБАБЕЙ,

Домника МАНОЛЕ,

Николае РОШКА,

Люба ШОВА,

Сергей ЦУРКАН, *судьи*,

при участии *помощника судьи*, Алены Балабан,

Принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 2 октября 2019 г., рассмотрев приемлемость указанного обращения, учитывая акты и материалы дела, проведя обсуждение в совещательной комнате 5 декабря 2019 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности Постановления Правительства № 1396 от 24 ноября 2003 года о подготовке врачей и фармацевтов через резидентуру и трудоустройстве молодых специалистов, заявленном адвокатом Марином Балтэ в деле № 2-2246/2019, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Центру.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд 2 октября 2019 года судьей в суде Кишинэу, сектор Центру, Романом Паскарь, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) и п. g) Конституции.

А. Обстоятельства основного спора

3. Министерство здравоохранения и Ольга Зорила заключили 15 ноября 2013 года договор № 487 о подготовке через резидентуру и трудоустройстве. Данный договор предусматривал, что Министерство, в качестве центрального государственного органа, обязуется за счет бюджетных средств подготовить врача-резидента Ольгу Зорила и трудоустроить ее, а врач-резидент Ольга Зорила обязуется по окончании резидентуры отработать не менее трех лет по распределению Министерства здравоохранения.

4. После окончания обучения в резидентуре Министерство здравоохранения 15 июля 2016 года вынесло в отношении Ольги Зорила свидетельство о распределении № 10-МОФ/16 для ее трудоустройства в Государственном медико-санитарном учреждении

– Стрэшенская районная больница. Ольга Зорила не явилась в Стрэшенскую районную больницу для трудоустройства.

5. Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты 23 июня 2017 года подало в суд Кишинэу, сектор Центру, исковое заявление против Ольги Зорила о взыскании понесенных государством расходов на университетскую подготовку в резидентуре.

6. В ходе судебного разбирательства адвокат Марин Балтэ заявил об исключительном случае неконституционности Постановления Правительства № 1396 от 24 ноября 2003 года о подготовке врачей и фармацевтов через резидентуру и трудоустройстве молодых специалистов.

7. Определением от 13 сентября 2019 года судебная инстанция удовлетворила ходатайство и направила обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для его разрешения.

В. Применимое законодательство

8. Применимые положения Конституции:

Статья 35

Право на образование

«(1) Право на образование обеспечивается обязательным общим образованием, лицейским и профессиональным образованием, высшим образованием, а также другими формами обучения и повышения квалификации.

[...]

(4) Государственное образование является бесплатным.

[...]

(7) Государственное лицейское, профессиональное и высшее образование в равной степени доступно всем в зависимости от способностей.

[...]».

Статья 36

Право на охрану здоровья

«(1) Право на охрану здоровья гарантируется.

(2) Минимальный уровень государственного медицинского обеспечения является бесплатным.

[...]».

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.

[...]».

Статья 96

Роль [Правительства]

«(1) Правительство обеспечивает **проведение внутренней** и внешней **политики** государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.

(2) При осуществлении своих полномочий Правительство руководствуется программой деятельности, одобренной Парламентом».

Статья 102

Акты Правительства

«(1) Правительство принимает постановления, ордонансы и распоряжения.

(2) Постановления принимаются для организации исполнения законов.

[...]».

9. Применимые положения Постановления Правительства № 1396 от 24 ноября 2003 года о подготовке врачей и фармацевтов через резидентуру и трудоустройстве молодых специалистов:

«Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Установить, что, начиная с 2003/2004 учебного года, постуниверситетское обучение врачей и фармацевтов в резидентуре с финансированием из государственного бюджета будет осуществляться исключительно на основе индивидуального контракта, заключенного с Министерством здравоохранения, труда и социальной защиты.

2. Утвердить Типовой контракт о подготовке в резидентуре и трудоустройстве врачей и фармацевтов согласно приложению.

3. После окончания постуниверситетского обучения в резидентуре молодые специалисты - врачи и фармацевты – распределяются Министерством здравоохранения, труда и социальной защиты для трудоустройства в соответствии с нуждами государства на период до трех лет. При распределении семейных врачей учитывать результаты конкурсов выделения практик семейного врача.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 174G/2019

4. В случае несоблюдения молодыми специалистами подписанного с Министерством здравоохранения, труда и социальной защиты контракта они обязаны возместить затраты на университетское и постуниверситетское обучение за счет средств государственного бюджета в сумме, исчисленной Министерством здравоохранения, труда и социальной защиты.

[...]».

10. Применимые положения Закона № 547 от 21 июля 1995 года об образовании (утратил силу по Закону № 152 от 17 июля 2014 года), действующего на день принятия оспариваемого акта:

Статья 40

Компетенция органов публичной власти

«(1) Органы публичной власти:

- a) определяют государственную политику в области образования;
- b) принимают нормативные акты по совершенствованию законодательства об образовании;
- c) обеспечивают развитие материально-технической базы системы образования, определяют порядок организации и проведения производственной практики учащихся и студентов;
- d) представляют предложения по плану (государственному заказу) подготовки специалистов с финансированием из государственного бюджета и на контрактной основе в средних профессиональных, средних специальных, высших учебных заведениях и учреждениях постуниверситетского образования;
- e) определяют и утверждают годовую долю субсидий из государственного бюджета для системы образования, устанавливают порядок и нормы оплаты труда педагогических кадров государственных учебных заведений всех уровней, а также нормы материального обеспечения учащихся и студентов;
- f) предоставляют лицензии на деятельность учебных заведений всех уровней, ступеней и форм обучения (за исключением бюджетных);
- g) заключают договоры о сотрудничестве с другими государствами по вопросам образования и признания национальных документов об образовании;
- h) осуществляют контроль и дают оценку деятельности Министерства образования.

[...]».

11. Применимые положения Закона № 64 от 31 мая 1990 года о Правительстве (утратил силу по Закону № 136 от 7 июля 2017 года), действующего на день принятия оспариваемого акта:

Статья 11

Основные полномочия Правительства в области социального развития, образования, молодежи и спорта, культуры и здравоохранения

«Правительство:

1) проводит единую государственную политику по обеспечению уровня жизни населения республики не ниже минимального, официально установленного и соответствующего уровню экономического развития Республики Молдова;

[...]

4) обеспечивает социально-экономические условия, создает материально-техническую базу и специальные фонды для развития народного образования, молодежи, культуры, здравоохранения, охраны окружающей среды;

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

12. В обоснование обращения об исключительном случае неконституционности автор утверждает, что принятием Постановления № 1396 от 24 ноября 2003 года о подготовке врачей и фармацевтов через резидентуру и трудоустройстве молодых специалистов, на основании которого был заключен договор о подготовке в резидентуре и трудоустройстве, Правительство установило первичные правовые нормы, что превышает пределы его полномочий, закрепленных в ч. (2) статьи 102 Конституции.

В. Оценка Конституционного суда

13. Рассмотрев приемлемость обращения об исключительном случае неконституционности, Конституционный суд отмечает следующее.

14. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, конституционный контроль постановлений Правительства, в данном случае Постановления Правительства № 1396 от 24 ноября 2003 года о подготовке врачей и фармацевтов через резидентуру и трудоустройстве молодых специалистов, относится к компетенции Конституционного суда.

15. Конституционный суд отмечает, что обращение об исключительном случае неконституционности, заявленном адвокатом Марином Балтэ в деле № 2-2246/2019, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Центру, подано субъектом, наделенным таким правом, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции.

16. Рассмотрев обращение об исключительном случае неконституционности, Конституционный суд отмечает, что оно является повторным. В данном обращении его автор считает, что Правительство приняло оспариваемое Постановление в нарушение ч.(2) статьи 102 Конституции, и что в Определении № 106 от 7 ноября 2017 года, в котором предыдущее обращение было признано неприемлемым, Конституционный суд не высказался по этому вопросу.

17. Конституционный суд отмечает, что Определением № 106 от 7 ноября 2017 года он признал неприемлемым обращение об исключительном случае неконституционности Постановления Правительства № 1396 от 24 ноября 2003 года, заявленном в рамках этого же спора. В пункте 21 Определения делается ссылка на Постановление Конституционного суда № 11 от 4 июня 2009 года, где по вопросу о полномочиях Правительства было установлено, *inter alia*, что «Правительство вправе устанавливать критерии регулирования договорных трудовых отношений между выпускниками учебных заведений, которые обучались в группах с бюджетным финансированием, и учреждениями, которые должны их трудоустроить», а также и то, что «Правительство может обратиться к учебным заведениям по поводу подготовки определенных категорий специалистов».

18. Конституционный суд также отмечает, что предмет регулирования Постановления Правительства № 1396 относится к нескольким областям публичной политики государства. Подготовка врачей и фармацевтов через резидентуру, как и их трудоустройство подпадают под действие конституционных положений, касающихся гарантий права на образование и права на охрану здоровья. Кроме обеспечения лицу права на обучение в резидентуре с финансированием из бюджетных средств, государство имеет позитивную обязанность по организации деятельности учреждений в области здравоохранения и обеспечению их квалифицированным персоналом, чтобы эффективно гарантировать право на охрану здоровья.

19. Конституционная роль Правительства заключается, *inter alia*, и в реализации внутренней политики государства (статья 96 Конституции), обеспечении права на образование (статья 35 Конституции) и гарантировании охраны здоровья и медицинской помощи (статьи 36 и 47 Конституции). Охрана здоровья населения

Республики Молдова относится к отрасли, представляющей особый общественный интерес и обязывающей государство предпринимать меры по обеспечению ее модернизации и развития. Ответственность за обеспечение права граждан на охрану здоровья принадлежит, в последней инстанции, государству. Через свои органы публичной власти оно устанавливает и обеспечивает предоставление бесплатного минимума медицинской помощи (ПКС № 28 от 14 декабря 2004 года).

20. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что принятие Постановления Правительства № 1396, в котором установлено, что врачи и фармацевты резиденты, воспользовавшиеся финансированием обучения из государственного бюджета, должны отработать определенный период времени в медицинских учреждениях, в которые они были распределены, имеет веские основания.

21. На Конституционный суд возлагается задача установить, если на момент принятия Постановления № 1396 от 24 ноября 2003 года Правительство обладало законными полномочиями принимать нормативные акты в области подготовки врачей и фармацевтов через резидентуру и их трудоустройства.

22. В связи с этим, Конституционный суд обращается к своему Постановлению № 22 от 28 сентября 2004 года, где в § 3 он установил, что содержащиеся в актах Правительства нормы не могут быть первичными, они развивают и конкретизируют положения закона. Правительство не наделено первичной нормативной компетенцией, а уполномочено действовать только во исполнение законодательных актов. Постановления Правительства могут быть приняты в случае, если они предусмотрены законодательным актом, **вместе с тем, ничего не может помешать Правительству принять их, если того требует необходимость исполнения закона.**

23. Учитывая вышеизложенные суждения, Конституционный суд отмечает, что Правительство обладало полномочиями, согласно статье 11 Закона № 64 от 31 мая 1990 года о Правительстве, по обеспечению социально-экономических условий, созданию материально-технической базы и специальных фондов для развития народного образования, молодежи, культуры, здравоохранения, охраны окружающей среды. Из общего характера предоставленных полномочий по созданию благоприятных условий для развития образования и здравоохранения вытекает и позитивная обязанность Правительства по упорядочению процесса использования бюджетных средств в образовательной сфере с тем, чтобы по окончании обучения бенефициары этих средств способствовали оказанию медицинских услуг населению.

24. Конституционный суд отмечает, что на момент принятия Постановления Правительства № 1396 от 24 ноября 2003 года действовал Закон об образовании № 547 от 21 июля 1995 года, который

предусматривал компетенцию органов публичной власти в области образования. Конституционный суд заключает, что под синтагмой «органы публичной власти» в ч. (1) статьи 40 законодатель имел в виду Правительство, поскольку этот государственный орган уполномочен определять государственную политику в области образования, принимать нормативные акты, обеспечивать развитие материально-технической базы в образовательной системе, утверждать план (государственный заказ) подготовки специалистов и даже осуществлять контроль над деятельностью Министерства образования.

25. Закон об образовании № 547 от 21 июля 1995 года делегирует Правительству, в соответствии с ч. (1) статьи 102 Конституции, полномочия по принятию нормативных актов в области образования [п. б) ч. (1) ст. 40] и утверждению плана (государственного заказа) подготовки специалистов [п. d) ч. (1) ст. 40]. План (государственный заказ) утверждается в целях обеспечения права на образование в государственных учебных заведениях, обеспечения народного хозяйства квалифицированными кадрами и удовлетворения спроса на рынке труда. В связи с этим, Правительство приняло акты по утверждению плана (государственного заказа) на 2002-2003 годы [Постановления № 577 от 8 мая 2002 года, № 600 от 20 мая 2003 года], в которых ставилось в обязанность министерств, включая Министерство образования и Министерство здравоохранения, имеющих в своем подчинении высшие учебные заведения, заключать со студентами договора на обучение и трудоустройство после окончания обучения, в соответствии с потребностями государства. В эту же категорию актов входит и Постановление Правительства №1396 от 24 ноября 2003 года о подготовке врачей и фармацевтов через резидентуру и трудоустройстве молодых специалистов. Исполнение данного постановления представляет собой механизм по эффективному использованию бюджетных средств государства в подготовке специалистов в сочетании с позитивной обязанностью государства в обеспечении права на охрану здоровья.

26. Принимая во внимание тот факт, что процесс организации и функционирования образовательной системы является единым, основанным на государственных стандартах в образовании, Конституционный суд отмечает, что квоты приема являются также важным инструментом в регулировании порядка распределения ограниченных средств, которыми обладает государство. Поскольку подготовка специалистов является дорогостоящей и учитывая характер имеющихся средств, государство может в определенные периоды времени поощрять прием на конкретные специальности (см. ПКС № 6 от 3 мая 2012 года, § 38), обеспечить получивших финансовую поддержку из бюджета рабочим местом и, если того

требуют интересы государства, дать распределение в определенные населенные пункты. Ничто не мешает лицам, не согласным с распределением, не заключать договора на обучение, финансируемое из государственного бюджета.

27. В данном случае, осуществляя полномочия по исполнению законов, Правительство оставалось в пределах своей компетенции и не действовало *ultra vires*. Следовательно, Постановление Правительства № 1396 от 24 ноября 2003 года, принятое в порядке статьи 40 ч. (1) Закона об образовании № 547 от 21 июля 1995 года, не противоречит ч. (2) статьи 102 Конституции, поскольку Правительство обладало полномочиями по обеспечению внедрения государственной политики в области образования.

28. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что обращение об исключительном случае неконституционности является неприемлемым и не может быть принято к рассмотрению по существу.

По этим основаниям, в соответствии со ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 61 ч. (3) и ст. 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. *Признать неприемлемым* обращение об исключительном случае неконституционности Постановления Правительства № 1396 от 24 ноября 2003 года о подготовке врачей и фармацевтов через резидентуру и трудоустройстве молодых специалистов, заявленном адвокатом Марином Балтэ в деле № 2-2246/2019, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Центру.

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

Председатель

Владимир Цуркан

*Кишинэу, 5 декабря 2019 г.
ОКС № 132
Дело № 174g/2019 г.*