



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**п. 6 ст. I, ст. III и ст. IV Закона № 91 от 26 апреля 2012 года о  
внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные  
акты**

*(Обращение № 37a/2012)*

**КИШИНЭУ**  
**23 мая 2013 года**

Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,  
Игорь ДОЛЯ, *судья-докладчик*,  
Аурел БЭЕШУ,  
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,  
при участии Корины Попа, секретаря судебного заседания,

принимая во внимание обращение, представленное и  
зарегистрированное 16 ноября 2012 года,  
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,  
учитывая акты и материалы дела,

выносит следующее постановление:

#### ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутата Парламента Сергея Сырбу, представленное в Конституционный суд 16 ноября 2012 года в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности положений п. 6 ст. I, ст. III и ст. IV Закона № 91 от 26 апреля 2012 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, касающихся компетенции органов местного публичного управления второго уровня в области учреждения, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений начального, гимназического, лицейского и внешкольного образования, а также передачи финансового администрирования этих заведений из ведения органов местного публичного управления первого уровня в ведение органов второго уровня.

2. Автор обращения полагает, что оспариваемые положения нарушают принцип местной автономии и ограничивают компетенцию органов местного публичного управления первого уровня в области учреждения, реорганизации или ликвидации государственных учебных заведений начального, гимназического, лицейского и внешкольного образования. По его мнению, оспариваемые положения Закона об образовании, Закона о местных публичных финансах и Закона об административной децентрализации, в редакции Закона № 91 от 26 апреля 2012 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (п. 6 ст. I, ст. III и ст. IV), противоречат

положениям статей 1 ч. (3), 2, 4 ч. (1), 8, 109, 110 ч. (1), 112 ч. (1) и (2) и ст.113 Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 12 апреля 2013 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал точки зрения Президента Республики Молдова, Парламента, Правительства, Министерства просвещения, Министерства финансов, Молдавского государственного университета, Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда автор обращения участвовал лично. Парламент был представлен главным консультантом юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено заместителем министра просвещения, Татьяной Потынг, и начальником юридического отдела Министерства просвещения, Родикой Жосану.

## ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

### Статья 1

#### Государство Республика Молдова

« [...]»

(3) Республика Молдова - демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.»

### Статья 2

#### Суверенитет и государственная власть

«(1) Национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

(2) Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением против народа.»

## 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.  
[...]

## Статья 7

### Конституция - высший закон

«Конституция Республики Молдова является ее высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы.»

## Статья 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 109

### Основные принципы местного публичного управления

«(1) Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.

(2) Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ.

(3) Применение указанных принципов не может затрагивать унитарный характер государства.»

## Статья 110

### Административно-территориальное устройство

«(1) В административном отношении территория Республики Молдова подразделяется на села, города, районы и автономно-территориальное образование Гагаузия. В соответствии с законом некоторые города могут быть признаны муниципиями.  
[...]

## Статья 112

### Сельские и городские власти

«(1) Властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, являются выборные местные советы и примары.

(2) В соответствии с законом местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел и городов.  
[...]

### Статья 113 Районный совет

«(1) Районный совет координирует деятельность сельских и городских советов по управлению общественными делами районного значения.

(2) Районный совет избирается и осуществляет свою деятельность в соответствии с законом.

(3) Отношения между местными публичными властями основываются на принципах автономии, законности и сотрудничества в решении общих вопросов.»

7. Применимые положения Закона об образовании № 547-XIII от 21 июля 1995 г. (М.О. 1995 г., № 62-63, ст. 692):

### Статья 40<sup>1</sup>

Компетенция органов публичной власти в области учреждения,  
реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений

«(1) Органы местного публичного управления первого уровня после предварительного согласования с Министерством образования принимают решения о создании, реорганизации или ликвидации государственных дошкольных и внешкольных учреждений.

*[Часть (2) ут. силу согласно Закону N 91 от 26.04.2012, в силе 01.01.2013]*

(3) Органы местного публичного управления второго уровня после предварительного согласования с Министерством образования принимают решения о создании, реорганизации или ликвидации государственных учебных заведений начального, гимназического, лицейского и внешкольного образования.

(4) Заинтересованные министерства и департаменты вносят предложения об учреждении, реорганизации или ликвидации государственных учебных заведений системы лицейского, среднего профессионального образования, среднего специального образования и высшего университетского образования подведомственных центральным органам публичного управления, и представляют их на рассмотрение Министерства просвещения.

(5) Министерство просвещения:

*[Пкт. а) ут. силу согласно Закону N 91 от 26.04.2012, в силе 01.01.2013]*

б) вносит предложения об учреждении, реорганизации или ликвидации государственных учебных заведений системы лицейского, специального, среднего профессионального, дополнительного, среднего специального образования и высшего университетского образования, подведомственных центральным органам публичного управления, и представляет их на рассмотрение Правительства.

(6) Академия наук Молдовы подготавливает предложения об учреждении, реорганизации или ликвидации подведомственных государственных учебных заведений системы лицейского и высшего университетского образования,

подведомственных Академии наук Молдовы, и представляет их Правительству на рассмотрение.

(7) Правительство:

а) принимает решения по предложениям Министерства просвещения и Академии наук Молдовы об учреждении, реорганизации или ликвидации государственных учебных заведений системы лицейского, специального, среднего профессионального, дополнительного образования и среднего специального образования, подведомственных центральным органам публичного управления;

б) одобряет предложения Министерства просвещения и Академии наук Молдовы об учреждении, реорганизации или ликвидации государственных учебных заведений системы высшего университетского образования и представляет их на утверждение Президента Республики Молдова;

с) рассматривает и вносит предложения об учреждении, реорганизации или ликвидации научно-исследовательских учреждений и учреждений по повышению квалификации кадров, представляет их на утверждение Президента Республики Молдова.

(8) Президент Республики Молдова принимает решения по предложениям Правительства об учреждении, реорганизации или ликвидации государственных учебных заведений системы высшего университетского образования, а также научно-исследовательских учреждений и учреждений по повышению квалификации кадров.

(9) Президент Республики Молдова утверждает указом устав государственного учебного заведения при Президенте Республики Молдова.

## Статья 45

### Компетенция органов местного публичного управления

К компетенции органов местного публичного управления в области образования в основном относятся:

а) контроль за соблюдением законодательства об образовании на подведомственной территории;

б) учет детей обязательного школьного возраста и обеспечение их охвата обучением до 16-летнего возраста;

с) возможность обеспечения социальной защиты педагогических кадров учебных заведений (выделение жилой площади, предоставление льгот в соответствии с действующим законодательством и т. д.);

д) размещение и учет частных учебных заведений на подведомственной территории;

е) учет и организация опекунов над несовершеннолетними сиротами или оставшимися без законного попечительства, а также их усыновления (удочерения) или распределения в детские дома, школы типа интернатов или семьи;

ф) трудоустройство выпускников-сирот, а также лиц с психическими, физическими или другими отклонениями;

г) оказание материальной и других видов помощи семьям с детьми дошкольного возраста и детьми, охваченными обязательным образованием, в установленном порядке;

h) обеспечение бесплатной перевозки учащихся в сельской местности в учебное заведение и обратно при расстоянии более 3 километров;

i) организация питания и бесплатного медицинского обслуживания детей отдыха и оздоровления учащихся и студентов в период каникул.

8. Применимые положения Закона о местном публичном управлении № 436-XVI от 28 декабря 2006 года (М.О., 2007 г., № 32-35, ст. 116):

### Статья 3

#### Основные принципы местного публичного управления

«(1) Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности местных органов публичной власти и проведения консультаций с гражданами по важнейшим проблемам местного значения.

(2) Органы местного публичного управления обладают автономией в принятии решений, организационной, управленческой и финансовой автономией, а также правом на инициативу во всем, что касается управления местными публичными делами, осуществляя свою власть в пределах подведомственной территории в соответствии с законом.

(3) Применение перечисленных в настоящей статье принципов не может затрагивать унитарный и неделимый характер государства.»

### Статья 4

#### Правовой статус административно-территориальной единицы

Административно-территориальная единица является юридическим лицом публичного права и владеет собственностью, ограниченной в соответствии с законом от государственной собственности и собственности других административно-территориальных единиц.

### Статья 6

#### Отношения между органами публичного управления

(1) Местные и районные советы, примары и председатели районов действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел (коммун), городов (муниципиев) и районов в соответствии с законом.

(2) Отношения между центральными и местными органами публичной власти основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих проблем.

(3) Отношения между центральными и местными органами публичной власти, а также между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня не носят подчиненного характера, за исключениями, предусмотренными законом.

### Статья 7

#### Автономия и законность деятельности органов местного публичного управления

«При осуществлении своих полномочий органы местного публичного управления пользуются автономией, закрепленной и гарантированной

Конституцией Республики Молдова, Европейской хартией местного самоуправления и другими соглашениями, одной из сторон которых является Республика Молдова.»

## Статья 9

### Финансовая поддержка местной автономии

Для обеспечения местной автономии органы местного публичного управления разрабатывают, утверждают и самостоятельно распоряжаются бюджетами административно-территориальных единиц, а также вправе вводить местные налоги и сборы и устанавливать их размеры в соответствии с законом.

## Статья 10

### Организация деятельности местных органов публичной власти

«(1) Местные органы публичной власти осуществляют свою деятельность в сферах, определенных Законом об административной децентрализации. Они обладают для этого всей полнотой полномочий, которые не могут быть оспорены или ограничены никаким органом публичной власти, кроме как в рамках закона.

(2) Полномочия местных органов публичной власти разграничиваются в рамках настоящего закона на полномочия правомочных органов и исполнительных органов первого и второго уровней.

(3) Центральные органы публичного управления не могут устанавливать или возлагать на местные органы публичной власти какие-либо полномочия без предварительной оценки финансовых последствий, которые может повлечь исполнение этих полномочий, без консультации с местными органами соответствующего уровня и без обеспечения местного сообщества необходимыми финансовыми средствами.»

9. Применимые положения Закона о местных публичных финансах № 397-XV от 16 октября 2003 года (М.О., 2003 г., № 248-253, ст. 996):

## Статья 2

### Местные публичные финансы

«(1) Местные публичные финансы являются составной частью системы национальных публичных финансов и включают:

1) бюджеты районов, состоящие из:

а) районного бюджета, представляющего собой совокупность доходов и расходов, необходимых для выполнения функций, относящихся согласно законодательству к компетенции района, и дополнительных функций, делегированных ему Правительством;

б) местных бюджетов – бюджетов сел (коммун), городов (муниципиев), входящих в состав района;

[...]»

### Статья 3 Гарантии финансовой автономии

(1) Бюджеты административно-территориальных единиц, перечисленные в части (1) статьи 2 настоящего закона, представляют собой самостоятельные элементы, которые разрабатываются, утверждаются и исполняются на условиях финансовой автономии в соответствии с положениями настоящего закона и Закона о местном публичном управлении.

[...]

### Статья 8 Разграничение компетенции по осуществлению публичных расходов

«(1) Компетенция по осуществлению публичных расходов разграничивается между бюджетами административно-территориальных единиц на основании Закона о местном публичном управлении.

(2) Из бюджетов сел (коммун), городов (муниципиев, за исключением муниципиев Бэлць и Кишинэу) финансируются расходы, связанные с:

[...]

**5) содержанием учреждений дошкольного и дополнительного (внешкольного) образования;**

6) содержанием учреждений культуры и осуществлением общественной культурной деятельности (дворцы и дома культуры, другие культурно-просветительные учреждения);

7) содержанием библиотек, музеев;

8) физической культурой и спортом;

[...]

14) содержанием других учреждений и осуществлением других мероприятий, относящихся в соответствии с законодательством к компетенции органов местного публичного управления первого уровня.

*[Часть 3 ст.8 утратила силу согласно Закону N 91 от 26.04.2012, в силе 01.01.2013]*

(4) Из районных бюджетов финансируются расходы, связанные с:

[...]

2) строительством публичных объектов районного значения;

**3) содержанием начальных школ, начальных школ–детских садов, гимназий, лицеев, учреждений среднего профессионального образования, школ-интернатов, гимназий-интернатов со специальным режимом и других образовательных учреждений, обслуживающих население соответствующего района, а также с осуществлением методической и другой деятельности в области образования;**

[...]

11) содержанием других учреждений и осуществлением других мероприятий, относящихся в соответствии с законодательством к компетенции районных органов публичного управления.

(5) Из центрального бюджета автономного территориального образования с особым правовым статусом финансируются расходы, связанные с:

[...]

2) строительством публичных объектов автономно-территориального значения;

3) содержанием начальных школ, начальных школ–детских садов, гимназий, лицеев, учреждений среднего профессионального образования, школ-интернатов, гимназий-интернатов со специальным режимом и других образовательных учреждений, обслуживающих население автономного территориального образования с особым правовым статусом, а также с осуществлением методической и другой деятельности в области образования;

[...]

11) содержанием других учреждений и осуществлением других мероприятий, относящихся в соответствии с законодательством к компетенции автономного территориального образования с особым правовым статусом.

(6) Из муниципального бюджета Бэлць и муниципального бюджета Кишинэу финансируются расходы, связанные с:

[...]

3) строительством общественных объектов муниципального значения;

[...]

7) содержанием дошкольных учреждений, начальных школ, начальных школ–детских садов, гимназий, лицеев, учебных заведений дополнительного (внешшкольного) образования, учреждений среднего профессионального образования, школ-интернатов, гимназий-интернатов со специальным режимом, других образовательных учреждений, обслуживающих население соответствующего муниципия, за исключением указанных в пункте 5) части (2) настоящей статьи, а также с осуществлением методической и другой деятельности в области образования;

8) содержанием учреждений культуры и осуществлением общественной культурной деятельности (дворцы и дома культуры, другие культурно-просветительные учреждения);

9) содержанием библиотек и музеев;

10) физической культурой и спортом;

[...]»

## Статья 11

### Трансферты специального назначения

«(1) Трансферты специального назначения предусматриваются в законе о бюджете на год и в других нормативных актах и могут быть выделены бюджетам административно-территориальных единиц в случае:

а) делегирования Правительством некоторых дополнительных функций органам местного публичного управления;

б) принятия законодательных и других нормативных актов, применение которых требует дополнительных бюджетных средств для возмещения упущенных доходов бюджетов административно-территориальных единиц, изменения административно-территориального устройства и пр.

(1<sup>1</sup>) Трансферты специального назначения, предусмотренные частью (1) настоящей статьи, с момента их зачисления на счет включаются в бюджет административно-территориальной единицы распоряжением главного исполнителя (распорядителя) бюджета с последующим уточнением соответствующего бюджета.

(2) Трансферты специального назначения, предусмотренные в части (1) настоящей статьи и использованные не по назначению, до конца бюджетного

года перечисляются в размере соответствующей суммы в бюджет, из которого они были получены. В случае, если соответствующая сумма не перечислена в данный бюджет, Министерство финансов на основании годового отчета вправе восстановить принудительно в государственном бюджете трансферты, использованные не по назначению, путем взаимных расчетов между бюджетами.»

*[Часть 3 утратила силу согласно Закону N 91 от 26.04.2012, в силе 01.01.2013]*

10. Применимые положения Закона об административной децентрализации № 435-XVI от 28 декабря 2006 года (М.О., 2007 г., №29-31, ст. 91):

### Статья 3

#### Принципы административной децентрализации

«Административная децентрализация осуществляется на основе следующих принципов:

а) принципа местной автономии, предусматривающего гарантирование права и реальной способности местных органов публичной власти регламентировать и управлять в соответствии с законом под свою ответственность и в интересах местного населения существенной частью общественных дел;

б) принципа субсидарности, предусматривающего осуществление общественных функций органами власти, находящимися ближе всего к гражданам, за исключением случая, когда вмешательство органов власти высшего уровня явно предпочтительнее, что вытекает из размера и характера функций и необходимости обеспечения эффективности общественного мероприятия;

в) принципа справедливости, предусматривающего гарантирование равных условий и возможностей для всех местных органов публичной власти в целях достижения при осуществлении своих полномочий поставленных задач;

г) принципа полноты полномочий, предусматривающего, что любые полномочия, предоставляемые местным органам публичной власти должны быть полными и исключительными, их осуществление не может быть обжаловано или ограничено другим органом власти, кроме как в предусмотренных законом случаях;

[...]»

### Статья 4

#### Сферы деятельности местных органов публичной власти

«(1) За местными органами публичной власти первого уровня закрепляются следующие сферы деятельности:

[...]

г) управление имуществом, относящимся к местной публичной и частной сфере;

д) строительство, управление, содержание и оборудование учебных заведений дошкольного и внешкольного образования (яслей, детских садов, художественных и музыкальных школ);

[...]

ж) культурные, спортивные, рекреативные мероприятия и мероприятия для молодежи, а также проектирование, развитие и управление инфраструктурами, необходимыми для осуществления этих видов деятельности;

[...]

(2) За местными органами публичной власти второго уровня закрепляются следующие сферы деятельности:

а) управление публичной и частной сферами района;

б) планирование и управление работами по строительству, содержанию и распоряжению некоторыми государственными объектами районного значения;

[...]

**г<sup>1</sup>) содержание начальных школ, начальных школ-детских садов, гимназий, лицеев, учреждений среднего профессионального образования, школ-интернатов, гимназий-интернатов со специальным режимом, других образовательных учреждений, обслуживающих население соответствующего района, а также методическая и другая деятельность в области образования;**

h) управление учреждениями культуры, туризма и спорта районного значения, другие мероприятия культурного и спортивного характера районного значения;

[...]

(3) Местные органы публичной власти первого и второго уровней обладают в соответствии с законом всеми правами по регулированию и управлению любыми делами местного значения, которые не исключены из сферы их полномочий и не относятся к полномочиям другого органа власти. Другие полномочия могут быть предоставлены местным органам публичной власти только на основании закона.»

## Статья 5

### Сотрудничество органов публичной власти

«(1) Местные органы публичной власти первого и второго уровней и центральные органы публичной власти могут сотрудничать в соответствии с законом в целях обеспечения реализации определенных общественных проектов или услуг, требующих совместных усилий этих органов.

(2) Совместно осуществляемые виды деятельности определяются соглашениями, заключаемыми между сторонами в предусмотренном законом порядке и в строгом соответствии с бюджетными средствами и установленными обязанностями сторон.

(3) В заключенных соглашениях должны четко устанавливаться источники финансирования, пределы полномочий органов публичной власти каждого уровня и сроки реализации соглашения.»

[...]

## Статья 6

### Делегирование полномочий

«(1) Осуществление полномочий центральных органов публичной власти может быть делегировано местным органам публичной власти первого и второго уровней при условии соблюдения критериев эффективности и экономической рациональности.

(2) Делегирование полномочий осуществляется Парламентом по предложению Правительства.»

## Статья 12

### Финансовая децентрализация

«(1) Местные органы публичной власти пользуются в соответствии с законом финансовой автономией, принимают собственный бюджет, который не зависит от государственного бюджета и отделен от него.

(2) Административно-территориальные единицы эффективно и свободно располагают собственными финансовыми ресурсами в целях осуществления своих полномочий.

(3) Местные органы публичной власти располагают собственными налоговыми доходами, установленными Законом о местных публичных финансах, которые составляют налоговую основу административно-территориальной единицы. Они располагают также другими собственными доходами, установленными указанным законом и иными нормативными актами.

(4) В целях повышения финансовой способности местных органов публичной власти им предоставляются трансферты общего назначения. Порядок исчисления общей суммы этих трансфертов устанавливается Законом о местных публичных финансах.

(5) В целях ликвидации некоторых несоответствий между финансовой способностью и потребностью в расходах некоторых местных органов публичной власти Законом о местных публичных финансах устанавливается механизм справедливого распределения финансовых средств.

(6) Министерство финансов и его децентрализованные общественные службы обеспечивают беспрепятственный доступ местных органов публичной власти к информации об определении и распределении бюджетных средств, предусмотренных законодательством.»

11. Применимые положения Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года (ратифицированной Постановлением Парламента № 1253-XIII от 16 июля 1997 года):

## Статья 3

### Понятие местного самоуправления

1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

## Статья 4

### Сфера компетенции местного самоуправления

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач.

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

3. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

6. Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

## Статья 6

### Соответствие структур и административных средств задачам органов местного самоуправления

1. Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.

## Статья 11

### Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

## ВОПРОСЫ ПРАВА

12. 26 апреля 2012 года Парламент принял Закон № 91 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, которым пересмотрел ст. 40<sup>1</sup> Закона об образовании № 547-XIII от 21 июля 1995 года, ст. 8 и ст. 11 Закона о местных публичных финансах № 397-XV от 16 октября 2003 года и ст. 4 Закона об административной децентрализации № 435-XVI от 28 декабря 2006 года в части, касающейся компетенции органов местного публичного управления в области учреждения, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений начального, гимназического, лицейского и внешкольного образования, а также разграничения компетенции органов местного публичного управления первого и второго уровней по содержанию этих учебных заведений, включая учебные заведения среднего профессионального образования.

13. Так, положениями п. 6 ст. I Закона № 91 вносятся следующие изменения в статью 40<sup>1</sup> Закона об образовании № 547-XIII от 21 июля 1995 года, озаглавленной «Компетенция органов публичной власти в области учреждения, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений»:

«В статье 40<sup>1</sup>:

часть (1) изложить в следующей редакции:

«(1) Органы местного публичного управления первого уровня после предварительного согласования с Министерством образования принимают решения о создании, реорганизации или ликвидации государственных дошкольных и внешкольных учреждений.

часть (2) признать утратившей силу;

часть (3) изложить в следующей редакции:

«(3) Органы местного публичного управления второго уровня после предварительного согласования с Министерством образования принимают решения о создании, реорганизации или ликвидации государственных учебных заведений начального, гимназического, лицейского и внешкольного образования.»

п. а) части (5) признать утратившим силу.

## 14. Статья III Закона № 91 предусматривает:

«В Закон о местных публичных финансах № 397-XV от 16 октября 2003 года (Официальный монитор Республики Молдова, 2003 г., № 248–253, ст.996), с последующими изменениями, внести следующие изменения:

1. В статье 8:

пункт 5) части (2) изложить в следующей редакции:

“5) содержанием учреждений дошкольного и дополнительного (внешкольного) образования;”

часть (3) признать утратившей силу;

пункт 3) части (4) изложить в следующей редакции:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ П. 6 СТ. I, СТ. III И СТ. IV ЗАКОНА №91  
ОТ 26 АПРЕЛЯ 2012 ГОДА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

“3) содержанием начальных школ, начальных школ–детских садов, гимназий, лицеев, учреждений среднего профессионального образования, школ-интернатов, гимназий-интернатов со специальным режимом и других образовательных учреждений, обслуживающих население соответствующего района, а также с осуществлением методической и другой деятельности в области образования;”;

пункт 3) части (5) изложить в следующей редакции:

“3) содержанием начальных школ, начальных школ–детских садов, гимназий, лицеев, учреждений среднего профессионального образования, школ-интернатов, гимназий-интернатов со специальным режимом и других образовательных учреждений, обслуживающих население автономного территориального образования с особым правовым статусом, а также с осуществлением методической и другой деятельности в области образования;”;

пункт 7) части (6) изложить в следующей редакции:

“7) содержанием дошкольных учреждений, начальных школ, начальных школ–детских садов, гимназий, лицеев, учебных заведений дополнительного (внешкольного) образования, учреждений среднего профессионального образования, школ-интернатов, гимназий-интернатов со специальным режимом, других образовательных учреждений, обслуживающих население соответствующего муниципия, за исключением указанных в пункте 5) части (2) настоящей статьи, а также с осуществлением методической и другой деятельности в области образования;”.

2. Часть (3) статьи 11 признать утратившей силу.»

15. Согласно статье IV Закона № 91, в части (2) статьи 4 Закона №435-XVI от 28 декабря 2006 года об административной децентрализации вносятся следующие изменения и дополнения:

дополнить часть пунктом g<sup>1</sup>) следующего содержания:

“g<sup>1</sup>) содержание начальных школ, начальных школ–детских садов, гимназий, лицеев, учреждений среднего профессионального образования, школ-интернатов, гимназий-интернатов со специальным режимом, других образовательных учреждений, обслуживающих население соответствующего района, а также методическая и другая деятельность в области образования;”;

в пункте h) слово “образовательного,” исключить.»

16. Автор обращения считает, что изменения и дополнения, внесенные положениями п. 6 ст. I, ст. III и ст. IV Закона № 91 от 26 апреля 2012 года, нарушают установленные в ст. 109 Конституции принципы местной автономии и децентрализации общественных служб, а также определенные в ст.1 Закона об административной децентрализации принципы автономии в принятии решений, организационной, финансовой и бюджетной автономии.

17. В обращении отмечается, что оспариваемые положения ущемляют права и интересы органов местного публичного управления первого уровня, которые не смогут сами устанавливать и определять

свои внутренние административные структуры для разрешения проблем, с которыми сталкиваются (в частности, связанные с реорганизацией или ликвидацией учебных заведений начального, гимназического и лицейского образования).

18. Автор обращения считает, что положения, подвергаемые контролю конституционности, нарушают статьи 1 ч. (3), 2, 4 ч. (1), 8, 109, 110 ч. (1), 112 части (2) и (3) и 113 Конституции.

19. Конституционный суд отмечает, что, по сути, обращение касается компетенции органов местного публичного управления первого и второго уровней в области учреждения, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений, а также передачи финансового администрирования учебных заведений начального и среднего общего образования из ведения органов местного публичного управления первого уровня в ведение органов местного публичного управления второго уровня.

20. Конституционный суд отмечает, что согласно ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции его прерогатива состоит в установлении соотношения между оспариваемыми законодательными положениями и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

21. Таким образом, в отношении ст. 1 ч. (3), 2, 4 ч. (1) и 8 Конституции Конституционный суд отмечает, что закрепленные этими нормами принципы представляют собой суть любых процедур контроля конституционности нормативных актов и не имеют автономного значения.

22. Рассматривая объект обращения в соотношении с конституционными нормами, Конституционный суд отмечает, что аргументы о неконституционности оспариваемых законодательных положений, приведенные автором обращения, касаются предполагаемого нарушения ст. 109 в сочетании с положениями ст. 112 ч. (1) и ч. (2) и ст. 113 Конституции.

23. Вместе с тем, с целью уяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить из своей юриспруденции, а также из общепризнанных принципов международного права.

24. Принимая во внимание неотносимость положений ст. 110 Конституции к рассматриваемому делу, Конституционный суд не рассмотрит предполагаемое нарушение данной статьи.

**ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 109 В СОЧЕТАНИИ СО  
СТ. 112 Ч. (1) И Ч. (2) И СТ. 113 КОНСТИТУЦИИ**

25. По мнению автора обращения, положения, подвергаемые контролю конституционности, нарушают статью 109 Конституции, предусматривающую, что:

«(1) Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.

(2) Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ.

(3) Применение указанных принципов не может затрагивать унитарный характер государства.»

26. В связи с оспариваемыми положениями автор обращения ссылается и на нарушение статьи 112 ч. (1) и (2) Конституции, которая устанавливает:

«(1) Властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, являются выборные местные советы и примары.

(2) В соответствии с законом местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел и городов.

[...]»

27. Также, автор обращения указывает на нарушения положений ст.113 Высшего закона, согласно которым:

«(1) Районный совет координирует деятельность сельских и городских советов по управлению общественными делами районного значения.

(2) Районный совет избирается и осуществляет свою деятельность в соответствии с законом.

(3) Отношения между местными публичными властями основываются на принципах автономии, законности и сотрудничества в решении общих вопросов.»

#### **А. Аргументы автора обращения**

28. По мнению автора обращения, положения п. 6 ст. I, ст. III и ст. IV Закона № 91/2012 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты ущемляют права и интересы органов местного публичного управления первого уровня, поскольку они не смогут сами устанавливать и определять необходимые внутренние административные структуры для разрешения проблем, с которыми сталкиваются (в частности, связанных с реорганизацией или ликвидацией государственных учебных заведений начального, гимназического и лицейского образования).

29. Автор обращения утверждает, что Парламент, принимая оспариваемые положения, должен был исходить из Высшего закона, международных актов и внутреннего законодательства о местном самоуправлении, и проводить административную децентрализацию таким образом, чтобы органам местного публичного управления первого уровня предоставлялись такие полномочия, которые обеспечивали бы местную автономию в полной мере. Вопреки этому, Парламент лишил органы местного публичного управления первого уровня полномочий в области образования, предоставляя органам местного публичного управления второго уровня право принимать решения создании, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений начального, гимназического, лицейского и внешкольного образования, после предварительного согласования с Министерством просвещения.

30. По его мнению, передача полномочий органов местного публичного управления первого уровня в области образования органам местного публичного управления второго уровня умалает роль органов местного публичного управления первого уровня в разрешении проблем и запросов граждан.

31. Автор обращения считает, что Правительство Республики Молдова, в лице Министерства просвещения, не провело предварительную оценку критериев с точки зрения эффективности и экономической рациональности, экономических и финансовых последствий передачи полномочий органов местного публичного управления первого уровня в области учреждения, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений начального, гимназического, лицейского и внешкольного образования органам второго уровня и не провел консультации с местными органами соответствующего уровня по данному вопросу.

32. Так, по мнению автора обращения, эти положения нарушают принципы местной автономии и децентрализации общественных служб, закрепленные ст. 109 Конституции, а также принципы автономии в принятии решений, организационной, финансовой и бюджетной автономии, установленные в ст. 1 Закона об административной децентрализации.

## **В. Аргументы властей**

33. Президент Республики Молдова отмечает в своем письменном мнении, что образованию придается общенациональный приоритет. Следовательно, образование относится к функции государства, как централизованной территориальной единицы, а не к местному публичному управлению. Создание материально-технической базы и

специальных фондов для развития образования – одно из главных обязанностей исполнительного органа. Центральным отраслевым органом, претворяющим в жизнь на основании закона политику Правительства в области образования, руководящим этой сферой и несущим полную ответственность за ее деятельность, является Министерство просвещения.

34. Согласно данному мнению, предоставление законом органам местного публичного управления второго уровня права разрешать, при согласовании с Министерством образования, вопросы создания, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений начального, гимназического, лицейского и внешкольного образования представляет собой акт делегирования полномочий государства этим органам. Этот акт соответствует положениям Закона об административной децентрализации.

35. По мнению Президента Республики Молдова, при принятии оспариваемых законодательных положений Парламент руководствовался принципом субсидарности, предусматривающего, что власть любого уровня должна иметь только те полномочия, которые она способна осуществлять. На данном этапе развития общества абсолютное большинство административно-территориальных единиц первого уровня не могут обеспечивать эффективным образом организацию и функционирование образования, поэтому эти функции были переданы органам второго уровня.

36. В представленном мнении Парламент отмечает, что местная автономия действует в пределах, установленных законом, и любое отступление или ошибочное толкование прерогатив местного публичного управления исключается. Изменения и дополнения, внесенные оспариваемыми положениями, вписываются в правовое поле, поскольку приняты законом.

37. Парламент утверждает, что образование представляет собой единую систему, а государственное образование является бесплатным. Образование составляет исключительную компетенцию и ответственность государства, в лице Правительства, и не может быть децентрализовано и передано в компетенцию органов местного публичного управления. Временная передача полномочий в области образования местным органам допускается только из соображений повышения эффективности и только исключительно через механизм делегирования и финансового покрытия всех расходов. Некоторые полномочия в области образования могут быть делегированы органам местного публичного управления в условиях закона, предусматривающего соответствующее финансирование делегированных полномочий.

38. По мнению Парламента, передача полномочий в области образования органов местного публичного управления первого уровня второму уровню преследует цель несения общей ответственности за содержание учебных заведений начального, гимназического и лицейского образования, эти полномочия являются делегированными и ни в коем случае не принадлежат органам местного публичного управления второго уровня.

39. В своем письменном мнении Правительство отмечает, что государство определяет политику в области образования. Следовательно, государство имеет право и обязано определить оптимальные способы, содержание и стандарты для гарантирования права на образование.

40. По мнению Правительства, начатая реформа направлена на улучшение качества образования путем консолидации учебных заведений, а также рационального использования публичных финансовых средств, и никоим образом не направлена на ограничение автономии органов местного публичного управления первого уровня. Обладая национальным приоритетом, образование должно обеспечиваться государством соответствующим образом, в интересах всего общества, при соблюдении принципа субсидарности административной децентрализации.

41. Также, Правительство отмечает, что согласно конституционным положениям разграничение уровня органов местного публичного управления и их полномочий является суверенное право законодательного органа. Так, в целях обеспечения справедливого равновесия между потребностями общества и возможностями государства законодатель установил законом полномочия и пределы компетенции органов местного публичного управления в области учреждения, реорганизации и ликвидации учебных заведений начального и среднего общего образования.

42. Министерство просвещения в письменном мнении отмечает, что реформа в области образования нацелена на эффективное использование ресурсов, способствуя созданию условий для доступа к качественному образованию и предоставляя учебным заведениям начального и среднего общего образования качественную основу для реализации школьной программы, а также на создание улучшенных условий как для детей, так и для преподавательского состава. Целью реформы в области образования является консолидация воспитательно-организационной автономии учебных заведений.

### **С. Оценка Конституционного суда**

43. Как отмечалось выше, изменения, внесенные в Закон об образовании, Закон об административной децентрализации и Закон о местных публичных финансах, касаются компетенции органов местного публичного управления в области учреждения, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений, а также передачи финансового администрирования учебных заведений начального и общего среднего образования из ведения органов местного публичного управления первого уровня в ведение органов второго уровня.

44. По мнению Суда, оспариваемые законодательные положения – это выбор законодателя, который следует из конституционных норм, закрепленных в ст. 66 п. d) и ст. 72 ч. (3) п. f) и k), в соответствии с которыми Парламент утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства. Органическим законом Парламент регламентирует организацию местного управления, территории, а также общий режим местной автономии; общую организацию образования.

45. В связи с аргументами автора обращения, согласно которым оспариваемые законодательные нормы нарушают принципы местной автономии, автономии в принятии решений, финансовой и бюджетной автономии, Конституционный суд отмечает следующее.

46. Одним из основных элементов конституционного строя является местное публичное управление, которое представляет собой власть народа. Призванное разрешать вопросы местного значения, оно играет важную роль в развитии административно-территориальных единиц и в обеспечении деятельности общественных служб.

47. В целях организации эффективной деятельности органов местного самоуправления, как обязательный фактор реализации прав и свобод человека, участия граждан в управлении общественными делами и их равного доступа к государственной службе, как элементы, способствующие развитию общества, а также в целях предотвращения злоупотреблений центральных властей, Конституция закрепила в ст. 109 основные принципы местного публичного управления.

48. Принципы местного публичного управления отражают тенденции развития местной власти в соответствии с демократическим режимом государства.

49. В соответствии с конституционными нормами, публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах **местной автономии**, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения (ст. 109 ч. (1)).

50. Местная автономия и децентрализация являются важными принципами организации системы местного публичного управления в соответствии с международными стандартами, которые закреплены в Европейской хартии местного самоуправления «Конституционные и законодательные основы местного самоуправления». Хартия содержит положения и общие принципы местного самоуправления и указывает на необходимость наличия конституционной и законодательной основы местного самоуправления, определяет концепцию и принципы организации и полномочия органов местного самоуправления.

51. Конституционный суд подчеркивает, что принцип местной автономии занимает центральное место среди остальных принципов, на которых основывается местное публичное управление. Его комплексное содержание представляет собой квинтэссенцию всей деятельности органов публичного управления в административно-территориальных единицах.

52. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

53. Ссылаясь на принцип местной автономии, Конституционный суд в Постановлении № 13 от 14 марта 2002 года подчеркнул:

«Местная автономия, рассматриваемая исключительно с административной точки зрения, является последней ступенью развития административной децентрализации, современной формой принципа, представляющего собой передачу некоторых полномочий центрального управления различным административным органам и властям, действующим самостоятельно в административно-территориальных единицах, избранных соответствующими местными сообществами.»

54. Конституция предусматривает условия осуществления местной автономии и общую схему органов местного публичного управления.

55. Положениями ст. 96 ч. (1) Конституция наделяет Правительство полномочиями по осуществлению общего руководства публичным управлением. В качестве публичного органа, обладающего общей материальной компетенцией, Правительство уполномочено осуществлять исполнительную власть во всех отраслях и областях административной деятельности. Конституционная норма наделяет Правительство полномочием осуществлять как общее руководство центральным публичным управлением, так и общее руководство местным публичным управлением, как составных частей публичного управления.

56. Однако, Высший закон не содержит норм, подлежащих *дифференцированному* применению к органам местного публичного управления.

57. Часть (1) статьи 112 Конституции предусматривает, что местная автономия осуществляется выборными местными советами и примарами, а ч.(2) предусматривает, что **в соответствии с законом** местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел и городов.

58. Основные правила, которыми должны руководствоваться органы местного публичного управления, установлены в ст. 113 ч. (3) Конституции, предусматривающей, что отношения между местными публичными властями основываются на принципах автономии, законности и сотрудничества в решении общих вопросов.

59. Конституционный суд отмечает, что принцип местной автономии не подразумевает полную независимость и исключительную компетенцию органов публичного управления в административно-территориальных единицах, которые обязаны подчиняться общим законодательным нормам, действующим на всей территории страны, и законодательным положениям, принятым для защиты национальных интересов.

60. Конституционный принцип местной автономии предоставляет административно-территориальным единицам возможность самоуправления на локальном уровне, при условии, что они не будут нарушать автономию других местных сообществ и общие интересы народа и государства, а собственные интересы не будут шире и не будут вступать в противоречие с ними.

61. В связи с этим, в Постановлении № 14 от 18 мая 2004 года Конституционный суд подчеркнул:

«Согласно правовой доктрине принцип местной автономии подразумевает выборность органов местного публичного управления, установление общих полномочий органов местного публичного управления исключительно законом, финансовую автономию в установлении и распоряжении местными финансовыми средствами, создание местных общественных служб в зависимости от потребностей и финансовых возможностей местных сообществ. Данные полномочия должны осуществляться в комплексе и основываться на принципе пропорциональности. Так, закон, наделяя эти сообщества полномочиями, должен учитывать финансовую автономию органов местного публичного управления, они должны иметь право создавать собственные общественные службы для эффективного осуществления этих полномочий.»

62. В этом контексте, согласно ст. 4 ч. 4 Европейской хартии местного самоуправления, предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

63. Исходя из вышеуказанных положений Европейской хартии местного самоуправления, которые нашли отражение в Конституции,

законодатель вправе устанавливать **законом** полномочия органов местного публичного управления, разграничивать полномочия органов местного публичного управления различного уровня в соответствии с конституционными нормами, предусмотрев особый контроль государства за порядком их осуществления.

64. Конституционный суд отмечает, что изменения и дополнения, согласно которым законодатель передал в ведение органов местного публичного управления второго уровня часть полномочий по созданию, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений, были приняты в пределах, установленных законом.

65. Конституционный суд подчеркивает, что оспариваемые нормы закона относятся к области образования.

66. Образование имеет общенациональный приоритет, а право на образование гарантировано Конституцией.

67. Политика в сфере образования устанавливается государством. Государство обязано принимать решения относительно программы и способов осуществления образования, уровня обязательного образования, а также относительно того, что образование человека зависит от некоторых его личных качеств.

68. Основанное на принципах гуманизма, демократии и всестороннего развития человека, образование, способствуя нравственно-интеллектуальному, гражданскому и физическому формированию молодежи, должно обеспечить общество человеческими ресурсами, которые станут важной предпосылкой для консолидации независимости государств, повышения его экономического и культурного потенциала.

69. В Постановлении № 27 от 29 сентября 1998 года Конституционный суд отметил, что:

«Право на образование является одним из основных социальных прав человека. Данное право создает необходимые предпосылки для полного развития личности и человеческого достоинства, а также для развития общества в целом. От интеллектуального потенциала личности зависит не только рост самой личности в социальном плане, ее социальный статус, но и прогресс общества, развитие социальной и культурной жизни в целом.

Конституция (ст.35) охраняет право личности на общественную жизнь, право на образование.

Право на образование является комплексным по своему содержанию и по большому количеству правовых субъектов, вовлеченных в реализацию данного права. Следует отметить не только многочисленность составных данного права, но и юридическую специфику, вытекающую из сочетания свободы и обязанности, так как право на образование является, вместе с тем, и обязанностью. Этим объясняется обязательность некоторых форм образования (обязательное среднее образование). Смешанное содержание данного права определяет специфику конституционных и законодательных регламентаций.

Право на образование как основное право должно реализовываться с тем, чтобы обеспечить всем равные юридические возможности, что предполагает недопущение дискриминации и привилегий.»

70. Конституционный суд подчеркивает, что, являясь исключительной компетенцией государства, сфера образования не может быть децентрализована и передана в ведение органов местного публичного управления. В ведение местного публичного управления могут быть делегированы законом только некоторые полномочия, при обеспечении соответствующего финансирования.

71. Таким образом, государство вправе и обязано устанавливать способы, содержание и стандарты для оптимальной реализации права на образование.

72. Согласно ст. 11 ч. (4) и ст. 19 ч. (3) Закона о Правительстве, Правительство имеет следующие полномочия в области образования и молодежи: обеспечивает социально-экономические условия, создает материально-техническую базу и специальные фонды для развития народного образования, молодежи и координирует деятельность органов местного публичного управления по реализации государственной политики в области социального обеспечения, здравоохранения, народного образования, молодежи.

73. Правительство Республики Молдова 5 июля 2011 года утвердило Национальный план действий по внедрению структурной реформы в образовании. Реализация Национального плана возлагается на Министерство просвещения совместно с органами местного публичного управления. Главная цель реформы – обеспечение доступа к качественному образованию (Постановление Правительства № 484).

74. Национальный план действий предусматривает оптимизацию сети образовательных учреждений и создание окружных школ. Так, стало возможным функционирование окружных учебных заведений гимназического и лицейского образования, в которых будут обучаться школьники из двух или нескольких населенных пунктов.

75. Исходя из того, что в окружных школах будут обучаться школьники из нескольких сел района и что новая методология финансирования на каждого учащегося охватывает начальное и среднее общее образование, законодатель принял решение перевести соответствующие учебные заведения в подчинение органов местного публичного управления второго уровня, представляющих интересы района/муниципия в целом.

76. Что касается аргументов автора обращения, что при принятии Закона № 91 «были серьезно ущемлены права и интересы органов местного публичного управления первого уровня, поскольку они не смогут сами устанавливать и определять внутренние

административные структуры (реорганизацию или ликвидацию учебных заведений начального, гимназического или лицейского образования), необходимые для разрешения проблем, с которыми они сталкиваются и которые знакомы им лучше всего», Конституционный суд отмечает следующее.

77. Учебные заведения не являются внутренними административными структурами, как утверждает автор обращения, а ссылку на ст.6 ч.(1) Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой **местные органы власти должны иметь возможность**, не нарушая более общих законодательных положений, **сами определять свои внутренние административные структуры**, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление, Конституционный суд считает необоснованной.

78. Конституционный суд подчеркивает, что оспариваемыми законодательными нормами изменяется компетенция органов публичной власти в области учреждения, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений.

79. Согласно оспариваемым законодательным нормам, органы местного публичного управления первого уровня после предварительного согласования с Министерством просвещения принимают решения о создании, реорганизации или ликвидации государственных дошкольных и внешкольных учреждений.

80. Органы местного публичного управления второго уровня после предварительного согласования с Министерством просвещения принимают решения о создании, реорганизации или ликвидации государственных учебных заведений начального, гимназического, лицейского и внешкольного образования.

81. Полномочия, переданные этим органам местного публичного управления, предусмотрены законом, а государство, посредством специфичных форм, осуществляет надзор за порядком их осуществления.

82. Согласно прежней редакции статьи 40<sup>1</sup> Закона об образовании **решения** об учреждении, реорганизации и ликвидации государственных учебных заведений принимались Министерством просвещения, органы местного публичного управления первого и второго уровней лишь вносили в Министерство просвещения представления по этим вопросам.

83. Конституционный суд считает, что предоставление законом органам местного публичного управления второго уровня права принимать после согласования с Министерством просвещения решения по вопросам учреждения, реорганизации или ликвидации учебных заведений начального, гимназического, лицейского и

внешкольного образования *представляет собой акт делегирования* полномочий государства этим органам.

84. Согласно ст. 6 Закона № 435-XVI «Об административной децентрализации», осуществление полномочий центральных органов публичной власти может быть делегировано местным органам публичной власти первого и второго уровней при условии соблюдения критериев эффективности и экономической рациональности.

85. Внесенными изменениями обеспечение финансирования начального, гимназического и лицейского образования было передано органам местного публичного управления второго уровня. По мнению Суда, эти обязанности являются также из числа делегированных полномочий.

86. Согласно ст. 4 ч. (3) Закона об административной децентрализации местные органы публичной власти первого и второго уровней обладают *в соответствии с законом* всеми правами по регулированию и управлению любыми делами местного значения, которые *не исключены* из сферы их полномочий *и не относятся* к полномочиям другого органа власти. Другие полномочия могут быть предоставлены местным органам публичной власти *только на основании закона*.

87. Конституционный суд подчеркивает, что согласование законодательным органом деятельности органов местного публичного управления в определенных областях, в общих интересах государства не вступает в противоречие с принципом местной автономией, являясь необходимой мерой в демократическом обществе.

88. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения были приняты Парламентом при соблюдении принципа субсидарности, согласно которому каждая власть должна иметь только те полномочия, которые она способна осуществлять. Внесенные изменения соответствуют ст. 4 ч. 3 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.»

89. Поскольку административно-территориальные единицы первого уровня не способны эффективно обеспечить организацию и финансирование образования, эти полномочия были переданы органам второго уровня.

90. Конституционный суд заключает, что изменения были внесены с целью улучшения менеджмента системы образования, повышения эффективности процесса внедрения публичных политик,

осуществляемых органами местного публичного управления, и администрирования финансовых ресурсов, выделенных для сферы образования.

91. Внесенные изменения не ограничивают автономию органов местного публичного управления первого уровня.

92. Что касается аргументов автора обращения о нарушении принципа проведения консультаций с гражданами, Конституционный суд отмечает следующее.

93. Закрепленный в Конституции, принцип проведения консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения установлен и в Законе о местном публичном управлении (ст.8), который гласит, что «по вопросам, имеющим особое значение для административно-территориальной единицы, могут проводиться в соответствии с Кодексом о выборах консультации с населением путем проведения местного референдума.»

94. Принцип проведения консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения подтверждает строение и функционирование местного публичного управления на демократических принципах, а результаты этих консультаций могут быть как обязательными, как и факультативными.

95. Европейская хартия местного самоуправления предусматривает, что необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся (ст.4 ч.6).

96. Из указанных положений следует, что проведение консультаций с гражданами по важнейшим вопросам – это право и компетенция органов местного публичного управления.

97. В этом контексте, Конституционный суд приводит выводы, изложенные в Постановлении № 12 от 5 марта 2002 года:

«[...] Закрепленный положениями ст.109 ч.(1) Конституции и ст.2 оспариваемого закона принцип проведения консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения интегрируется и подчиняется конституционному принципу местного самоуправления. Данный принцип включает принцип проведения консультаций с гражданами по вопросам местного значения, в том числе проведение референдума или других форм консультаций с народом.»

98. Оспариваемые статьи Закона № 91 не содержат положений, запрещающих проведение консультаций с гражданами.

99. Следовательно, оспариваемые законодательные положения были приняты с соблюдением положений и принципов Конституции, входят в правовое поле, а аргументы автора обращения являются необоснованными.

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

Конституционный суд

**ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Признать конституционными положения п. 6 ст. I, ст. III и ст. IV Закона №91 от 26 апреля 2012 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты».

2. 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,  
ПКС № 10, от 23 мая 2013 года  
Дело № 37а/2012*