



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ

**таблицы № 1 в ч. (1) статьи 20 Закона № 156 от 14 октября 1998 года
о государственной пенсионной системе**

(Обращение № 123g/2018г.)

КИШИНЭУ

22 ноября 2018 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктор ПОПА,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Василия Опря,

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 24 августа 2018 года, рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании, учитывая акты и материалы дела, проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности таблицы № 1 в ч. (1) статьи 20 Закона № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе, заявленном адвокатом Александром Чебэнаш в деле № 3-51/2018, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Центру.

2. Обращение было передано в Конституционный суд 24 августа 2018 года судьей в суде Кишинэу, сектор Центру, Родикой Бердило, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) и п. g) Конституции.

3. Автор обращения утверждает, что оспариваемые положения противоречат статьям 4, 7, 8 ч. (1), 16, 47, 50 ч. (3), 51 ч. (1) и 54 Конституции.

4. Определением Конституционного суда от 6 сентября 2018 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

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

6. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение поддержали Александру Чебэнаш и Георге Босый, представители истца по основному спору. Конституционный суд также заслушал мнение Елены Стажилэ, юриста общественной организации «Центр по защите прав лиц с ограниченными возможностями».

Парламент представлял Валериу Кучук, начальник службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента. Правительство представляли государственные секретари Эдуард Сербенко и Неля Русу, а также Диана Чеботару, начальник управления политики социального и медицинского страхования Министерства здравоохранения, труда и социальной защиты. Национальную кассу социального страхования представляла Татьяна Касапу, начальник юридического управления Национальной кассы социального страхования.

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ОСНОВНОГО СПОРА

7. Станислав Порошенко 15 сентября 2017 года подал заявление в Национальную кассу социального страхования о назначении пенсии по ограничению возможностей, в порядке статьи 20 ч. (1) Закона № 156 от 14 октября 1998 года, до внесения в нее изменений Законом № 290 от 16 декабря 2016 года. После внесения изменений условия для признания права на пенсию по ограничению возможностей ужесточились. В частности, законом был изменен возраст и страховой стаж, необходимые для получения данного права. (Для сравнения требований, предусмотренных Законом № 156 от 14 октября 1998 года, до внесения в него изменений и после, см. ниже §§ 13 и 15).

8. Национальная касса социального страхования отклонила заявление Станислава Порошенко о назначении пенсии по ограничению возможностей. Орган социального страхования в своем ответе сослался на действующие положения статьи 20 ч. (1) Закона № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе, в редакции Закона №290 от 16 декабря 2016 года.

9. Станислав Порошенко 3 января 2018 года подал исковое заявление против Национальной кассы социального страхования с требованием отменить отказ, обязать ее назначить пенсию по ограничению возможностей, с исчислением пенсии в порядке статьи 20 ч. (1) Закона № 156 от 14 октября 1998 года, до внесения изменений Законом №290 от 16 декабря 2016 года.

10. В ходе судебного заседания от 27 июня 2018 года представитель истца, адвокат Александру Чебэнаш, заявил об исключительном случае неконституционности таблицы № 1 в ч. (1) ст. 20 Закона № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе.

11. Определением от 27 июня 2018 года суд удовлетворил ходатайство и направил обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для разрешения.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

12. Применимые положения Конституции:

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 8

Соблюдение международного права и международных договоров

«(1) Республика Молдова обязуется соблюдать Устав Организации Объединенных Наций и договоры, одной из сторон которых она является, строить свои отношения с другими государствами на общепризнанных принципах и нормах международного права.

[...]

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 47

Право на социальное обеспечение и защиту

«(1) Государство обязано принимать меры для обеспечения любому человеку достойного жизненного уровня, потребного для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, в том числе пищи, одежды, жилища, медицинского ухода и необходимого социального обслуживания.

(2) Граждане имеют право на социальное обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или в других случаях утраты средств к существованию по не зависящим от них обстоятельствам».

Статья 50
Защита матерей, детей и молодежи

«[...]

(3) Государство предоставляет необходимые пособия на детей и помощь для ухода за больными детьми или детьми с физическими, умственными и психическими отклонениями. Иные формы социального обеспечения детей и молодежи устанавливаются законом.

[...]».

Статья 51
**Защита лиц с физическими, умственными
и психическими отклонениями**

«(1) Лица с физическими, умственными и психическими отклонениями пользуются особой защитой всего общества. Государство обеспечивает им нормальные условия для лечения, реабилитации, получения образования, обучения и включения в жизнь общества.

[...]».

13. Применимые положения Закона № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе:

Статья 1
Предмет и цель закона

«(1) Настоящий закон устанавливает правовую базу функционирования государственной пенсионной системы, а также ее взаимодействие с государственной системой социального страхования и другими государственными механизмами социальной защиты населения.

(2) Целью настоящего закона является обеспечение справедливой и устойчивой пенсионной системы, которая обеспечит получателям пенсий достойный уровень жизни».

Статья 2
Право на пенсию

«(1) Право на пенсию имеет лицо, проживающее в Республике Молдова, соответствующее предусмотренным настоящим законом условиям.

[...]».

Статья 9
Виды пенсий

«В государственной системе страхования предусматриваются следующие виды пенсий:

[...]

b) по ограничению возможностей;

[...]».

Статья 19

Условия назначения пенсий по ограничению возможностей

«Имеют право на пенсии по ограничению возможностей застрахованные лица, которым в результате экспертизы, проведенной Национальным консилиумом установления ограничения возможностей и трудоспособности или его территориальными структурами, установлено ограничение возможностей вследствие:

a) **общего заболевания;**

b) производственной травмы;

c) профессионального заболевания».

Статья 20

Страховой стаж, необходимый для назначения пенсии по ограничению возможностей

«(1) Пенсии по ограничению возможностей вследствие общего заболевания назначаются застрахованным лицам при наличии следующего страхового стажа ко времени установления ограничения возможностей:

Таблица 1

Возраст на дату установления степени ограничения возможностей	Страховой стаж
До 23 лет	2 года
23–29 лет	4 года
29–33 года	7 лет
33–37 лет	10 лет
37–41 год	13 лет
старше 41 года	15 лет

(2) Пенсии по ограничению возможностей вследствие производственной травмы или профессионального заболевания назначаются независимо от продолжительности страхового стажа.

(3) В случае назначения пенсии по ограничению возможностей вследствие общего заболевания лицам-получателям пенсии по ограничению возможностей вследствие производственной травмы или профессионального заболевания либо лицам, ограничение возможностей которых наступило в связи с исполнением срочной военной службы, а также лицам с ограниченными возможностями с детства необходимый страховой стаж

определяется в зависимости от возраста ко времени первоначального установления ограничения возможностей.

(4) Если лица, указанные в части (3), не подтверждают необходимый страховой стаж до даты первоначального установления ограничения возможностей, необходимый страховой стаж определяется в зависимости от возраста ко времени обращения за назначением пенсии по ограничению возможностей вследствие общего заболевания».

14. Применимые положения Постановления Правительства № 357 от 18 апреля 2018 года об определении ограничения возможностей (Приложение № 3):

«[...]

26. Ограничение возможностей у взрослых людей (включая тех, возраст которых составляет от 15 до 18 лет, трудоустроенных) определяется исходя из тяжести индивидуальных функциональных нарушений, вызванных поражениями, травмами, приводящими к ограничениям деятельности и участия, согласно социально-профессиональным требованиям (сохранение трудоспособности), и делится на три степени: тяжелая, выраженная и средняя. Сохранение трудоспособности оценивается в процентах, с 5-процентным интервалом:

1) **тяжелое ограничение возможностей характеризуется тяжелыми функциональными нарушениями, вызванными поражениями, травмами, приводящими к ограничениям деятельности и участия, а сохранение трудоспособности составляет 0–20%;**

2) **выраженное ограничение возможностей характеризуется выраженными функциональными нарушениями, вызванными поражениями, травмами, приводящими к ограничениям деятельности и участия, а сохранение трудоспособности составляет 25–40%;**

3) **среднее ограничение возможностей характеризуется средними функциональными нарушениями, вызванными поражениями, травмами, приводящими к ограничениям деятельности и участия, а сохранение трудоспособности составляет 45–60%.**

[...]».

15. Применимые положения Закона № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе, до внесения изменений Законом № 290 от 16 декабря 2016 года:

Статья 20

Страховой стаж, необходимый для назначения пенсии по ограничению возможностей

«(1) Пенсии по ограничению возможностей вследствие общего заболевания назначаются застрахованным лицам при наличии следующего страхового стажа ко времени установления ограничения возможностей:

Таблица 1

Возраст на дату установления инвалидности	Страховой стаж
До 23 лет	1 год
23–26 лет	2 года
26–31 года	3 года
старше 31 года	5 лет

[...]».

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

16. По делу *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619 (1937), в котором проводился контроль конституционности системы социальной защиты, установленной Законом о социальном обеспечении 1935 года, Верховный суд Соединенных Штатов Америки установил большинством голосов, что Конституция наделяет федеральное правительство правом выделять финансовые средства для обеспечения благосостояния нации. Судья Cardozo, составивший мнение большинства, отметил, что необходимо разграничить компетенции государства и федеральных субъектов по регулированию этого вопроса. Однако способ, которым это будет осуществляться, не может быть известен заранее, путем математического расчета. Так, существует полузатененная зона, в которой Конгресс обладает свободой действий. Свобода усмотрения, которую имеет Конгресс в этой области, не должна выходить за определенные рамки. За исключением случаев, когда выбор явно ошибочен, произволен и лишен смысла, но вписывается в эти рамки.

17. В недавней практике Верховного суда Канады, по делу *Грановский против Канады (Министерства труда и эмиграции)*, [2000] 1 SCR 703, 2000 SCC 28, рассматривался вопрос социальной защиты лиц с ограниченными возможностями. Аллан Грановский, истец по делу, в результате производственной травмы получил тяжелую степень инвалидности с возможностью частичного восстановления трудоспособности. В 1983 году, после проверки Комиссией по возмещению убытков трудящимся г. Манитоба, ему была установлена постоянная инвалидность со снижением трудоспособности на 15 процентов. После этого, по причине ухудшения состояния здоровья, которое, по мнению истца, стало постоянным и тяжелым, он потребовал назначить ему пенсию в соответствии с положениями пенсионного плана Канады (*Canada pension plan R.S.C.*, 1985, с. С-8). Его заявление было отклонено отраслевым министерством, а жалоба в суд на отмену отказа была отклонена по причине того, что он оплачивал взносы в фонд социального страхования всего один год из десяти, установленных

законом. Однако ч. (2) ст. 44 пенсионного плана Канады освобождала лиц с тяжелыми и постоянными ограничениями возможностей от обязательства оплаты социальных взносов. Истец заявил в Верховном суде, что данная норма создает дифференцированное отношение по признаку ограничения возможностей и нарушает конституционные положения части 15 Канадской хартии прав и свобод, гарантирующие принцип равенства.

18. Канадский суд в своем заключении установил, что из-за определенных проблем со здоровьем истец частично потерял трудоспособность. Он отметил, что проблемы со здоровьем истца относятся к вопросам прав человека в том случае, когда это связано с действиями или бездействием государства в области социальной защиты. Далее Верховный суд отметил, что Канадская хартия прав и свобод человека не является волшебной палочкой, которая могла бы устранить физические или психические отклонения. Она не способна уменьшить неудобства, связанные с этими нарушениями. Но то, что устанавливает хартия и имеет особое значение в подобных случаях, это обязательство государства обеспечивать лицам с ограниченными возможностями социальную защиту.

19. По мнению Верховного суда Канады, часть 15 (1) Канадской хартии прав и свобод гарантирует право на равенство и запрещает государству дискриминировать лиц по признаку ограничения возможностей. Хартия также устанавливает, что государство должно предпринимать меры для улучшения положения лиц, которые по объективным либо субъективным причинам могут быть исключены из обычной социальной жизни, как в случае лиц с ограниченными возможностями. Канадский суд установил, что статья 44 пенсионного плана направлена на улучшение положения лиц с постоянной и тяжелой формой ограничения возможностей. Она не признает никаких льгот для других категорий лиц с ограниченными возможностями, как в случае с истцом. Верховный суд Канады отметил, что в рамках любого механизма социальной защиты, основанного на обязательных отчислениях налогоплательщиков, законодатель должен определить группу или группы лиц, которые могут пользоваться особой защитой. Таким образом, установление льгот составляет незаменимый элемент механизмов социальной защиты, и это не ведет к нарушению принципа равенства. В связи с этим, Верховный суд Канады определил, что законодатель, признав право на льготы для лиц с постоянной и тяжелой формой ограничения возможностей, не нарушил положения части 15 (1) хартии.

20. По делу *Gosselin v. Québec*, [2002] 4 SCR 429, 2002 SCC 84, в котором рассматривалась мера снижения уровня социального обеспечения молодежи, Верховный суд Канады установил большинством голосов, что это не противоречит Конституции.

Канадский суд отклонил доводы истца о нарушении конституционных положений, гарантирующих принцип равенства и право на социальное обеспечение. Он определил, что снижение гарантированного уровня социального обеспечения молодежи направлено на их трудоустройство, и эта цель далека от произвола. Он также установил, что в результате экономического кризиса начала 80-х годов возросло число молодежи, зависящих от гарантированного государством социального обеспечения. Это обстоятельство привело к разработке мер, направленных на то, чтобы молодежь, получающая социальные пособия, проходила курсы профессиональной подготовки, по окончании которых они могли бы трудоустроиться. Так, решение законодателя стимулировать молодежь на участие в программах по профессиональной подготовке не может быть расценено как необдуманное. Верховный суд не установил отсутствие обоснованной связи между преследуемой целью и оспариваемой мерой.

СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ

21. Национальное бюро статистики Республики Молдова 30 ноября 2017 года опубликовало пресс-релиз, в котором представило статистические данные о лицах с ограниченными возможностями в Республике Молдова. В пресс-релизе отмечалось, что приблизительное число лиц с ограниченными возможностями в Республике Молдова составляет 182 000, из которых 11 700 являются дети в возрасте от 0 до 17 лет. Эта категория лиц составляет 5,1% от всего населения страны, а дети с ограниченными возможностями составляют 1,7% от общего числа детей в Республике Молдова.

22. В статистической информации отмечалось, что самой многочисленной группой, получающей социальные пособия, являются лица в возрасте от 55 до 64 лет, составляя 41,2% от общего числа лиц с ограниченными возможностями, за ними следуют лица в возрасте от 30 до 54 лет, которые составляют 38,4% от общего числа лиц с ограниченными возможностями, состоящих на социальном обеспечении. Относительно причин, спровоцировавших ограничение возможностей, отмечается, что 96% случаев произошли в результате общего заболевания, и лишь в 2% случаев к этому привели профессиональные заболевания либо производственные травмы (разницу в 2% составляют военнослужащие срочной службы и участники ликвидации последствий Чернобыльской аварии, включенные Национальным бюро статистики в категорию лиц с ограниченными возможностями, пользующихся социальным обеспечением).

23. Было отмечено, что из общего числа лиц с ограниченными возможностями 18,9% имеют тяжелое ограничение возможностей,

50,9% имеют выраженное ограничение возможностей и 30,2% - среднее ограничение возможностей.

24. Указывалось, что средний размер пенсии по ограничению возможностей на 1 января 2017 года составил 1018,3 леев, по сравнению с суммой в 1275,2 леев для других категорий пенсионеров. В зависимости от степени ограничения возможностей, размер пенсии варьирует от 646,7 леев для лиц со средней степенью ограничения до 1273,1 леев для лиц с тяжелой степенью ограничения.

25. Уточнялось, что лица с ограниченными возможностями получают и социальные выплаты в виде компенсаций, пособий, надбавок, социальной помощи и др. Так, лица с ограниченными возможностями, которые не соответствуют требованиям для приобретения права на пенсию, получают государственные социальные пособия. В 2016 году средний размер государственного социального пособия составлял 405,6 леев. Лица с тяжелыми ограничениями возможностей получают также пособие по уходу. В 2016 году оно составило 711,4 леев. Данное пособие получили 15 300 человек с ограниченными возможностями.

26. Отмечалось, что лица с ограниченными возможностями получают и ежемесячные государственные пособия. Так, для лица с тяжелым ограничением возможностей размер такого пособия составляет 722 лея, лицо с выраженным ограничением возможностей получает 574 лея, а со средним ограничением возможностей – 511 леев.

27. Вместе с тем, было указано, что 160 700 лиц с ограниченными возможностями, пенсии которых не превышали сумму в 1500 леев, после индексации получили материальную помощь. Для лиц с тяжелыми ограничениями возможностей размер этой помощи составлял 180 леев, лица с выраженными ограничениями возможностей получили по 120 леев и со средними ограничениями – по 100 леев.

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

28. Определением от 6 сентября 2018 года Конституционный суд проверил соблюдение требований приемлемости обращения об исключительном случае неконституционности, установленных его неизменной практикой.

29. Конституционный суд заключил, что предметом обращения является таблица № 1 в ч. (1) ст. 20 Закона № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе, в которой определяется возраст и страховой стаж, необходимый для назначения пенсии по ограничению возможностей.

30. Конституционный суд отмечает, что проверка конституционности данной категории актов входит в его компетенцию *ratione materiae*, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции.

31. Кроме того, обращение об исключительном случае неконституционности заявлено одной из сторон процесса, в порядке статьи 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции. Оспариваемые положения ранее не являлись предметом контроля конституционности.

32. Учитывая мнение автора обращения, который ссылается на действие в данном деле статей 4, 7, 8 ч. (1), 16, 47, 50 ч. (3), 51 ч. (1) и 54 Конституции, Конституционный суд рассмотрел применимость этих конституционных положений.

33. Конституционный суд отмечает, что статьи 4, 7, 8 ч. (1) и 50 ч. (3) Конституции, которые относятся к приоритетности международных норм в области прав человека, верховенству Конституции, соблюдению международного права и международных договоров, а также к защите детей и молодежи, не применимы в данном случае.

34. Что касается применимости статьи 16 Конституции, Конституционный суд напоминает, что равенство перед законом и властями означает отсутствие любой дискриминации, прямой или косвенной. Дискриминация имеет место тогда, когда к лицам, находящимся в аналогичных ситуациях, применяется различное отношение (прямая дискриминация) либо когда к лицам, находящимся в различных ситуациях, применяется одинаковое отношение (косвенная дискриминация), за исключением случаев, когда подобное отношение имеет объективное и обоснованное объяснение.

35. Таким образом, мера подпадает под действие статьи 16 Конституции, если она приводит, в зависимости от определенных критериев, к различным результатам либо если, используя нейтральные критерии, она ухудшает положение определенной категории лиц. Конституционный суд отметил, что определение критериев, стоящих в основе дискриминации, всегда является сложным вопросом. Даже если по некоторым элементам можно прийти к единому мнению, все время будут существовать особые случаи, которые не вписываются в правила.

36. Учитывая изложенные суждения, Конституционный суд должен определить, если положения, которые являются предметом обращения об исключительном случае неконституционности, устанавливают дифференцированное отношение. В частности, имеются в виду положения таблицы № 1 в ч. (1) ст. 20 Закона о государственной пенсионной системе до внесения в них изменений Законом № 290 от 16 декабря 2016 года, а также после вступления в силу данного закона. Он отметил, что различная ситуация, в которой находятся лица в зависимости от применимости положений, по принципу *tempus regit actum* (время [действующий закон] правит актом), не может рассматриваться как нарушение конституционных норм, закрепляющих

равенство перед законом и властями без привилегий и дискриминаций. Конституционный суд подчеркнул, что соблюдение равноправия, как и обязательство недискриминации, установленные статьей 16 ч. (1) Конституции, означает, что следует учитывать предусматриваемое законом отношение к тем, к кому применимы эти положения на протяжении своего действия, а не эффекты предыдущих законодательных положений. Последующие правовые нормы, разумеется, могут иметь отличия, определяемые объективными условиями, в которых они были приняты.

37. Конституционный суд должен был определить и действие статьи 47 Конституции, гарантирующей право на социальную помощь и защиту. Конституционный суд установил применимость статьи 47 Конституции. Так, в данном случае вопрос состоит не в том, чтобы определить, подпадает ли право на пенсию по ограничению возможностей под действие статьи 47, поскольку оно без сомнений подпадает, а в том, каким образом оно может быть ограничено.

38. Конституционный суд отметил, что данный случай предполагает наличие вмешательства в право на социальную защиту, гарантированное статьей 47 Конституции. Далее Конституционный суд установит, соответствует ли данное вмешательство требованиям статьи 54 Конституции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 47 КОНСТИТУЦИИ

А. Аргументы автора обращения

39. В обоснование обращения об исключительном случае неконституционности автор утверждает, что таблица № 1 в ч. (1) статьи 20 Закона № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе, с изменениями, внесенными Законом № 290 от 16 декабря 2016 года, является неконституционной, поскольку нарушает право на достойное существование и на социальное обеспечение. Автор ссылается на то, что оспариваемые положения ухудшают материальное положение лиц с ограниченными возможностями, поскольку ужесточают условия получения пенсии по ограничению возможностей.

40. Автор обращения считает, что оспариваемые положения противоречат статье 47 Конституции.

В. Аргументы органов власти

41. В представленном мнении Парламент отметил, что обращение об исключительном случае неконституционности таблицы № 1 в ч. (1)

ст.20 Закона № 156 от 14 октября 1998 года является необоснованным. Он указал, что право на пенсию по ограничению возможностей устанавливается в том случае, если лицо определенный период времени отчисляло взносы в бюджет государственного социального страхования.

42. Парламент также отметил, что он может по своему усмотрению регулировать условия получения права на пенсию по ограничению возможностей. В данном случае, увеличение страхового стажа входит в пределы его усмотрения.

43. В представленном мнении Правительство подчеркнуло, что положения, являющиеся предметом данного обращения об исключительном случае неконституционности, устанавливают размер страхового стажа, необходимого для назначения права на пенсию по ограничению возможностей. Правительство отметило, что изменение этих условий направлено на обеспечение справедливого баланса между средствами фонда социального страхования и взносами, отчисляемыми гражданами.

44. Правительство указало, что государственная система социального страхования построена и функционирует по принципу участия. В соответствии с данным принципом, фонды социального страхования формируются из отчислений физических и юридических лиц. Так, правом на получение пособий социального страхования пользуются только те, которые отчисляли взносы определенное количество лет.

45. В представленном мнении Президент Республики Молдова отметил, что государство обязано, на основании статьи 47 Конституции, принимать меры для обеспечения любому человеку достойного уровня жизни в целях поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, в том числе пищи, одежды, жилища, медицинского ухода и необходимого социального обслуживания. Поднятый в данном деле вопрос касается права на пенсию по ограничению возможностей и условий, в которых это право может быть предоставлено.

46. Президент Республики Молдова заявил, что установление права на пенсию по ограничению возможностей предполагает отчисление в государственный бюджет взносов социального страхования. Для обретения данного права требуется наличие отчислений со стороны налогоплательщика. Однако Президент Республики Молдова придерживается мнения, что условия предоставления права на пенсию по ограничению возможностей должны соответствовать конституционным положениям статьи 47 о праве на социальное обеспечение и защиту, а также статьи 54 об ограничении осуществления некоторых прав или свобод. В заключение Президент Республики Молдова отметил, что у Конституционного суда есть все рычаги для того, чтобы наилучшим образом разрешить вопрос, поднятый в обращении.

47. Кроме того, Конституционный суд получил мнение (*amicus curiae*) Центра по защите прав лиц с ограниченными возможностями по вопросам, поднятым в обращении. Конституционный суд поощряет и ценит высказывание мнений со стороны неправительственных организаций Республики Молдова по делам, представляющим особый общественный интерес.

48. В своем мнении (*amicus curiae*) Центр по защите прав лиц с ограниченными возможностями отметил, что оспариваемые положения не соответствуют требованиям статьи 47 Конституции. Центр считает, что ужесточение условий получения пенсии по ограничению возможностей противоречит обязательствам, взятым на себя Республикой Молдова при ратификации Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года и Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями.

С. Оценка Конституционного суда

49. Конституционный суд отмечает, что в современном демократическом обществе особая защита должны быть предоставлена лицам, которые не могут самостоятельно обеспечить свое существование. В связи с этим, статья 47 Конституции («Право на социальное обеспечение и защиту») устанавливает, что государство обязано принимать меры для обеспечения любому человеку достойного жизненного уровня, потребного для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, в том числе пищи, одежды, жилища, медицинского ухода и необходимого социального обслуживания.

50. Важным элементом права на гарантированную социальную помощь и защиту является право на пенсию. Согласно части (2) статьи 47 Конституции, граждане имеют право на социальное обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или в других случаях утраты средств к существованию по не зависящим от них обстоятельствам.

51. В своей предыдущей практике, при рассмотрении условий осуществления права на пенсию, Конституционный суд подчеркивал, что Конституция не гарантирует конкретный уровень социального обеспечения (см. ПКС № 27 от 20 декабря 2011, § 45). Однако он отметил, что конституционные положения статьи 47 не могут толковаться в разрез с целями, заложенными конституционным законодателем в текст этих положений. На основании статьи 47 Конституции, за государством сохраняется обязанность обеспечить гражданам минимум социальной защиты (см. ПКС № 27 от 20 декабря 2011 года, § 43).

52. Конституционный суд отмечает, что на законодательном уровне конституционные положения статьи 47 раскрываются в Законе № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе, содержащем положения о категории пенсий и об условиях их получения. Согласно установленному законодателем принципу, право на пенсию предоставляется при наличии страхового стажа и стандартного пенсионного возраста. Выполнение этих двух условий в совокупности, согласно специфике каждого вида пенсии, дает возможность лицу получить право на пенсию.

53. Конституционный суд отмечает, что третья часть закона регулирует область применения права на пенсию по ограничению возможностей. В соответствии с положениями этой части, на пенсию по ограничению возможностей имеет право застрахованное лицо, которому в результате экспертизы, проведенной Национальным консилиумом установления ограничения возможностей и трудоспособности или его территориальными структурами, установлено ограничение возможностей вследствие общего заболевания, производственной травмы либо профессионального заболевания. Таблица № 1 в ч. (1) ст.20 того же раздела закона предусматривает условия по возрасту и страховому стажу, необходимые для назначения данного права.

54. Автор обращения об исключительном случае неконституционности указывает на неконституционность положений таблицы № 1 в части (1) статьи 20 закона после изменений, внесенных Законом №290 от 16 декабря 2016 года. Поскольку в своей предыдущей практике Конституционный суд определил, что установление законодателем пенсионного возраста и страхового стажа само по себе не является неконституционным, далее Конституционный суд рассмотрит вопрос о степени их обоснованности для пенсий по ограничению возможностей, предоставляемых вследствие общего заболевания.

55. Конституционный суд заключает, что в такой области, где требуется принятие политических и социальных решений и необходимо осуществить комплексную оценку, законодатель в определенной мере обладает правом усмотрения. Однако исполнение данного права не исключается из области контроля, осуществляемого Конституционным судом. Этот контроль предполагает проверку факта соблюдения законодателем пределов права усмотрения (см. выше, *mutatis mutandis*, *Helvering protiv Davis*, 301 U.S. 619 (1937), § 15).

56. Конституционный суд считает, что относительно пенсии по ограничению возможностей, предоставляемой в случае тяжелого ограничения возможностей, полученного вследствие общего заболевания, соображения, лежащие в основе регулирования стандартного пенсионного возраста или минимального страхового стажа, не имеют места быть. Полная потеря трудоспособности (см. выше § 14) в результате общего заболевания является случайным

обстоятельством, которое неподконтрольно данному лицу, поэтому установление возраста и минимального страхового стажа для назначения пенсии по ограничению возможностей не обоснованно. В данном случае, при установлении условий законодатель должен строго исходить из имеющегося страхового стажа, чтобы застрахованное лицо, независимо от возраста, могло получать пенсию по ограничению возможностей в соответствии с оплаченными взносами. В связи с этим следует отметить, что, как правило, система социального страхования обязательна для всех работающих лиц, которые обязаны отчислять взносы в фонд социального страхования. Более того, они не могут требовать возврата отчисленных средств в случае, если по различным причинам они не воспользовались социальными выплатами.

57. В связи с этим, может создаться ситуация, в которой лицо, отчислявшее взносы социального страхования и получившее тяжелое ограничение возможностей в результате общего заболевания, не сможет воспользоваться отчисленными взносами, поскольку на день установления ограничения возможностей не будет соответствовать требованиям таблицы № 1 в ч.(1) ст. 20 Закона № 156 от 14 октября 1998 года. В таком случае застрахованное лицо оказывается в положении, в котором, хоть оно и приобрело полную нетрудоспособность и не может более работать (см. выше, *per a contrario*, *Gosselin против Québec*, § 20), оно не будет получать ничего из фонда уже осуществленных отчислений.

58. Конституционный суд отмечает, что оспариваемое законодательное решение не может быть оправданно тем, что лица с ограниченными возможностями в любом случае получают социальные пособия. Как было указано выше, по своему юридическому характеру пенсия по ограничению возможностей – это пособие социального страхования, тогда как указанная помощь носит социальный характер и имеет другое обоснование. Следовательно, основа предоставления этих пособий различна.

59. Конституционный суд отмечает, что, хоть он и обладает юрисдикцией по контролю конституционности законов и гарантированию основных прав и свобод, когда он разрешает вопрос, являющийся предметом обращения, он не делает этого в отрыве от социальной реальности. Так, Конституционный суд оперирует существующими данными, главное, чтобы они исходили от компетентного органа и содержали ценную информацию (см. выше §§ 21-27). В данном случае, Конституционный суд считает, что незначительное количество лиц с тяжелыми ограничениями возможностей в результате общего заболевания, которые должны получать пенсию по ограничению возможностей, не приведет к созданию экономических рисков в государственной системе социального страхования (см. выше § 23).

60. В подтверждение своих суждений, Конституционный суд учитывает и тот факт, что исключение из числа получателей пенсии по ограничению возможностей лиц с ограниченными возможностями в результате общего заболевания, полностью потерявших трудоспособность, приведет к созданию ситуации, в которой они будут вынуждены изыскивать необходимые средства для выживания, в нарушение целей статьи 47 Конституции, которая предусматривает обратное.

По этим основаниям, руководствуясь положениями статей 135 ч. (1) п. а) и п. г) и 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, статей 6, 61, 62 п. а) и п. е), 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПО С Т А Н О В Л Я Е Т :

1. *Признать частично обоснованным* обращение об исключительном случае неконституционности, заявленном адвокатом Александром Чебэнаш в деле № 3-51/2018, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Центру.

2. *Признать конституционной* таблицу № 1 в ч. (1) статьи 20 Закона № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе в той мере, в которой право на пенсию в случае тяжелого ограничения возможностей, полученного в результате общего заболевания, предоставляется исходя из существующего страхового стажа.

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

Председатель

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

*Кишинэу, 22 ноября 2018 года
ПКС № 29
Дело № 123g/2018г.*