



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**об исключительном случае неконституционности пункта 18  
Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского  
назначения для нужд системы здравоохранения, принятого  
Постановлением Правительства №568 от 10 сентября 2009 года**

*(Обращение № 24г/2013)*

КИШИНЭУ  
6 сентября 2013 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 18  
ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКУПКЕ ЛЕКАРСТВ И ДРУГОЙ ПРОДУКЦИИ МЕДИЦИНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
ДЛЯ НУЖД СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,  
Аурел БЭЕШУ,  
Игорь ДОЛЯ,  
Виктор ПОПА,  
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,

при участии *секретаря заседания*, Людмилы Кихай,

принимая во внимание обращение, представленное и  
зарегистрированное 4 июня 2013 года,  
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,  
учитывая документы и материалы дела,  
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

#### ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение Высшей судебной палаты, представленное 4 июня 2013 года в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. g) Конституции, ст. 25 п. d) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. d) Кодекса конституционной юрисдикции, об исключительном случае неконституционности пункта 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения, утвержденного Постановлением Правительства №568 от 10 сентября 2009 года.

2. Пункт 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения предусматривает, что Агентство по лекарствам и медицинским изделиям взымает с победившего офертанта плату за проведение процедуры закупки и согласование договора о закупке.

3. Автор обращения полагает, в частности, что пункт 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения нарушает порядок установления сборов представительными органами и противоречит положениям ст.6, ст.60, ст.96, ст.102 и ст.132 Конституции.

4. Определением Конституционного суда от 25 июля 2013 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 18  
ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКУПКЕ ЛЕКАРСТВ И ДРУГОЙ ПРОДУКЦИИ МЕДИЦИНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
ДЛЯ НУЖД СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

5. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд истребовал точки зрения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

6. В открытом пленарном заседании Конституционного суда присутствовали представитель Высшей судебной палаты, заместитель председателя Коллегии по гражданским, коммерческим и административным делам, судья Юлия Сырку и представитель Правительства, консультант юридического управления Министерства здравоохранения, Петру Москалюк.

#### ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ГЛАВНОГО СПОРА

7. На основании Закона о государственных закупках №96-XVI от 13 апреля 2007 года и в целях обеспечения эффективности закупок лекарств, Правительство Республики Молдова утвердило Положение о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения, приняв 10 сентября 2009 года Постановление №568.

8. Административным органом, наделенным полномочиями по организации и проведению на национальном уровне централизованных государственных закупок лекарств и других медицинских изделий для медицинских учреждений, является Агентство по лекарствам и медицинским изделиям (далее – Агентство по лекарствам), подведомственное Министерству здравоохранения.

9. Пункт 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения (далее – Положение) предусматривает, что:

«За проведение процедуры закупки и согласование договора о закупке Агентство по лекарствам взимает с победившего офертанта из суммы гарантии оферты (в случае ее внесения путем перечисления на счет Агентства по лекарствам) плату в размере 0,2% стоимости договора либо в течение 5 банковских дней со дня получения договора о закупке от Агентства по государственным закупкам экономический оператор должен осуществить перечисление платы в размере 0,2% общей стоимости договора на счет Агентства по лекарствам.»

10. 20 апреля 2012 года, в суде сектора Ботаника мун.Кишинэу было зарегистрировано исковое заявление Агентства по лекарствам о взымании задолженности с общества с ограниченной ответственностью „SARVN”.

11. В заседании суда от 14 ноября 2012 года адвокат ответчика ООО «SARVN», считая, что п.18 Положения не соответствует ст.132 Конституции, внес ходатайство о приостановлении рассмотрения

гражданского дела и представлении запроса в Высшую судебную палату для обращения в Конституционный суд.

12. В обоснование ходатайства об обращении по поводу исключительного случая неконституционности адвокат ответчика ООО „SARVN” привел положения ст.132 Конституции, согласно которым налоги, сборы и любые другие доходы государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел устанавливаются согласно закону соответствующими представительными органами.

13. Помимо этого, адвокат ответчика отметил, что в соответствии с положениями ст.36 Закона о государственных закупках *плата*, которую закупающий орган (в данном случае – Агентство по лекарствам) вправе взимать за документы по торгам, *включает только расходы на их печатание и доставку экономическим операторам.*

14. Рассмотрев ходатайство, суд пришел к выводу, что пункт 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения, утвержденного Постановлением Правительства №568 от 10 сентября 2009 года, вступает в противоречие с положениями ст.132 Конституции Республики Молдова.

15. Заключение от 16 мая 2013 года суд сектора Ботаника мун.Кишинэу приостановил рассмотрение искового заявления и постановил внести ходатайство в Высшую судебную палату для последующего обращения в Конституционный суд.

16. Постановлением №16 от 27 мая 2013 года пленум Высшей судебной палаты утвердил обращение о контроле конституционности пункта 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения, утвержденного Постановлением Правительства №568 от 10 сентября 2009 года, и представил его в Конституционный суд для рассмотрения.

17. Вместе с тем, из приложенных к обращению материалов Конституционный суд заключает, что 17 октября 2012 года ООО „SARVN” подало в административный суд Апелляционной палаты Кишинэу исковое заявление к Правительству Республики Молдова с требованием частично отменить Постановление Правительства №568 от 10 сентября 2009 года. 22 ноября 2012 года Апелляционная палата Кишинэу постановила прекратить производство по делу в связи с тем, что исковое заявление не относится к его компетенции.

## ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

18. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 1, ст. 1):

## 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 60

### Парламент - высший представительный и законодательный орган

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

## Статья 66

### Основные полномочия [Парламента]

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

а) принимает законы, постановления и резолюции;

[...]

г) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией и законами.»

## Статья 72

### Виды законов

«(1) Парламент принимает конституционные, органические и обычные законы.

(2) Конституционные законы - это законы по пересмотру Конституции.

(3) Органическим законом регламентируются:

[...]

р) другие области, по которым Конституцией предусмотрено принятие органических законов;

г) другие области, по которым Парламентом признано необходимым принятие органических законов.

4) Обычные законы действуют во всех областях общественных отношений, за исключением областей, регулируемых конституционными и органическими законами.»

## 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.

[...]»

## Статья 130

### Финансово-кредитная система

«(1) Формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений регламентируются законом.

[...]

## Статья 132

### Налоговая система

«(1) Налоги, сборы и любые другие доходы государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел устанавливаются согласно закону соответствующими представительными органами.

(2) Любое иное налогообложение запрещено.»

19. Применимые положения Закона №96-XVI от 13 апреля 2007 года о государственных закупках (М.О., 2007 г., № 107-111, ст. 470):

## Статья 7

### Правовая основа

«(1) Отношения в сфере государственных закупок регламентируются настоящим законом, другими законами, постановлениями Правительства, принятыми в соответствии с настоящим законом.

(2) Если международным договором, одной из сторон которого является Республика Молдова, установлены иные нормы, чем предусмотренные настоящим законом, применяются нормы международного договора.»

## Статья 12

### Закупающие органы

«(1) Закупающими органами являются органы публичной власти, определенные законодательством Республики Молдова, юридические лица публичного права и объединения этих органов или лиц.

(2) Юридическим лицом публичного права может быть любая организация:

а) созданная исключительно в целях удовлетворения потребностей, имеющих общественное значение, и не преследующая цели получения прибыли (в промышленности или в торговле);

б) обладающая статусом юридического лица;

с) деятельность которой обеспечивается из государственных средств или управление которой является предметом контроля со стороны органов публичной власти или других юридических лиц публичного права, либо организация, административный, руководящий совет или совет по надзору которой имеет в своем составе свыше 50 процентов членов, назначенных вышеперечисленными органами.

[...]

(4) Постановлением Правительства могут быть назначены в качестве покупающего органа и другие юридические лица, в обязанность которых входит осуществление государственных закупок в соответствии с настоящим законом, при условии, что их деятельность осуществляется на рынках, на которых

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 18  
ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКУПКЕ ЛЕКАРСТВ И ДРУГОЙ ПРОДУКЦИИ МЕДИЦИНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
ДЛЯ НУЖД СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

конкуренция исключается посредством нормативных или административных актов или в силу их монопольного положения.

(5) Любая другая организация, не соответствующая требованиям части (2), может являться, по желанию или по решению компетентных руководящих органов, закупающим органом при условии осуществления закупок строго в соответствии с положениями настоящего закона.

(6) Закупающим органом является также орган публичной власти, назначенный Правительством для организации и централизованного осуществления процедур государственных закупок в целях удовлетворения потребностей в подобных товарах, работах или услугах нескольких закупающих органов.»

### Статья 13

#### Функции закупающего органа в сфере государственных закупок

«(1) В сфере государственных закупок закупающий орган:

а) создает в своем составе рабочие группы, ответственные за осуществление государственных закупок в рамках данного органа;

б) разрабатывает годовые и квартальные планы осуществления государственных закупок;

в) составляет приглашения для участия в процедурах государственных закупок;

г) разрабатывает документацию по торгам и другие документы, применяемые в рамках процедур государственных закупок;

е) инициирует и осуществляет процедуры государственных закупок;

ф) обеспечивает широкое участие экономических операторов в процедурах государственных закупок;

г) изучает, оценивает и сравнивает оферты экономических операторов, представленные в рамках процедур государственных закупок;

h) заключает договоры о государственных закупках с экономическими операторами;

и) составляет отчеты о результатах процедур государственных закупок и представляет их Агентству;

j) управляет договорами о государственных закупках и выполняет их согласно установленным срокам и условиям;

к) хранит и ведет учет всех документов, составленных и примененных в рамках процедур государственных закупок.

(2) Закупающий орган обязан:

а) обеспечивать эффективность государственных закупок;

б) обеспечивать объективность и беспристрастность при осуществлении процедур государственных закупок;

в) обеспечивать гласность и прозрачность процедур государственных закупок;

г) представлять, по запросу Агентства, любую информацию о заключении и выполнении договоров о государственных закупках.»

### Статья 36

#### Условия предоставления документации по торгам

«Закупающий орган предоставляет экономическим операторам документацию по торгам в соответствии с положениями, изложенными в приглашении к участию в торгах. Плата, которую закупающий орган вправе взимать за

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 18  
ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКУПКЕ ЛЕКАРСТВ И ДРУГОЙ ПРОДУКЦИИ МЕДИЦИНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
ДЛЯ НУЖД СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

документы по торгам, включает только расходы на их печатание и доставку экономическим операторам. Обществу слепых, Обществу инвалидов, Ассоциации глухих, Производственной мастерской Республиканской психиатрической больницы, пенитенциарным учреждениям и другим малообеспеченным лицам документация по торгам предоставляется бесплатно.»

20. Применимые предписания Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения, утвержденного Постановлением Правительства №568 от 10 сентября 2009 года (М.О., 2009г., №144-147, ст. 632):

«1. Положение о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения (в дальнейшем – Положение) устанавливает порядок осуществления государственных закупок лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения за счет средств государственного бюджета, бюджетов административно-территориальных единиц, специальных средств публичных учреждений, средств фондов обязательного медицинского страхования, внешних займов, относящихся к прямым или гарантированным государственным задолженностям.

2. Задачей настоящего Положения является создание механизма эффективного и оптимального использования финансовых средств, имеющихся в системе здравоохранения, в целях организации государственных закупок лекарств и другой продукции медицинского назначения для обеспечения нужд медицинских учреждений: республиканских, муниципальных, районных, ведомственных, в том числе медико-социальных учреждений, подчиненных Министерству здравоохранения (в дальнейшем – медицинские учреждения), с обеспечением их эффективности, безопасности, качества и доступности.

3. Настоящее Положение относится к централизованным государственным закупкам лекарств и другой продукции медицинского назначения, группы которых приведены в приложении № 1 к настоящему Положению.

4. Организация и проведение на национальном уровне процедуры централизованных закупок лекарств и другой продукции медицинского назначения, необходимых для медицинских учреждений, осуществляются Агентством по лекарствам согласно приложению № 1.

[...]

15. В зависимости от стоимости договора, назначения, особенностей закупки и использования лекарств и другой продукции медицинского назначения, Агентство по лекарствам применяет одну из процедур государственных закупок, предусмотренных Законом № 96-ХVI от 13 апреля 2007 года о государственных закупках.

Основной процедурой присуждения договоров о государственных закупках лекарств и другой продукции медицинского назначения являются открытые торги. Другие процедуры закупок могут использоваться только в условиях, специально установленных Законом № 96-ХVI от 13 апреля 2007 года о государственных закупках.

[...]

18. За проведение процедуры закупки и согласование договора о закупке Агентство по лекарствам взимает с победившего oferганта из суммы гарантии oferгты (в случае ее внесения путем перечисления на счет Агентства по лекарствам) плату в размере 0,2% стоимости договора либо в течение 5

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 18  
ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКУПКЕ ЛЕКАРСТВ И ДРУГОЙ ПРОДУКЦИИ МЕДИЦИНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
ДЛЯ НУЖД СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

банковских дней со дня получения договора о закупке от Агентства по государственным закупкам экономический оператор должен осуществить перечисление платы в размере 0,2% общей стоимости договора на счет Агентства по лекарствам.»

21. Применимые предписания Положения об организации и функционировании Министерства здравоохранения, структуры и предельной штатной численности его центрального аппарата, утвержденного Постановлением Правительства №397 от 31 мая 2011 года (М.О., 2011г. № 95, ст.458):

### ПЕРЕЧЕНЬ

учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения

I. Учреждения, финансируемые из государственного бюджета и/или специальных средств:

«[...]

57. Агентство по лекарствам и медицинским изделиям

[...]»

22. Применимые предписания Положения об организации и функционировании, структуры и предельной штатной численности персонала Агентства по лекарствам и медицинским изделиям, утвержденного Постановлением Правительства №71 от 23 января 2013 года (М.О., 2013г. № 18-21, ст.109):

«1. Положение об организации и деятельности Агентства по лекарствам и медицинским изделиям (в дальнейшем – Положение) регламентирует цели, основные функции, обязанности и права Агентства по лекарствам и медицинским изделиям, а также организацию деятельности последнего.

2. Агентство по лекарствам и медицинским изделиям (в дальнейшем – Агентство) является административным органом, подведомственным Министерству здравоохранения, с местонахождением по адресу: мун.Кишинэу, ул.Короленко, 2/1, наделенным полномочиями по регулированию и надзору в области лекарств, фармацевтической деятельности и медицинских изделий.

3. Агентство имеет статус юридического лица, наделенного публичным правом, располагает печатью с изображением Государственного герба Республики Молдова, собственным балансом, казначейскими счетами, финансовыми и материальными средствами, другими атрибутами, необходимыми для нормальной деятельности.

4. В области своей деятельности Агентство является компетентным органом, принимающим решения, и сотрудничает с органами центрального публичного управления и другими органам власти.

5. Агентство осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Молдова, законами и постановлениями Парламента, указами Президента Республики Молдова, ордонансами, постановлениями и распоряжениями Правительства, международными соглашениями, стороной которых Республика Молдова является, нормативными документами Министерства здравоохранения, а также требованиями настоящего Положения.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 18  
ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКУПКЕ ЛЕКАРСТВ И ДРУГОЙ ПРОДУКЦИИ МЕДИЦИНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
ДЛЯ НУЖД СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

[...]

7. Для реализации своей миссии Агентство осуществляет следующие функции:

[...]

5) организация и проведение централизованных публичных закупок лекарств, других фармацевтических и парафармацевтических продуктов и медицинских изделий для публичных медико-санитарных учреждений;

6) мониторинг и координация процесса закупок медикаментов и фармацевтической помощи на национальном уровне;

[...]

10) мониторинг процесса снабжения и оснащение медицинскими изделиями, в особенности публичных медико-санитарных учреждений, и реализация национальных программ;

[...]

21) другие функции, предусмотренные законом.

8. Агентство выполняет следующие обязанности:

[...]

б) в области координирования процесса обеспечения лекарствами и фармацевтической помощи:

а) применяет положения нормативных актов в области закупок лекарств;

б) получает от Министерства здравоохранения данные о потребностях системы здравоохранения в лекарствах, других фармацевтических и парафармацевтических жизненно важных изделиях, приобретаемых за счет публичных средств;

в) по указаниям Министерства здравоохранения организует и реализует процедуры централизованных государственных закупок: закупки лекарств и других фармацевтических и парафармацевтических изделий для публичных медико-санитарных учреждений в целях удовлетворения нужд системы здравоохранения. Заключение договоров о государственных закупках в данном случае осуществляется между публичными медико-санитарными учреждениями и офертантами, признанными победившими; лекарств и других фармацевтических и парафармацевтических изделий согласно национальным программам за счет публичных средств в соответствии с действующим законодательством;

г) разрешает и осуществляет мониторинг импорта медикаментов, а также импорт образцов лекарств, лекарственного сырья, материалов, изделий, первичной и вторичной упаковки и других материалов, используемых в изготовлении и производстве лекарств в соответствии с положениями действующего законодательства;

д) координирует процесс непрерывного и рационального обеспечения системы здравоохранения эффективными, безопасными, доступными и качественными медикаментами;

[...]

22. Источниками формирования имущества Агентства являются:

[...]

5) доходы, получаемые от реализации закупочных процедур;

6) другие источники согласно действующему законодательству.

[...]

## ВОПРОСЫ ПРАВА

23. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается положений, установленных постановлением Правительства, на основании которых Агентство по лекарствам и медицинским изделиям взимает с победившего офертанта плату за проведение процедуры закупки и согласование договора о закупке.

24. Так, обращение относится к совокупности конституционных элементов и принципов, таких как правомерность установления сборов, акты Правительства и пределы их регулирования, а также разделение и взаимодействие законодательной и исполнительной властей.

### А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

25. В соответствии с определением от 25 июля 2013 года (см. § 4) Конституционный суд отмечает, что на основании ст. 135 ч. (1) п. г) Конституции, ст. 4 ч. (1) п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 4 ч.(1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции разрешение исключительных случаев неконституционности нормативных актов по обращению Высшей судебной палаты относится к компетенции Конституционного суда.

26. Положения ст. 25 п. d) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. d) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют Высшую судебную палату правом обращения в Конституционный суд.

27. Конституционный суд отмечает, что объект исключительного случая неконституционности составляет пункт 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения, утвержденного Постановлением Правительства №568 от 10 сентября 2009 года.

28. Конституционный суд подчеркивает, что прерогатива по разрешению исключительных случаев неконституционности, которой он наделен положениями ст.135 ч.(1) п.г) Конституции, предполагает установление соотношения между оспариваемыми положениями и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства и применимости оспариваемых положений при разрешении главного спора в судебных инстанциях.

29. В этом контексте, Конституционный суд напоминает, что в Постановлении №15 от 6 мая 1997 года о толковании ст.135 ч.(1) п.г) Конституции Республики Молдова (М.О., 1997, №33-34, ст.14) установил:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 18  
ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКУПКЕ ЛЕКАРСТВ И ДРУГОЙ ПРОДУКЦИИ МЕДИЦИНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
ДЛЯ НУЖД СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

«[...] Исключительный случай неконституционности выражает органичную, логическую связь между вопросом о конституционности и существом главного спора. [...]»

30. В соответствии с положениями ст.12<sup>1</sup> ч.(1) Гражданского процессуального кодекса, если при рассмотрении дела установлено, что подлежащая применению или примененная норма права противоречит положениям Конституции Республики Молдова, а контроль конституционности нормативного акта относится к компетенции Конституционного суда, судебная инстанция обращается с запросом в Конституционный суд через Высшую судебную палату.

31. Высшая судебная палата отмечает, что пункт 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения, который является предметом обращения, подлежит применению при разрешении главного спора.

32. Таким образом, Конституционный суд считает, что не существуют никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого и для прекращения производства по делу в соответствии с положениями ст.60 Кодекса конституционной юрисдикции.

33. По заключению Высшей судебной палаты, пункт 18 Положения, который подлежит применению при разрешении спора, противоречит конституционным нормам ст.6 «Разделение и взаимодействие властей», ст.60 – «Парламент – высший представительный и законодательный орган», ст.96 – «Роль [Правительства]», ст.102 – «Акты Правительства» и ст.132 – «Налоговая система».

34. В целях уяснения вопросов, поднятых в обращении, Конституционный суд будет исходить, в частности, из ст.102 в сочетании со ст.130, ст.132 и ст.6 Конституции, из своей предыдущей практики, а также из общепризнанных принципов права.

## В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

### ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 102 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.130, СТ.132 И СТ. 6 КОНСТИТУЦИИ

35. По мнению автора обращения, оспариваемые положения нарушают ст. 102 Высшего закона, согласно которой:

- «(1) Правительство принимает постановления, ордонансы и распоряжения.
  - (2) Постановления принимаются для организации исполнения законов.
- [...]».

36. Оспариваемые положения следует рассматривать и в свете ст.130 ч.(1) Конституции, предусматривающей, что:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 18  
ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКУПКЕ ЛЕКАРСТВ И ДРУГОЙ ПРОДУКЦИИ МЕДИЦИНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
ДЛЯ НУЖД СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

«(1) Формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений регламентируются законом.»

37. Автор обращения полагает, что оспариваемые положения нарушают и ст. 132 Конституции, согласно которой:

«(1) Налоги, сборы и любые другие доходы государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел устанавливаются согласно закону соответствующими представительными органами.

[...].»

38. Также, в связи с объектом обращения, автор обращения ссылается и на нарушение ст. 6 Конституции, в соответствии с которой:

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

## **1. Аргументы автора обращения**

39. В качестве автора обращения, Пленум Высшей судебной палаты считает, что пункт 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения противоречит положениям ст.132 Конституции.

40. Автор обращения утверждает, что предусмотренное оспариваемыми положениями взимание с офертанта в пользу Агентства по лекарствам платы в размере 0,2 % стоимости договора выходит за рамки права установления сборов, которое предоставлено соответствующим представительным органам.

41. Кроме того, автор обращения отмечает, что пункт 18 Положения противоречит ст.6 Закона №235-XVI от 20 июля 2006 года об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности, согласно которой плата за предоставленные услуги и акты, выдаваемые предпринимателям органами публичного управления и другими учреждениями, наделенными функциями регулирования и контроля, устанавливается законом, с указанием услуги, акта и размера платы за эти услуги и акты.

42. Высшая судебная палата отмечает, что установленная Парламентом плата, которуюкупающий орган вправе взимать за документы по торгам, включает только расходы на их печатание и доставку экономическим операторам (ст.36 Закона о государственных закупках).

43. Созданное постановлением Правительства, Агентство по лекарствам является публичным органом, финансирование которого осуществляется из государственного бюджета. Таким образом, установление платы в размере 0,2% общей стоимости договора противоречит как положениям Конституции, так и положениям Закона о государственных закупках.

44. Высшая судебная палата отмечает также, что благодаря своим особенностям и правовой природе плата применяется к определенному, но не ограниченному кругу субъектов правовых отношений, определяемых в момент обращения для предоставления соответствующей услуги. Следовательно, предписания Положения должны соответствовать конституционным и законодательным нормам.

## **2. Аргументы властей**

45. В письменной точке зрения Президента Республики Молдова отмечается, что пункт 18 Положения соответствует требованиям существующего конституционного законодательства.

46. Правительство, излагая письменно свое мнение, указывает на то, что организация и проведение государственных закупок является одной из обязанностей Агентства по лекарствам и медицинским изделиям, согласно Положению, регламентирующему его деятельность. В соответствии с п.9 пп.11) Положения, Агентство по лекарствам взимает пошлину согласно тарифам за оказанные услуги, а п.22 предусматривает, что источниками формирования имущества Агентства являются финансовые средства, получаемые в результате оказания платных услуг.

47. Правительство также отмечает, что согласно Закону о центральном отраслевом публичном управлении Агентство – отдельная организационная структура в административной системе министерства, созданная для осуществления функций управления определенными областями. Следовательно, в контексте этих положений, оспариваемые нормы не нарушают конституционные нормы.

## **3. Оценка Конституционного суда**

48. Конституционный суд отмечает, что ст.96 в сочетании со ст.102 ч.(2) Конституции предусматривают, что Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением. Отсюда

следует, что Правительство осуществляет исключительно исполнительную деятельность, главная его функция заключается в **организации и обеспечении исполнения законов**, для чего оно вправе издавать нормативные акты в виде постановлений и распоряжений.

49. Нормативные акты, принятые Правительством на основании и во исполнение законов, не могут противоречить положениям этих законов или превышать их пределы.

50. Так, при исполнении своих прерогатив Правительство обязано строго соблюдать конституционные и законодательные положения.

51. Конституционный суд отмечает, что Постановлением №568 от 10 сентября 2009 года Правительство утвердило Положение о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения.

52. Согласно преамбуле Постановления №568 от 10 сентября 2009 года, Положение было утверждено Правительством на основании Закона о государственных закупках №96-ХVI от 13 апреля 2007 года и в целях обеспечения эффективности закупок медикаментов и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения.

53. Конституционный суд отмечает, что пункт 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения предусматривает, что за проведение процедуры закупки и согласование договора о закупке Агентство по лекарствам взимает с победившего oferтанта из суммы гарантии oferты (в случае ее внесения путем перечисления на счет Агентства по лекарствам) **плату в размере 0,2% стоимости договора** либо в течение 5 банковских дней со дня получения договора о закупке от Агентства по государственным закупкам экономический оператор должен осуществить перечисление платы в размере 0,2% общей стоимости договора на счет Агентства по лекарствам.

54. Однако, исходя из заявленного в Постановлении основания, а именно из положений Закона №96-ХVI от 13 апреля 2007 года о государственных закупках, **единственная плата, установленная данным законом**, которую закупающий орган вправе взимать, относится к **документам по торгам** и включает только **расходы на их печатание и доставку** экономическим операторам (ст.36). Закупающий орган *предоставляет документы по торгам* экономическим операторам в соответствии с положениями, изложенными в приглашении к участию в торгах.

55. Содержание приглашения к участию в торгах, в котором указывается размер платы за документы по торгам, излагается в ст.35 Закона №96-ХVI от 13 апреля 2007 года.

56. Конституционный суд отмечает, что в целях гарантирования конституционного принципа законности, любые сборы и тарифы должны устанавливаться представительными органами в **пределах, предусмотренных законом.**

57. В этом смысле, Конституционный суд приводит ст.132 ч.(1) Конституции, согласно которой налоги, сборы и любые другие доходы государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел **устанавливаются согласно закону** соответствующими представительными органами.

58. Данной гарантией обеспечивается охрана права частной собственности от возможных злоупотреблений публичных учреждений исполнительной власти при установлении финансовых сборов, затрагивающих имущество физических и юридических лиц.

59. Конституционный суд отмечает, что пункт 18 Положения является обязательной для исполнения всеми органами, участвующими в процессе закупки лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения.

60. Основываясь на положениях законодательства, Конституционный суд заключает, что плата, которая установлена п.18 Положения, представляет собой *источником доходов для Агентства*, являющегося административным органом, подведомственным Министерству здравоохранения.

61. В контексте изложенного, Конституционный суд отмечает, что установление любого взимаемого публичными органами сбора относится к компетенции Парламента. **Необходимо указать в законе размер сбора или критерии определения его размера**, передавая Правительству право устанавливать конкретную цифру.

62. Конституционный суд отмечает, что ч.(1) ст.7 Закона №96-ХVI от 13 апреля 2007 года о государственных закупках предусматривает: «Отношения в сфере государственных закупок регламентируются настоящим законом, другими законами, **постановлениями Правительства, принятыми в соответствии с настоящим законом**». Конституционный суд обращает внимание на то, что, **вопреки положениям закона, постановление Правительства вводит новый сбор**, который, согласно Конституции, устанавливается законом только представительными органами.

63. В соотношении со ст.132 Конституции, Конституционный суд приводит ч.(1) ст.130 Конституции, согласно которой формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами

государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений **регламентируются законом.**

64. Конституционный суд отмечает, что государственный финансовый механизм, как неотъемлемая часть экономического механизма, представляет собой совокупность финансово-экономических структур, форм, методов, принципов и средств, при помощи которых государство формирует, управляет и использует публичные финансовые фонды, необходимые для выполнения своих функций и задач, направленных, главным образом, на устойчивое развитие экономики, а значит, и на обеспечение соответствующего жизненного стандарта.

65. Публичные финансовые средства государства являются источником целой системы денежно-экономических отношений, при помощи которых удовлетворяются потребности общества. Формирование, распределение и использование публичных фондов в различных направлениях осуществляются по специальным методикам и техникам, на основе принципов возвратности и безвозвратности.

66. Совокупность методов и техник, при помощи которых соответствующие государственные учреждения составляют и используют публичные финансовые средства, создают слаженную систему финансовых отношений под названием «финансово-бюджетная система».

67. Конституционный суд отмечает, что в рамках этой системы управление публичными финансовыми средствами осуществляется при помощи финансовых планов (бюджетов), которые вместе образуют бюджетную систему. Она представляет собой единую систему бюджетов и фондов, образующих национальный публичный бюджет, который состоит из государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования, бюджетов административно-территориальных единиц и фондов обязательного медицинского страхования.

68. Отношения, возникающие в результате формирования публичных финансовых средств, проявляются, главным образом, через налоги, сборы и другие доходы, установленные законодательством, а также через внутренние и внешние государственные займы. Социальные отношения, возникающие между государством и членами общества в процессе распределения и использования публичных финансовых средств, принимают форму публичных и полупубличных работ и услуг, предоставляемых государством каждому и обществу в целом.

69. Помимо того, в основе всей бюджетной системы лежит так называемый «государственный бюджет», который включает все

доходы и все расходы, необходимые для реализации экономических, социальных и других стратегий и задач Правительства.

70. Конституционный суд отмечает, что государственный бюджет является самым важным инструментом государства для реализации налоговых и бюджетных политик в экономике. Государственный бюджет способствует установлению баланса между общественными потребностями и средствами, необходимыми для их финансирования.

71. В то же время, для обеспечения правильного распоряжения публичными финансовыми средствами, в процессе формирования и исполнения публичных бюджетов закрепились определенные правила и условия, ставшие впоследствии настоящими принципами, а именно принципы универсальности, единства, прироста доходов, годичности, специализации, единой валюты, прозрачности.

72. Принцип единства предполагает **включение в одном документе всех бюджетных доходов и расходов** в целях обеспечения эффективного использования публичных фондов и контроля за финансовыми операциями. Это правило заключается в том, чтобы не допустить разбросанности финансовых операций государства по различным документам, с целью упрощения парламентского контроля. Для обеспечения точности и ясности бюджетного процесса необходимо, чтобы все доходы и все расходы государства фигурировали в одном документе.

73. Формирование бюджетов за счет специальных фондов, особенно внебюджетных средств, приводит к феномену «дебюджетизации», в результате чего становится возможным игнорирование общепотребительных правил и принципов отчетности и управления публичными финансами.

74. Конституционный суд отмечает, что **бюджеты, составленные за счет внебюджетных (специальных) средств, нарушают также правило парламентского контроля, поскольку публичные средства, образовавшиеся через эту систему бюджетов, утверждаются вышестоящими распорядителями кредитов, в связи с чем они представляют собой исключение из правила бюджетного единства.**

75. Феноменом «дебюджетизации» скрывается реальный размер бюджетного дефицита, также возможно финансирование деятельности и расходов непубличного характера.

76. Из этих соображений, Конституционный суд обращает внимание на особое значение, которое имеет установление и применение к публичным бюджетам, в частности, к государственному бюджету, твердых правил, которые необходимо строго соблюдать. **Бюджеты должны отражать реальный экономический потенциал страны,**

**объем публичных расходов, которые государство способно финансировать, практика сокрытия публичных финансовых средств и уклонения от парламентского контроля являясь недопустимой. По-этому все финансовые средства, используемые государственными органами, должны отражаться в национальном публичном бюджете.**

77. В связи с оспариваемыми положениями, Конституционный суд отмечает, что Высший закон не наделяет Правительство правом устанавливать первичные нормы в тех областях общественных отношений, которые требуют законодательного регулирования. **В соответствии со ст.102 ч.(2) Конституции, акты Правительства принимаются для организации исполнения законов.**

78. Конституционный суд отмечает, что подзаконные нормативные акты должны соответствовать Конституции и законам, в том смысле, что они не могут содержать противоречивые положения, не могут иметь в качестве предмета регулирования области или первичные отношения, относящиеся к сфере закона, должны издаваться в пределах компетенции эмитирующего государственного органа.

79. Так, постановления Правительства не могут содержать первичные правовые нормы, не могут устанавливать общеобязательные нормы, превышающие пределы, предусмотренные законодательством. Они должны подчиняться ранее принятым Парламентом законам.

80. Конституционный суд отмечает, что пункт 18 Положения содержит первичные нормы, которые могут быть установлены только Парламентом посредством закона, ведь данный нормативный акт был издан во исполнение Закона №96-XVI от 13 апреля 2007 года о государственных закупках.

81. Соотнеся оспариваемые предписания Положения с нормами Высшего закона и законодательства в данной области, Конституционный суд отмечает следующее.

Являясь единственной законодательной властью государства, Парламент, согласно ст.66 п.с) Конституции, обеспечивает единство законодательного регулирования на всей территории страны. Парламент осуществляет данное полномочие путем принятия законодательных актов.

82. Исходное, первичное регулирование входит в сферу закона. Законом регулируются самые важные общественные отношения. Высшая юридическая форма закона – результат того, что закон исходит от самого представительного органа государства, Парламента.

83. Конституционный суд, на основании ст.6 Конституции, отмечает, что основополагающим принципом организации и

функционирования государственного аппарата является разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Каждая власть наделена определенными прерогативами и, в соответствии с положениями Конституции, ни одна из них не может узурпировать полномочия другой власти или передавать их осуществление.

84. Конституционный суд напоминает, что в условиях разделения и взаимодействия властей в государстве (ст.6 Конституции) Правительство, согласно ст.102 ч.(2) Конституции, принимает постановления **для организации исполнения законов.**

85. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что дополнительно к пределам, установленным вышеуказанными конституционными нормами, которые наделяют Правительство полномочиями в области законотворчества, **принцип правового государства** (закрепленный ст.1 Конституции) предписывает определять в достаточной мере, по содержанию, предмету и цели, и ограничивать законом полномочия исполнительного органа по изданию административных актов в той или иной области, с тем, чтобы его действия стали для лица предсказуемыми и поддающимися оценке, особенно в ситуации, когда устанавливаются новые обязанности. Необходимо, чтобы лицо знало, в какой мере администрация может вторгаться в сферу его прав. В силу принципа правового государства, необходимо защитить лицо от вторжения публичных органов, насколько это возможно.

86. Согласно **принципу законности правления**, необходимо регулировать законом деятельность управляющих органов, а не ограничиваться общими и расплывчатыми принципами. Общая и расплывчатая норма, оставляющая на усмотрение исполнительного органа детальное определение пределов осуществления свободы, не совместима с принципом законности правления.

87. Этот вывод вытекает и из **принципа разделения государственной власти**. Исполнительная власть, если закон недостаточно определяет его полномочия, не исполняет закон и не руководствуется предписаниями законодателя, а действует по собственному усмотрению и, тем самым, нарушает положения ст.6 Конституции.

88. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что плата, взимаемая Агентством по лекарствам с победившего офферанта за проведение процедуры закупки и согласование договора о закупке, не предусмотрена Законом о публичных закупках. Отсюда следует, что предписания пункта 18 не предусмотрены законом и приняты Правительством в отсутствие правовой основы.

89. Конституционный суд ранее высказался по аналогичным ситуациям и подчеркнул, что Конституция не наделяет Правительство правом устанавливать первичные нормы в тех областях, которые требуют законодательного регулирования, при принятии своих постановлений Правительство обязано подчиняться ранее принятым Парламентом законам, в противном случае, это приводит к нарушению ст.6 Высшего закона.

90. В своей юриспруденции (Постановление №14 от 18 марта 1999 года о толковании некоторых положений ст.94 ч.(2) и ст.102 ч.(3) Конституции Республики Молдова) Конституционный суд подчеркнул, что: «[...] Правительство согласно конституционным положениям принимает постановления и распоряжения. Постановления издаются для организации исполнения законов. Следовательно, акты Правительства, нормы, содержащиеся в них, не могут быть первичными; они являются дополнительными актами, которые развивают и конкретизируют положения закона. Техническая сторона принятия постановлений исполнительного органа регламентирована законодательными нормами. [...] постановления Правительства, исходящие от публичной власти, по своей природе являются административными актами. Они издаются на основании и во исполнение закона, для возникновения, изменения и прекращения правовых отношений.»

91. Согласно положениям Закона №317-XV от 18 июля 2003 года о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления, нормативный акт должен соответствовать требованиям законности, доступности, точности; с момента вступления в силу он является обязательным для исполнения и должен соблюдаться всеми субъектами права.

92. Ст.11 данного закона предусматривает, что Правительство, для осуществления своих полномочий, вытекающих из Конституции и Закона о Правительстве, для организации исполнения законов, принимает постановления и ордонансы. Нормативный акт, разработанный на основе вышестоящего акта, не может выходить за пределы компетенции, установленной данным актом, и не может противоречить его цели, принципам и положениям.

93. Конституционный суд отмечает, что подзаконный нормативный акт не может содержать первичные правовые нормы, содержание нормативного акта должно соответствовать положениям и цели закона или вышестоящего нормативного акта, нижестоящий акт не может устанавливать новые положения, кроме тех, которые установлены законом или вышестоящим актом. Также, нормативный акт не может регулировать области, которые не урегулированы законом.

94. Согласно доктрине, регулирование основных общественных отношений или изменение положений других законодательных актов определяет первичный характер правовой нормы. Правительство не наделено полномочием устанавливать первичные нормы, будучи вправе осуществлять только деятельность по исполнению законодательных актов, следовательно, постановления Правительства принимаются в тех случаях, когда они предусмотрены законодательным актом.

95. Таким образом, Конституционный суд подчеркивает, что **все важнейшие решения в основных областях регулирования принимает законодатель**. Так, Правительство может действовать во многих областях, только при наличии соответствующих полномочий, установленных Парламентом путем принятия закона.

96. Конституционный суд отмечает, что предписания пункта 18 Положения, которые предусматривают, что Агентство по лекарствам взимает с победившего оферганта плату в размере 0,2% стоимости договора за проведение процедуры закупки и согласование договора о закупке, **носят первичный характер**. Являясь первичными нормами, регулирующими конкретную область, они должны быть установлены законом.

97. В связи с этим, Конституционный суд приходит к выводу, что Правительство, приняв пункт 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения, утвержденного Постановлением №568 от 10 сентября 2009 года, и установив дополнительную плату, не предусмотренную законом, превысило свои полномочия, предусмотренные конституционными нормами, в соответствии с которыми постановления Правительства принимаются для организации исполнения законов, и совершило вмешательство в деятельность Парламента.

Исходя из изложенного, на основании статей 140 Конституции, 26 Закона о Конституционном суде, 6, 61, 62 п. е) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

### ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать обоснованным обращение об исключительном случае неконституционности пункта 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы*

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 18  
ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКУПКЕ ЛЕКАРСТВ И ДРУГОЙ ПРОДУКЦИИ МЕДИЦИНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ  
ДЛЯ НУЖД СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

здравоохранения, утвержденного Постановлением Правительства №568 от 10 сентября 2009 года.

2. Признать *неконституционным* пункт 18 Положения о закупке лекарств и другой продукции медицинского назначения для нужд системы здравоохранения, утвержденного Постановлением Правительства №568 от 10 сентября 2009 года.

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

**Председатель**

**Александру ТЭНАСЕ**

*Кишинэу, 6 сентября 2013 года*

**ПКС № 23**

**Дело № 24g/2013**