



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 139g/2019 г.

об исключительном случае неконституционности
некоторых норм Положения о выдаче документов, удостоверяющих личность, и
об учете граждан Республики Молдова, утвержденного Постановлением
Правительства № 125 от 18 февраля 2013 года
*(условия, установленные при подаче заявления о выдаче паспорта
несовершеннолетнему)*

КИШИНЭУ

2 марта 2020 г.

Конституционный суд в составе:
Владимир ЦУРКАН, *председатель*,
Эдуард АБАБЕЙ,
Домника МАНОЛЕ,
Николае РОШКА,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Алены Балабан,

Принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 26 июля 2019 г.,
рассмотрев приемлемость указанного обращения,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 2 марта 2020 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности пункта 42 части третьей подпунктов е), f) и g) Положения о выдаче документов, удостоверяющих личность, и об учете граждан Республики Молдова, утвержденного Постановлением Правительства № 125 от 18 февраля 2013 года, заявленном адвокатом Виктором Балмуш в деле № 3-211/19, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Рышкань.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд судьей в суде Кишинэу, сектор Рышкань, Татьяной Аvasилоайе, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) и п. g) Конституции.

А. Обстоятельства основного спора

3. В производстве суда Кишинэу, сектор Рышкань, находится административное дело по заявлению Виктории Балмуш против Агентства государственных услуг, третья сторона Управление по защите прав ребенка по сектору Рышкань, об установлении факта необоснованного отклонения заявления, нарушения права на свободное передвижение, о разрешении требования об изготовлении и выдаче паспорта несовершеннолетнему лицу без согласия отца и о возмещении морального ущерба, причиненного незаконным актом и неисполнением ответчиком предварительного заявления в установленный законом срок.

4. Адвокат Виктор Балмуш 24 апреля 2019 года заявил об исключительном случае неконституционности некоторых норм пункта 42 части третьей подпунктов е), f) и g) Положения о выдаче документов, удостоверяющих личность, и об учете граждан Республики Молдова, утвержденного Постановлением Правительства № 125 от 18 февраля 2013 года, регулирующих

процессуальные условия подачи заявления о выдаче паспорта несовершеннолетнему лицу.

5. Определением от 7 мая 2019 года суд Кишинэу, сектор Рышкань, удовлетворил ходатайство и направил обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для его разрешения.

В. Применимое законодательство

6. Применимые положения Конституции:

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 27

Право на свободу передвижения

«(1) Право на свободу передвижения по стране гарантируется.

(2) Каждому гражданину Республики Молдова обеспечивается право поселяться или пребывать в любом населенном пункте страны, выезжать из страны, эмигрировать из нее и возвращаться в нее».

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 102

Акты Правительства

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

(2) Постановления принимаются для организации исполнения законов.

[...]».

7. Применимые положения Закона № 273 от 9 ноября 1994 года об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы:

Статья 4

Порядок выдачи документов, удостоверяющих личность

«(1) Порядок выдачи документов, удостоверяющих личность, и их образцы утверждаются Правительством.

[...]

(1³) Удостоверяющие личность документы выдаются на основании заявления, поданного заявителем в компетентные органы в установленном порядке. В особых случаях допускается подача заявления иными лицами, а именно:

а) в случае несовершеннолетних, недееспособных лиц или лиц с ограниченной дееспособностью в качестве заявителя выступает законный представитель таковых при условии обязательного присутствия представляемого лица. Под понятие несовершеннолетнего не подпадают лица, которые приобрели полную дееспособность до достижения возраста 18 лет в соответствии с частями (2) и (3) статьи 20 Гражданского кодекса Республики Молдова;

б) в случае разлученных с родителями детей, над которыми не установлены опека или попечительство либо которые пользуются услугами социального размещения (детский дом семейного типа, общинный дом, центр временного размещения, другие виды учреждений интернатского типа), заявление подается соответственно органом опеки и попечительства или администрацией учреждения;

с) в случае лиц, прикованных к постели, либо лиц, находящихся на принудительном лечении, под предварительным арестом или в заключении, заявление может подаваться через представителя таковых;

[...]

(1⁵) Заявление на выдачу удостоверяющего личность документа отклоняется в случае, если заявитель предоставил заведомо ложные сведения либо если представленных документов недостаточно, они содержат расхождения, недействительны или устанавливается, что они не являются подлинными.

[...]

(3) При оформлении документов, удостоверяющих личность, правомочный орган вправе потребовать дополнительные данные о владельце.

[...]».

8. Применимые нормы Положения о выдаче документов, удостоверяющих личность, и об учете граждан Республики Молдова, утвержденного Постановлением Правительства № 125 от 18 февраля 2013 года (в редакции на день возникновения спора):

«[...]

42. Заявление на выдачу паспорта сопровождается следующими документами:

[...]

В случае несовершеннолетнего лица, в том числе лица, над которым установлена опека или попечительство, а также в случае лица, в отношении которого установлена мера судебной охраны в форме опеки, дополнительно представляются, при необходимости:

[...]

е) декларация одного из законных представителей, подтверждающая согласие на выдачу паспорта представляемому лицу, поданная в письменном виде ответственному лицу подразделения Агентства государственных услуг, ДПКУ или заверенная нотариусом или другими лицами, наделенными согласно закону такими полномочиями, - в случае если родители находятся в браке, вне брака или разведены, если решением суда не определено, на содержании кого из родителей остается несовершеннолетний ребенок;

ф) окончательное и вступившее в законную силу решение суда о разводе. Предоставление этого документа не является обязательным в случае согласия обоих родителей на выдачу паспорта несовершеннолетнему ребенку, заверенного нотариусом или другими лицами, уполномоченными согласно закону, либо поданного в письменном виде ответственному лицу подразделения Агентства государственных услуг или ДПКУ;

г) декларация родителя, на содержании которого находится несовершеннолетний ребенок, согласно окончательному и вступившему в законную силу решению суда, поданная в письменном виде ответственному лицу подразделения Агентства государственных услуг, ДПКУ или заверенная нотариусом или другими лицами, наделенными согласно закону такими полномочиями, подтверждающая согласие родителя на выдачу паспорта несовершеннолетнему ребенку.

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

9. Автор обращения утверждает, что оспариваемые положения противоречат конституционным нормам статьи 23 ч. (2), гарантирующей право каждого человека на знание своих прав и обязанностей, статьи 27, гарантирующей право на свободу передвижения, и статьи 54, предусматривающей ограничение осуществления некоторых прав или свобод.

10. В обоснование обращения об исключительном случае неконституционности автор отмечает, что оспариваемые положения порождают неопределенность, поскольку нечетко определяют порядок подачи заявлений о выдаче паспорта несовершеннолетнему ребенку. Так, автор считает, что оспариваемые положения детально не регламентируют ситуацию выдачи паспорта несовершеннолетнему ребенку в случае, когда об этом ходатайствует один из родителей, брак которых был расторгнут органом записи актов гражданского состояния по совместному заявлению супругов, поскольку оспариваемые нормы прямо не предусматривают представление акта о расторжении брака, осуществленного органом записи актов гражданского состояния. Кроме того, неясно регламентированы ситуации, предусматривающие подачу декларации обоими разведенными родителями, из которой должно прямо исходить их согласие на выдачу паспорта несовершеннолетнему ребенку.

11. Автор также утверждает, что оспариваемые положения носят первичный характер и устанавливают непредусмотренные законом условия при подаче заявления о выдаче паспорта несовершеннолетнему. Так, принятием оспариваемых положений Правительство превысило свои полномочия регулирования, закрепленные в статье 102 Конституции, относящейся к актам Правительства.

В. Оценка Конституционного суда

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

13. В своей практике Конституционный суд установил ряд условий для приемлемости обращения об исключительном случае неконституционности:

(1) предмет обращения относится к категории актов, указанных в п. а) ч. (1) статьи 135 Конституции;

(2) обращение представлено по ходатайству одной из сторон либо ее представителя, или представлено судебной инстанцией по собственной инициативе;

(3) оспариваемые положения подлежат применению при разрешении дела;

(4) не существует ранее принятого решения Конституционного суда, предметом которого бы являлись оспариваемые положения (ПКС № 2 от 9 февраля 2016 года, пункт 1 резолютивной части).

14. Первое условие приемлемости выполнено, поскольку, в соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности постановлений Правительства, в данном случае Постановления Правительства № 125 от 18 февраля 2013 года об утверждении Положения о выдаче документов, удостоверяющих личность, и об учете граждан Республики Молдова (далее - Положение), относится к компетенции Конституционного суда.

15. Относительно второго условия, Конституционный суд отмечает, что обращение об исключительном случае неконституционности заявлено адвокатом Виктором Балмуш в деле № 3-211/19, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Рышкань, следовательно, 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.

16. Чтобы определить, соблюдено ли третье условие приемлемости, Конституционный суд должен установить, подлежат ли оспариваемые положения применению при разрешении дела административным судом. В этом контексте, хотя в обращении и запрашивается контроль конституционности пункта 42 часть третья подпункты е), f) и g) Положения, Конституционный суд отмечает, что при разрешении данного дела судебная инстанция применит нормы подпункта е) части третьей пункта 42 Положения, в частности, при рассмотрении жалоб на порядок подачи заявления о выдаче паспорта несовершеннолетнему ребенку одним из родителей, брак которых был расторгнут на основании совместной декларации супругов органом записи актов гражданского состояния. Конституционный суд заключает, что нормы пункта 42 части третьей подпунктов f) и g) Положения не применимы при разрешении судом основного спора. Так, предметом настоящего обращения являются нормы пункта 42 части третьей подпункта е) Положения.

17. Конституционный суд отмечает, что и четвертое условие приемлемости выполнено, поскольку нормы пункта 42 части третьей подпункта е) Положения ранее не составляли предмет конституционного рассмотрения.

18. Конституционный суд проанализирует насколько оспариваемые нормы пункта 42 части третьей подпункта е) Положения, предусматривающие случаи и порядок подачи декларации законным представителем, подтверждающей его согласие на выдачу паспорта несовершеннолетнему, ограничивают право на свободное передвижение и действуют ли в этом случае, как утверждает автор, конституционные положения статьи 27 совместно со статьями 23, 54 и 102.

19. Конституционный суд в своей практике установил в качестве принципа, что статья 27 Конституции обеспечивает право граждан на свободное передвижение внутри страны, равно как и на выезд из нее; это подразумевает право поселиться или пребывать в любом населенном пункте страны, выезжать из страны, эмигрировать из нее и возвращаться в нее (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 7 от 5 апреля 2011 года, § 2, ПКС № 16 от 28 мая 2014 года, § 44), а наличие паспорта и проездного документа является условием для предоставления лицу возможности выехать из страны (см. ПКС № 7 от 5 апреля 2011 года, § 3). Конституционный суд также подчеркивает, что право на выезд из собственной страны включает как позитивную обязанность государства – выдавать документы, так и его негативную обязанность – не создавать препятствия лицу, желающему покинуть страну (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 17 от 10 мая 2017 года, § 77). Так, право на получение паспорта и на обладание им подпадает под действие статьи 27 Конституции, предусматривающей право на свободное передвижение.

20. Конституционный суд напоминает, что право на свободное передвижение, защищенное статьей 27 Конституции, не входит в категорию прав, носящих абсолютный характер и не подлежащих ограничению. Это право может быть ограничено, а его осуществление требует соблюдения предусмотренных законом условий (см. ПКС № 7 от 5 апреля 2011 года, § 3). Европейский суд в своей практике отмечал, что любая мера по ограничению права на свободное передвижение должна быть предусмотрена законом, преследовать одну из законных целей, обеспечивать справедливое равновесие между общественным интересом и индивидуальными правами и быть необходимой в демократическом обществе (см. *Игнатов против Болгарии*, 2 июля 2009 года, § 32; *Гочев против Болгарии*, 26 ноября 2009 года, § 44; *Хлюстов против Российской Федерации*, 11 июля 2013 года, § 65). Следовательно, могут накладываться ограничения на осуществление права свободного передвижения, но эти ограничения должны отвечать требованию законности меры, которая может считаться «необходимой в демократическом обществе» и преследовать хотя бы одну из законных целей, предусмотренных статьей 54 Конституции.

21. Что касается соблюдения условия о том, чтобы ограничение было предусмотрено законом, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые нормы являются частью Положения о выдаче документов, удостоверяющих личность, и об учете граждан Республики Молдова, а Постановление Правительства № 125 от 18 февраля 2013 года об утверждении этого Положения было принято в целях исполнения статьи 4 ч. (1) Закона № 273 от 9 ноября 1994 года об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы, статьи 3 ч. (1) Закона № 269 от 9 ноября 1994 года о выезде из Республики Молдова и въезде в Республику Молдова и статьи VII ч. (3) Закона

№187 от 11 июля 2012 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. Конституционный суд заключает, что законодатель уполномочил Правительство регламентировать порядок выдачи национальных документов, удостоверяющих личность, а также определить перечень дополнительных документов, в некоторых случаях необходимых для получения паспорта несовершеннолетнему ребенку.

22. Так, при утверждении Положения о выдаче документов, удостоверяющих личность, и об учете граждан Республики Молдова Постановлением № 125 от 18 февраля 2013 года Правительство не превысило свои полномочия по регулированию, закрепленные в статье 102 ч. (2) Конституции. Следовательно, данное Положение, как и оспариваемые нормы, выполняют конституционное условие о том, чтобы быть «предусмотренными законом».

23. Что касается доводов автора о том, что оспариваемые положения четко не регламентируют условия и порядок выдачи паспорта несовершеннолетнему ребенку, когда в качестве заявителя выступает один из родителей, брак которых был расторгнут органом записи актов гражданского состояния, Конституционный суд отмечает, что в оспариваемых положениях содержится понятие о разводе, но не уточняется способ расторжения брака. В этом контексте, Конституционный суд напоминает, что законодательное положение не может быть оторвано от нормативной системы, частью которой оно является, и не может действовать самостоятельно. Напротив, его следует рассматривать в сочетании с другими соответствующими законодательными нормами. Так, статья 35 Семейного кодекса ясно предусматривает способы расторжения брака: органом записи актов гражданского состояния либо судом, а в порядке статей 41 и 42 Закона № 246/2018 о нотариальной процедуре – нотариусом.

24. Относительно утверждений автора обращения о неясном регламентировании порядка подачи законными представителями деклараций, из которых бы исходило их согласие на выдачу паспорта представляемому лицу, Конституционный суд отмечает, что, согласно пункту 42 части третьей подпункта е) Положения, для выдачи паспорта несовершеннолетнему ребенку представляется декларация одного из законных представителей, поданная в письменном виде ответственному лицу подразделения Агентства государственных услуг, ДПКУ или заверенная нотариусом либо другими лицами, уполномоченными по закону. Так, Конституционный суд отмечает, что, согласно указанным положениям, в определенных ситуациях необходимо представлять декларацию только одного законного представителя. Следовательно, оспариваемые положения с достаточной ясностью определяют порядок подачи декларации законным представителем, а способ применения этих положений компетентными органами не относится к вопросам конституционности.

25. Более того, Конституционный суд отмечает, что Агентство государственных услуг в представленном мнении отметило, что оспариваемые положения прямо не предусматривают представление согласия обоих супругов для выдачи паспорта несовершеннолетнему ребенку. Согласие обоих супругов является обязательным, в соответствии со статьей 1 ч. (4) Закона № 269 от 9 ноября 1994 года о выезде из Республики Молдова и въезде в Республику Молдова, только в случае выезда несовершеннолетнего лица на постоянное место жительства за границу.

26. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что установленные меры, предусматривающие представление декларации законного представителя для выдачи паспорта несовершеннолетнему ребенку наравне с другими документами, имеющими отношение к данной процедуре, не нарушают право на свободное передвижение, а напротив, являются оправданными в демократическом обществе и направлены на защиту прав и свобод человека, включая обеспечение охраны ребенка, в частности, от незаконного вывоза его из страны, и гарантии права и обязанности родителей по воспитанию и обучению детей. Так, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения относятся к вопросам процедуры, устанавливающей условия выдачи паспорта несовершеннолетнему ребенку, и не ограничивают право законного представителя на его получение.

27. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что установление оспариваемыми положениями некоторых требований к процедуре выдачи паспорта несовершеннолетнему ребенку не нарушает саму суть права на свободное передвижение, в частности, права на выезд из страны, и соответствуют положениям об ограничении осуществления некоторых прав или свобод, предусмотренных статьей 54 Конституции.

28. Таким образом, Конституционный суд подчеркивает, что обращение об исключительном случае неконституционности, являющемся предметом данного дела, не входит в сферу контроля конституционности, поскольку доводы автора относятся к вопросам толкования и применения закона (см. ОКС № 48 от 5 апреля 2019 года, § 15; ОКС № 91 от 19 сентября 2019 года, § 19; ОКС № 16 от 10 февраля 2020 года, § 24; ОКС № 19 от 13 февраля 2020 года, § 22).

29. 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 пункта 42 части третьей подпунктов е), f) и g) Положения о выдаче документов, удостоверяющих личность, и об учете граждан Республики Молдова, утвержденного Постановлением Правительства № 125 от 18 февраля 2013 года, заявленном адвокатом Виктором Балмуш в деле № 3-211/19, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Рышкань.

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, 2 марта 2020 г.

ОКС № 23

Дело № 139g/2019 г.