



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 139g/2020 г.

об исключительном случае неконституционности пунктов 47, 48 и 64

Положения о пособиях в государственной системе социального страхования по предупреждению заболеваний и восстановлению трудоспособности застрахованных лиц через санаторно-курортное лечение, утвержденного Постановлением Правительства № 290 от 19 апреля 2010 года

КИШИНЭУ

29 сентября 2020 г.

Конституционный суд в составе:
Домника МАНОЛЕ, *председатель*,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,

при участии *помощника судьи*, Кристины Кихай,

Принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 12 августа 2020 г.,
рассмотрев приемлемость указанного обращения,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 29 сентября 2020 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности пунктов 47, 48 [утратившего силу, согласно Постановлению Правительства № 209 от 7 марта 2018 года] и 64 Положения о пособиях в государственной системе социального страхования по предупреждению заболеваний и восстановлению трудоспособности застрахованных лиц через санаторно-курортное лечение, утвержденного Постановлением Правительства №290 от 19 апреля 2010 года, заявленном адвокатом Виталием Тихон в интересах ООО «Тірографія Sirius», стороны в деле № 2с-1792/19, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Центру.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд судьей в суде Кишинэу, сектор Центру, Марией Фрунзе, в соответствии со статьей 135 ч.(1) п. а) и п. g) Конституции.

А. Обстоятельства основного спора

3. В производстве суда Кишинэу, сектор Центру, находится гражданское дело № 2с-1792/19 по заявлению Национальной кассы социального страхования против ООО «Тірографія Sirius» о взыскании стоимости путевки на лечение.

4. В ходе судебного заседания адвокат Виталие Тихон в интересах ООО «Тірографія Sirius» заявил об исключительном случае неконституционности пунктов 47, 48 и 64 Положения о пособиях в государственной системе социального страхования по предупреждению заболеваний и восстановлению трудоспособности застрахованных лиц через санаторно-курортное лечение, утвержденного Постановлением Правительства № 290 от 19 апреля 2010 года.

5. Определением от 13 июля 2020 года судебная инстанция удовлетворила ходатайство и направила обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для его разрешения.

В. Применимое законодательство

6. Применимые положения Конституции:

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.

(2) При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы».

Статья 6 Разделение и взаимодействие властей

«В Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции».

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 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 20 Свободный доступ к правосудию

«(1) Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

(2) Ни один закон не может ограничить доступ к правосудию».

Статья 23 Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«[...]

(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 26 Право на защиту

«(1) Право на защиту гарантируется.

(2) Каждый человек имеет право самостоятельно реагировать законными способами на нарушение своих прав и свобод.

(3) На протяжении всего процесса стороны имеют право пользоваться помощью адвоката, выбранного или назначенного.

(4) Вмешательство в деятельность лиц, осуществляющих защиту в установленных пределах, наказывается законом».

Статья 54 Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20 - 24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы».

Статья 60

Парламент – высший представительный и законодательный орган

«(1) Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

[...].».

7. Применимые нормы Положения о пособиях в государственной системе социального страхования по предупреждению заболеваний и восстановлению трудоспособности застрахованных лиц через санаторно-курортное лечение, утвержденного Постановлением Правительства №290 от 19 апреля 2010 года:

«[...]

47. Застрахованные лица, работающие на нескольких субъектах (по совместительству), пользуются правом на санаторно-курортное лечение только по основному месту работы.

48. Путевки выдаются застрахованным лицам, проработавшим в данный субъект не менее 6 месяцев, за исключением случаев, указанных в пункте 5 настоящего Положения.

[п. 48 в редакции Постановления Правительства № 290 от 19 апреля 2010 года, в действии до 16 марта 2018 года]

[...]

64. Контроль правильности и полноты выполнения требований настоящего Положения осуществляется Национальной кассой, Национальной конфедерацией профсоюзов Молдовы и органами, наделенными функциями по контролю.

[...].».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

8. В обоснование обращения об исключительном случае неконституционности автор утверждает, что оспариваемые положения представляют собой первичные правовые нормы, которые не имеют никакого политико-правового обоснования и не соответствуют правилам законодательной техники. Он считает, что в ходе принятия Постановления № 290 от 19 апреля 2010 года Правительство внесло в одну из областей права первичные положения, не обладая на то полномочиями. Так, вмешательство Правительства в сферу, в которой Парламент не считает необходимым действовать, ведет к нарушению принципа разделения властей в государстве и положений статьи 60 Конституции.

9. Кроме того, автор отмечает, что оспариваемые положения являются неясными и непредсказуемыми в части, устанавливающей, что застрахованные лица, работающие на нескольких субъектах (по

совместительству), пользуются правом на санаторно-курортное лечение только по основному месту работы, поскольку не существует четких критериев, отличающих работника на основном месте работы от работника по совместительству.

10. Автор считает, что наделение государственных органов полномочиями контроля правильности выполнения требований оспариваемых положений приравнивается к предоставлению неограниченных полномочий в данной области, поскольку не установлены критерии, сроки и условия осуществления контроля.

11. В заключение, автор обращения утверждает, что оспариваемые положения противоречат статьям 1 ч. (3) [*верховенство права*], 4 [*права и свободы человека*], 6 [*разделение и взаимодействие властей*], 7 [*Конституция – высший закон Республики Молдова*], 15 [*универсальность*], 16 [*равенство*], 20 [*свободный доступ к правосудию*], 23 ч. (2) [*право каждого человека на знание своих прав и обязанностей*], 26 [*право на защиту*], 54 [*ограничение осуществления некоторых прав или свобод*], 60 [*Парламент – высший представительный и законодательный орган*] Конституции.

В. Оценка Конституционного суда

12. Рассмотрев приемлемость обращения, Конституционный суд отмечает следующее.

13. В соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности постановлений Правительства, в данном случае Постановления Правительства № 290 от 19 апреля 2010 года об утверждении Положения о пособиях в государственной системе социального страхования по предупреждению заболеваний и восстановлению трудоспособности застрахованных лиц через санаторно-курортное лечение, относится к компетенции Конституционного суда.

14. Конституционный суд заключает, что обращение об исключительном случае неконституционности представлено по ходатайству адвоката Виталия Тихон в интересах ООО «Тірография Sirius», стороны в деле № 2с-1792/19, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Центру. Оно подано субъектом, наделенным этим правом, на основании статьи 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года.

15. Конституционный суд отмечает, что предметом обращения являются пункты 47, 48 и 64 Положения о пособиях в государственной системе социального страхования по предупреждению заболеваний и восстановлению трудоспособности застрахованных лиц через санаторно-курортное лечение, утвержденного Постановлением Правительства №290 от 19 апреля 2010 года. Пункты 47 и 48 Положения устанавливают, что застрахованные лица, работающие на нескольких субъектов (по совместительству), пользуются правом на санаторно-курортное лечение только по основному месту работы, а путевки выдаются застрахованным лицам, реализовавшим страховой стаж у данного субъекта не менее 6 месяцев. Кроме того, п. 64 Положения наделяет Национальную кассу,

Национальную конфедерацию профсоюзов Молдовы и органы, обладающие функциями контроля, полномочиями по проверке правильности и полноты выполнения требований, установленных в Положении.

16. Конституционный суд допускает, что оспариваемые положения могут быть применены судебной инстанцией, которая рассматривает исковое заявление о взыскании стоимости путевки для прохождения санаторно-курортного лечения. Конституционный суд отмечает, что, хотя в настоящее время (при рассмотрении дела) пункт 48 Положения утратил силу, но он составляет предмет обращения, поскольку правовые отношения, рассматриваемые судебной инстанцией, зародились под действием этой нормы. Исходя из характера института исключительного случая неконституционности, он может быть заявлен и по отношению к утратившим силу актам, содержащимся в п. а) ч. (1) статьи 135 Конституции, если под их действием зародились правовые отношения, которые продолжают производить последствия, а норма применима к спорным правовым отношениям и является определяющей для разрешения дела (см. ПКС № 2 от 9 февраля 2016 года, § 73).

17. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли предмет контроля конституционности.

18. Конституционный суд отмечает, что другим обязательным условием для рассмотрения обращения об исключительном случае неконституционности по существу является действие конституционного права в конкретном деле. Так, Конституционному суду надлежит проверить, в свете доводов автора обращения, составляют ли оспариваемые положения вмешательство в одно из основных прав (ОКС № 24 от 2 марта 2020 года, § 18; ОКС № 35 от 23 марта 2020 года, § 18). Автор обращения утверждает, что оспариваемыми положениями нарушаются статьи Конституции, указанные выше в § 11.

19. Конституционный суд не находит оснований для рассмотрения противоречия оспариваемых положений статьям 4, 7, 15, 16, 20, 26 и 54 Конституции, поскольку автор обращения не привел доводы о неконституционности этих норм. Он не обосновал предполагаемое несоответствие оспариваемых положений приведенным конституционным нормам и не доказал наличие противоречий между ними. В подобных ситуациях Конституционный суд отклонил представленные обращения как неприемлемые, указав, что простая ссылка на текст Конституции, без объяснения предполагаемого несоответствия ему оспариваемых законодательных положений, не считается доводом (см., *mutatis mutandis*, ОКС № 44 от 22 мая 2017 года, § 19; ОКС № 30 от 29 марта 2018 года, § 22; ОКС № 102 от 3 октября 2019 года § 17; ОКС № 130 от 2 декабря 2019 года, § 23; ОКС № 151 от 26 декабря 2019 года, § 16; ОКС № 5 от 20 января 2020 года, § 20; ОКС № 33 от 19 марта 2020 года, § 31).

20. Если приступить к рассмотрению подобного обращения об исключительном случае неконституционности, Конституционный суд взял бы на себя обязанности автора в изложении доводов о неконституционности. Согласно статье 24 ч. (2) Закона о Конституционном суде и статье 39 Кодекса конституционной юрисдикции,

обращение должно быть обоснованным, содержать предмет и обстоятельства, на которые заявитель основывает свои требования (ОКС № 98 от 19 декабря 2016 года, § 23; ОКС № 126 от 15 декабря 2017 года, §28; ОКС № 139 от 12 декабря 2019 года, § 25).

21. Что касается доводов о неконституционности оспариваемых положений по отношению к статьям 1 ч. (3) [*верховенство права*], 6 [*разделение и взаимодействие властей*], 23 ч. (2) [*право каждого человека на знание своих прав и обязанностей*] и 60 [*Парламент – высший представительный и законодательный орган*] Конституции, Конституционный суд отмечает следующее.

22. В своей практике Конституционный суд установил, что статьи 1 ч.(3) и 23 ч. (2) Конституции не имеют самостоятельного применения. Для их применимости автор обращения должен доказать наличие вмешательства в основные права, гарантированные Конституцией. И только в ходе анализа обоснованности вмешательства в основные права, гарантированные Конституцией, Конституционный суд может применить эти статьи (ПКС № 15 от 28 мая 2020 года, § 25; ПКС № 18 от 31 июля 2020 года, § 30; ОКС № 3 от 16 января 2020 года, § 22; ОКС № 8 от 24 января 2020 года, § 28; ОКС № 28 от 12 марта 2020 года, § 18; ОКС № 33 от 19 марта 2020 года, § 21). Кроме того, Конституционный суд установил, что не возникает вопрос о неконституционности с точки зрения качества закона, если не затрагивается одно из основных прав (ОКС № 56 от 2 июня 2020 года, § 23; ОКС № 61 от 11 июня 2020 года, §37).

23. В данном случае, Конституционный суд заключает, что автор обращения не обосновал наличие вмешательства в основные права, гарантированные Конституцией. В связи с этим, Конституционный суд не вправе рассматривать оспариваемые положения с точки зрения конституционных ценностей верховенства права и качества закона.

24. Кроме того, Конституционный суд не может согласиться с доводами о неконституционности оспариваемых положений в связи со статьями 6 и 60 Конституции.

25. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые нормы включены в Положение о пособиях в государственной системе социального страхования по предупреждению заболеваний и восстановлению трудоспособности застрахованных лиц через санаторно-курортное лечение, утвержденное Постановлением Правительства № 290 от 19 апреля 2010 года, во исполнение статьи 41 Закона № 489 от 8 июля 1999 года о государственной системе социального страхования и статьи 15 ч. (3) Закона № 289 от 22 июля 2004 года о пособиях по временной нетрудоспособности и других пособиях социального страхования.

26. Конституционный суд в своей практике установил, что Правительство принимает постановления в целях организации исполнения законов, в соответствии с ч. (2) статьи 102 Конституции (см., *mutatis mutandis*, ОКС № 132 от 5 декабря 2019 года, § 21; ОКС № 11 от 3 февраля 2020 года, § 29). В этом аспекте, 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 (см. ПКС № 22 от 28 сентября 2004 года, § 3; ОКС № 132 от 5 декабря 2019 года, § 22; ОКС №11 от 3 февраля 2020 года, § 30). Следовательно, закон должен предшествовать постановлению Правительства (см. ПКС № 29 от 28 октября 2016 года, § 74; ОКС № 121 от 21 ноября 2019 года, § 23).

27. Так, Правительство было уполномочено принять нормативные акты, необходимые для реализации Закона № 489 от 8 июля 1999 года о государственной системе социального страхования и Закона № 289 от 22 июля 2004 года о пособиях по временной нетрудоспособности и других пособиях социального страхования. Конституционный суд отмечает, что в пределы усмотрения Правительства входит принятие решений о порядке исполнения законов. В данном случае, в осуществление своих исполнительных обязанностей, при определении порядка исполнения вышеуказанных законов Правительство не вышло за рамки своих полномочий, в соответствии с принципом разделения и взаимодействия властей, провозглашенным статьей 6 Конституции.

28. В то же время, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые нормы не содержат положений, наделяющих Правительство законодательной властью, то есть полномочиями по принятию, изменению или отмене законов. Так, в настоящем деле не установлено действие статьи 60 ч. (1) Конституции, согласно которой Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

29. Кроме того, Конституционный суд не может согласиться с доводами о неконституционности, согласно которым оспариваемые положения не соответствуют законной процедуре принятия и не уместны в политико-правовом аспекте.

30. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что, согласно статье 102 ч. (2) и ч. (4) Конституции, при принятии постановления Правительство должно учесть несколько условий, а именно: соответствующий акт принимается для организации исполнения законов, подписывается премьер-министром, контрассигнуется министрами, в обязанности которых входит его исполнение, и публикуется в Официальном мониторе Республики Молдова. Это конституционные требования, тогда как другие правила, относящиеся к процедуре, установлены внутренним законодательством и не вызывают вопросов конституционности (см., *mutatis mutandis*, ОКС № 5 от 28 сентября 2000 года; ПКС № 27 от 17 ноября 2015 года, § 62; ПКС № 13 от 21 мая 2020 года, § 45; ОКС № 45 от 18 мая 2020 года, § 26). Конституционный суд также отмечает, что вопрос политико-правовой целесообразности в ходе принятия постановления Правительства не относится к контролю конституционности.

31. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что обращение не отвечает требованиям приемлемости и не может быть принято к рассмотрению по существу.

По этим основаниям, в соответствии со ст. 26 ч. (1) 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 пунктов 47, 48 и 64 Положения о пособиях в государственной системе социального страхования по предупреждению заболеваний и восстановлению трудоспособности застрахованных лиц через санаторно-курортное лечение, утвержденного Постановлением Правительства № 290 от 19 апреля 2010 года, заявленном адвокатом Виталием Тихон в интересах ООО «Tipografia Sirius», стороны в деле №2с-1792/19, 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

Домника МАНОЛЕ

*Кишинэу, 29 сентября 2020 г.
ОКС № 110
Дело № 139g/2020 г.*