



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

**о контроле конституционности некоторых положений Закона об
образовании №547-XIII от 21 июля 1995 года**

*(порядок назначения ректоров высших учебных заведений,
подведомственных публичным органам)*

(Обращение № 19а/2014)

КИШИНЭУ,
3 июня 2014 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА
ОБ ОБРАЗОВАНИИ №547-ХІІІ ОТ 21 ИЮЛЯ 1995 ГОДА (ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ РЕКТОРОВ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМ ОРГАНАМ)

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Еуджениу Осипова,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 12 марта 2014 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Михай Гимпу, Валериу Мунтяну, Георге Брега и Корины Фусу, представленное в Конституционный суд 12 марта 2014 года в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст.25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, о толковании положений статьи 35 ч.(6) Конституции и о контроле конституционности положений ст.40¹ ч.(8) и ст.48 ч.(4) Закона об образовании №547-ХІІІ от 21 июля 1995 года и Указа Президента Республики Молдова №975-VII от 24 января 2014 года об освобождении господина Василе Марина от должности ректора Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова.

2. Авторы обращения просят дать толкование ст.35 ч.(6) Конституции и разъяснить, является ли элементом концепции вузовской автономии (организационной автономии) назначение на должность ректора государственного высшего учебного заведения и могут ли быть назначены публичными органами, исходя из принципа вузовской автономии, ректоры подведомственных им государственных высших учебных заведений.

3. Исходя из ст.35 ч.(6) Конституции, авторы обращения считают противоречащими конституционным нормам ст.40¹ ч.(8) и, в

частности, ст.48 ч.(4) Закона об образовании №547-ХІІІ от 21 июля 1995 года в части, касающейся порядка назначения ректоров высших учебных заведений, подведомственных публичным органам, и Указ Президента Республики Молдова №947-VІІ от 24 января 2014 года.

4. Определением Конституционного суда от 25 марта 2014 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

5. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд запросил мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Министерства юстиции, Министерства просвещения, Академии наук Молдовы, Молдавского государственного университета, Международного независимого университета Молдовы, Европейского университета Молдовы, Академии «Штефан чел Маре», Национального института информации и безопасности и Военной академии «Александру чел Бун».

6. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал один из авторов, депутат Парламента Валериу Мунтяну. Парламент был представлен главным консультантом общего юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено заместителем министра юстиции – Николае Ешану.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

7. Статья 35 ч.(1) Конституции предусматривает, что право на образование обеспечивается обязательным общим образованием, лицейским и профессиональным образованием, высшим образованием, а также другими формами обучения и повышения квалификации.

8. Согласно части (6) указанной конституционной нормы «высшие учебные заведения имеют право на автономию.»

9. Право на образование, гарантированное Высшим законом, получило развитие в Законе об образовании №547-ХІІІ от 21 июля 1995 года.

10. Согласно ст.40¹ ч.(8) закона 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.

11. В соответствии со ст.48 ч.(4) закона, ректоры государственных высших учебных заведений избираются сенатами вузов на конкурсной основе, за исключением ректора учебного заведения при Президенте Республики Молдова, ректоров высших учебных заведений,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА
ОБ ОБРАЗОВАНИИ №547-ХІІІ ОТ 21 ИЮЛЯ 1995 ГОДА (ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ РЕКТОРОВ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМ ОРГАНАМ)

подведомственных Министерству внутренних дел, Министерству обороны и Службе информации и безопасности Республики Молдова, которые назначаются на должность соответствующими органами. Ректоры всех государственных высших учебных заведений утверждаются в должности Правительством, за исключением ректора учебного заведения при Президенте Республики Молдова, который назначается на должность указом Президента Республики Молдова.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

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 35

Право на образование

«(1) Право на образование обеспечивается обязательным общим образованием, лицейским и профессиональным образованием, высшим образованием, а также другими формами обучения и повышения квалификации.

(2) Государство обеспечивает в соответствии с законом право лица на выбор языка воспитания и обучения.

(3) Изучение государственного языка обеспечивается в учебных заведениях всех уровней.

(4) Государственное образование является бесплатным.

(5) Учебные заведения, в том числе негосударственные, создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом.

(6) Высшие учебные заведения имеют право на автономию.

(7) Государственное лицейское, профессиональное и высшее образование в равной степени доступно всем в зависимости от способностей.

(8) Государство обеспечивает в соответствии с законом свободу религиозного образования. Государственное образование носит светский характер.

(9) Преимущественное право выбирать сферу обучения детей принадлежит родителям.»

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

Статья 3

Приоритет образования

«Образование в Республике Молдова занимает приоритетное место. «

Статья 40

Компетенция органов публичной власти

«(1) Органы публичной власти:

- а) определяют государственную политику в области образования;
- б) принимают нормативные акты по совершенствованию законодательства об образовании;
- в) обеспечивают развитие материально-технической базы системы образования, определяют порядок организации и проведения производственной практики учащихся и студентов;
- г) представляют предложения по плану (государственному заказу) подготовки специалистов с финансированием из государственного бюджета и на контрактной основе в средних профессиональных, средних специальных, высших учебных заведениях и учреждениях постуниверситетского образования;
- д) определяют и утверждают годовую долю субсидий из государственного бюджета для системы образования, устанавливают порядок и нормы оплаты труда педагогических кадров государственных учебных заведений всех уровней, а также нормы материального обеспечения учащихся и студентов;

[Пкт.ф) утратил силу согласно Закону N 239 от 18.10.2013, в силу 20.12.2013]

- е) заключают договоры о сотрудничестве с другими государствами по вопросам образования и признания национальных документов об образовании;
- ж) осуществляют контроль и дают оценку деятельности Министерства просвещения.

(1¹) Правительство утверждает план (государственный заказ) подготовки специалистов с финансированием из государственного бюджета и на контрактной основе по профессиям, специальностям и основным областям образования в государственных и частных средних профессиональных, средних специальных, высших учебных заведениях и учреждениях постуниверситетского образования.

(2) Разграничения компетенции органов публичной власти в области образования осуществляется в соответствии с Конституцией и другими нормативными актами.

(3) Органы управления образованием, действующие на территориях, которым в соответствии с Конституцией и органическими законами предоставлен особый статус автономии, согласовывают свою деятельность с центральными отраслевыми органами публичного управления.»

Статья 40¹

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) ст.40¹ утратила силу согласно Закону N 91 от 26.04.2012, в силу 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.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА
ОБ ОБРАЗОВАНИИ №547-ХІІІ ОТ 21 ИЮЛЯ 1995 ГОДА (ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ РЕКТОРОВ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМ ОРГАНАМ)

(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) утратил силу согласно Закону N 91 от 26.04.2012, в силу 01.01.2013]

b) 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:

a) 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;

b) 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;

c) 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 48

Управление высшим учебным заведением

«(1) Высшее учебное заведение включает в себя факультеты, департаменты, кафедры, лаборатории и другие научно-исследовательские, проектные и микропроизводственные лаборатории и отделения (секции).

(2) При высшем учебном заведении могут быть открыты колледжи и лицеи (X–XII классы). Колледж может функционировать и как составное подразделение высшего учебного заведения.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА
ОБ ОБРАЗОВАНИИ №547-ХІІІ ОТ 21 ИЮЛЯ 1995 ГОДА (ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ РЕКТОРОВ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМ ОРГАНАМ)

(3) Высшим университетским учебным заведением управляет сенат вуза, возглавляемый ректором, факультетом – совет факультета, возглавляемый деканом, департаментом – ученый совет, возглавляемый директором, кафедрой – заведующий кафедрой. Оперативное руководство высшим университетским учебным заведением обеспечивает бюро сената вуза.

(4) Ректоры государственных высших учебных заведений избираются сенатами вузов на конкурсной основе, за исключением ректора учебного заведения при Президенте Республики Молдова, ректоров высших учебных заведений, подведомственных Министерству внутренних дел, Министерству обороны и Службе информации и безопасности Республики Молдова, которые назначаются на должность соответствующими органами. Ректоры всех государственных высших учебных заведений утверждаются в должности Правительством, за исключением ректора учебного заведения при Президенте Республики Молдова, который назначается на должность указом Президента Республики Молдова.

(5) Функционирование высших учебных заведений регламентируется Университетской хартией, принятой сенатом вуза.

(6) Ректоры высших учебных заведений могут создать совет ректоров, являющийся консультативным органом.»

Статья 49

Вузовская автономия

«(1) Государственное высшее учебное заведение имеет статус вузовской автономии.

(1¹) Вузовская автономия состоит в праве университетского сообщества на организацию и самоуправление (области руководства, структуры и функционирования учреждения), на реализацию академической свободы без какого-либо идеологического, политического или религиозного вмешательства, на принятие ряда компетенций и обязанностей в соответствии с национальными политиками и стратегиями развития высшего и постуниверситетского образования.

(2) Вузовская автономия касается области руководства, структуры и функционирования высшего учебного заведения, учебной и научно-исследовательской деятельности, управления и финансирования и в основном реализуется через:

- a) организацию, проведение и совершенствование учебного процесса и научных исследований;
- b) определение специализации;
- c) разработку учебных планов и аналитических программ в соответствии с государственными образовательными стандартами;
- d) организацию приема абитуриентов с учетом специфических для профиля государственного высшего учебного заведения критериев
- e) подбор и перемещение преподавательских кадров и других категорий работников;
- f) установление критериев оценки учебной и научной деятельности;
- g) присуждение научно-педагогических званий;
- h) выборность всех руководящих органов путем тайного голосования;
- i) решение социальных проблем студентов и работников;
- j) обеспечение порядка и дисциплины в высшем учебном заведении;
- k) изыскание дополнительных источников дохода;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА
ОБ ОБРАЗОВАНИИ №547-ХІІІ ОТ 21 ИЮЛЯ 1995 ГОДА (ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ РЕКТОРОВ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМ ОРГАНАМ)

1) установление отношений сотрудничества с различными отечественными и зарубежными учебными и научными учреждениями, центрами, организациями.

(3) В финансовом плане вузовская автономия реализуется посредством:

а) осуществления деятельности в установленном Правительством порядке в условиях самофинансирования на неприбыльной основе;

б) администрирования финансовых ресурсов через банковские счета, включая трансферты из государственного бюджета;

с) использования имеющихся ресурсов для осуществления уставной деятельности на основе собственных решений;

д) накопления собственных доходов от оплаты обучения, оказанных услуг, выполненных работ и от другой специфической деятельности в соответствии с перечнем предоставляемых услуг, утвержденным Правительством;

е) установления, по согласованию с вышестоящим органом, размера платы за обучение на контрактной основе и за оказываемые на платной основе услуги и выполняемые работы в обеспечение реализации уставных целей и задач;

ф) администрирования зданий, основных фондов и всей управляемой собственности и обеспечения оптимальных условий развития материальной базы учреждения;

г) использования собственности и связанных с нею прав для реализации уставных целей государственного высшего учебного заведения;

h) возможности создания, с согласия учредителя, публичных учреждений: исследовательско-инновационных учреждений, учебно-экспериментальных центров, университетских клиник, университетских больниц, учебно-опытных станций и участков, вузовских бизнес-инкубаторов, спортивных клубов, творческих студий. Соответствующие учреждения осуществляют некоммерческую деятельность, строго соблюдая принцип неприбыльности.

ВОПРОСЫ ПРАВА

14. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается порядка назначения ректоров высших учебных заведений, подведомственных публичным органам.

15. Таким образом, обращение относится к конституционному принципу вузовской автономии.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

16. В соответствии со своим определением от 25 марта 2014 года, Конституционный суд подчеркнул, что, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) и п.б) Конституции, ст. 4 ч. (1) п. а) и п.б) Закона о Конституционном суде и ст. 4 ч.(1) п. а) и п.б) Кодекса конституционной юрисдикции, представленное обращение относится к компетенции Конституционного суда.

17. Положения ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента правом обращения в Конституционный суд.

18. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. б) Конституции, предполагает установление подлинного и полного смысла конституционных норм, путем текстуального или функционального толкования, в той мере, в какой этот смысл можно вывести из текста Конституции, с учетом первоначального характера нормы, конкретных ситуаций, которых законодатель не мог предвидеть на момент разработки нормы, последующих положений (смежных или противоречивых), а также комплексных ситуаций, в которых применяется норма, и т.д.

19. Конституционный суд пришел к выводу, что положения статьи 35 ч.(6) Конституции ранее не были объектом толкования в Конституционном суде.

20. Конституционный суд отмечает, что обращение было представлено в соответствии с законодательными положениями и что он обладает компетенцией давать толкование ст.35 ч.(6) Конституции.

21. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что авторы обращения просят осуществить контроль конституционности ст.40¹ ч.(8) и ст.48 ч.(4) Закона об образовании в части, касающейся назначения публичными органами ректоров подведомственных им государственных высших учебных заведений, а также Указа Президента Республики Молдова №975-VII от 24 января 2014 года.

22. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, состоит в установлении соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

23. В ходе рассмотрения обращения с точки зрения приемлемости, Конституционный суд отклонил обращение в части контроля конституционности Указа Президента Республики Молдова №975-VII от 24 января 2014 года об освобождении господина Василе Марина от должности ректора Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова. В свете своей предыдущей практики (Постановление №10 от 16 апреля 2010 года, Постановление №29 от 21 декабря 2010 года), Конституционный суд отметил, что акты о назначении и освобождении от должности ректора Академии публичного управления **не подлежат конституционному контролю**.

24. Что касается контроля конституционности ст.40¹ ч.(8) Закона об образовании, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения предусматривают компетенцию Президента Республики Молдова принимать 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.

25. Конституционный суд пришел к выводу, что данная норма затрагивает вопросы, которые выходят за пределы применения принципов вузовской автономии. В связи с этим, Конституционный суд прекращает производство по делу в части контроля конституционности ст.40¹ ч.(8) Закона об образовании.

26. Исходя из изложенного, Конституционный суд рассмотрит по существу только положения ст.48 ч.(4) Закона об образовании в части, касающейся порядка назначения ректоров высших учебных заведений, подведомственных публичным органам.

27. Конституционный суд отмечает, что ст.48 ч.(4) Закона об образовании в настоящей редакции ранее не была предметом конституционного контроля.

28. Таким образом, Конституционный суд заключает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями ст.60 Кодекса конституционной юрисдикции.

29. Вместе с тем, Конституционный суд указывает на то, что в Постановлении №4 от 22 апреля 2013 года отметил следующее:

«31. [...] на основании ст.6 ч.(2) Кодекса конституционной юрисдикции, [...] обращение о контроле конституционности охватывает собой и запрос о толковании конституционных норм.»

30. Для уяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить из положений ст.35 ч.(6) Конституции, международных актов о вузовской автономии, используя все методы правового толкования.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 35 Ч.(6) КОНСТИТУЦИИ

31. По мнению авторов обращения, ст.48 ч.(4) Закона об образовании нарушает ст.35 ч.(6) Конституции, согласно которой:

«(6) Высшие учебные заведения имеют право на автономию.»

1. Аргументы авторов обращения

32. По мнению авторов обращения, в свете ст.35 ч.(6) Конституции, назначение на должность ректора государственного высшего учебного заведения является элементом концепции вузовской автономии.

33. Авторы обращения подчеркивают, что, в силу принципа вузовской автономии, ст.48 ч.(4) Закона об образовании

предусматривает, что ректоры государственных высших учебных заведений избираются сенатами вузов на конкурсной основе.

34. Однако, исключением, установленным ч.(4) ст.48 Закона об образовании, право на вузовскую автономию не распространяется и на учебное заведение при Президенте Республики Молдова и высшие учебные заведения, подведомственные Министерству внутренних дел, Министерству обороны и Службе информации и безопасности Республики Молдова.

35. Это исключение, по мнению авторов обращения, нарушает принцип вузовской автономии.

2. Аргументы властей

36. В представленном мнении Парламент отметил, что вузовская автономия – это право учебного заведения на самоуправление и осуществление академических свобод без вмешательства идеологического, политического и религиозного характера.

37. По мнению Парламента, установление организационно-правовой основы *государственных* и *частных* высших учебных заведений и определение особого режима их деятельности, а также установление ограничений, являются прерогативой законодателя.

38. Согласно письменному мнению Президента Республики Молдова, оспариваемые положения ст.48 ч.(4) Закона об образовании являются конституционными. Также, Президент отметил, что законодательство Европейского союза не предусматривает конкретные правила по назначению ректоров высших учебных заведений.

39. В представленном мнении Правительство отметило, что вузовская автономия касается области руководства, структуры и функционирования высшего учебного заведения, учебной и научно-исследовательской деятельности, управления и финансирования.

40. По мнению Правительства, несмотря на то, что предоставляет вузам широкую автономию, государство, в качестве учредителя, имеет право принимать участие в организацию и деятельность учебных заведений. Исключение, установленное ст.48 ч.(4) Закона об образовании, не нарушает принцип вузовской автономии, поскольку исходит из специфики соответствующих областей образования (публичное управление, общественный порядок, оборона и безопасность государства). Хотя входят в общеобразовательную систему, указанные государственные высшие учебные заведения имеют специфические задачи и цели, в связи с чем участие государства в их деятельности оправдано.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

3.1.1. Принцип вузовской автономии

41. Являясь конституционным правом, *право на образование обеспечивается* обязательным общим образованием, лицейским и профессиональным образованием, высшим образованием, а также другими формами обучения и повышения квалификации, в государственных и негосударственных учебных заведениях.

42. Норма ч.(6) ст.35 Конституции предусматривает, что высшие учебные заведения имеют право на автономию.

43. Конституционный суд напоминает, что, по смыслу ст.35 ч.(6) Конституции, вузовская автономия **представляет собой конституционную концепцию, имеющую значение принципа, и закреплена конституционным законодателем как составляющая права на образование.** Этот принцип является гарантией свободы при организации высшего образования.

44. В Постановлении №6 от 3 мая 2012 года Конституционный суд подчеркнул, что:

«[...] вузовская автономия состоит в праве учебного заведения на самоуправление, осуществление академических свобод без какого-либо идеологического, политического и религиозного вмешательства, в реализации полномочий, обязанностей и ответственности в соответствии с национальной стратегической направленностью развития высшего образования, с научно-техническим прогрессом, региональной и мировой цивилизацией.»

45. Так, вузовская автономия заключается в независимости высших учебных заведений по отношению к государству и другим субъектам при решении вопросов, касающихся внутреннего управления, финансового администрирования, определения собственных образовательных политик, услуг и другой внутренней деятельности.

46. Несмотря на широкую автономию, которой пользуются высшие учебные заведения, государство может участвовать в их организации и деятельности, обязывая их соблюдать и реализовать в полной мере *принципы образования* (гуманитаризации, доступности, адаптивности, творчества, разнообразия, демократизации, открытости и гибкости) и государственные образовательные стандарты, **в результате чего реализуется сотрудничество между государством и высшими учебными заведениями.**

47. По смыслу вузовской автономии, сотрудничество между государством и высшими учебными заведениями подразумевает обязательство последних соблюдать действующее законодательство,

университетскую хартию и принятые на национальном и европейском уровне политики в области высшего образования; обеспечить качество высшего образования; соблюдать принципы справедливости и этики; обеспечить эффективный менеджмент и рациональное использование ресурсов; обеспечить прозрачность деятельности и принятых решений; соблюдать академическую свободу преподавательского состава, а также права и свободы студентов.

48. Понятие вузовской автономии предусмотрено многочисленными международными нормами. Так, Лиссабонская декларация Европейской ассоциации университетов (2007) определяет четыре формы вузовской автономии, характерные для современного университета:

«- **Организационная автономия** – это свобода университета определять собственную структуру, форму управления и отношения подчиненности и ответственности.

- **Финансовая независимость** – это свобода университета получать доходы и распределять финансовые ресурсы, устанавливать плату за обучение и проживание в общежитиях, за оказанные услуги, осуществлять финансирование и доленое финансирование научных исследований в университетах, использовать и сберечь финансовые средства, используя собственные методы эффективного администрирования.

- **Автономия человеческих ресурсов** – это свобода университета осуществлять набор и отбор квалифицированных кадров, ответственность заключать трудовые договоры, определять уровень заработной платы, прибавки к заработной плате, в зависимости от способностей человека.

- **Академическая автономия** – это свобода и ответственность университета развивать собственные учебные программы, определять структуру и содержание учебного плана, обеспечивать качество этих программ, университетских исследований, устанавливать меры по отбору будущих студентов.»

49. Декларация об европейском пространстве высшего образования, принятая 12 марта 2010 года в Будапеште и Вене, рассматривает академическую свободу, автономию и ответственность высших учебных заведений **как принципы** европейского пространства высшего образования.

50. В результате присоединения к Болонскому процессу, Республика Молдова обязалась обеспечить конкурентоспособность и привлекательность европейского высшего образования, обеспечивая его совместимость и создание гибкого и непрерывно развивающегося общего европейского пространства высшего образования.

51. Конституционный суд отмечает, что вузовская автономия, предусмотренная положениями ст.35 ч.(6) Конституции, предполагает в равной мере **учебную и институциональную автономию**. Учебная автономия выражается в функциональной либо академической вузовской автономии, а институциональная автономия включает организационную, административную и финансовую автономию. **Эти**

две формы автономии являются неотъемлемыми. Без академической свободы (учебной деятельности) не может быть институциональной автономии.

52. В свете изложенного, Конституционный суд отмечает, что цель регулирования вузовской автономии заключается в предоставлении высшим учебным заведениям возможности брать на себя ряд задач и обязанностей, в соответствии с национальными стратегическими направлениями развития высшего образования, установленными законодательством.

53. Вместе с тем, исходя из вопросов, затронутых в обращении, а именно, из порядка **назначения** ректоров государственных высших учебных заведений, Конституционный суд рассмотрит конституционную норму о вузовской автономии в аспекте **организационной** автономии.

3.1.2. Принцип организационной автономии - составная часть вузовской автономии

54. Согласно международным актам (Университетская Magna Carta, Лиссабонская декларация от 2007г., Болонский процесс от 1999г.) **организационная вузовская автономия** выражает свободу университета по определению своей структуры, формы управления и отношений подчиненности и ответственности.

55. Согласно ст.49 ч.(2) Закона об образовании, вузовская автономия касается области руководства, структуры и функционирования высшего учебного заведения, учебной и научно-исследовательской деятельности, управления и финансирования и в основном реализуется через: **выборность всех руководящих органов путем тайного голосования (п.н).**

56. Указанные положения предусматривают основные элементы вузовской автономии, среди которых принципы организационной автономии, в частности, выборности всех руководящих органов высшего учебного заведения.

57. На основании этих положений, вузовская автономия предоставляет университетскому сообществу право определять свою роль, институциональную стратегию, структуру, организацию и деятельность, определять и совершенствовать академическую и административную структуру; использование материальных и человеческих ресурсов.

58. С точки зрения организационной автономии, университеты имеют право определять собственную организационную структуру и избирать собственные административные органы.

59. Структура и полномочия органов высших учебных заведений определяются Университетской хартией. Университетская хартия является основным актом, который определяет главные задачи университетского сообщества, принципы организации и функционирования университета, права и обязанности членов университетского сообщества.

60. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.48 ч.(3) Закона об образовании, высшим университетским учебным заведением управляет сенат вуза. Сенат принимает решения и подтверждает руководство вуза в соответствии с принципами вузовской автономии, действующими законами, положениями хартии и собственными решениями.

61. Сенат вправе рассматривать любой вопрос, связанный с учебным процессом и научными исследованиями, а также с менеджментом, социально-экономической и финансовой деятельностью. В высших учебных заведениях сенат осуществляет свою деятельность под председательством ректора. Осуществляя руководство, ректор выполняет важную роль в эффективной организации деятельности высшего учебного заведения.

62. Конституционный суд отмечает, что порядок назначения ректоров высших учебных заведений указывает на то, каким образом обеспечивается вузовская автономия.

63. В контексте изложенного, Конституционный суд подчеркивает, что принципы, используемые при назначении ректора высшего учебного заведения, имеет в основу элемент участия всего университетского сообщества путем организации открытого и прозрачного конкурса.

64. Нормы, предусматривающие организационную автономию, которые противоречат вышеуказанным принципам, могут способствовать чрезмерному вмешательству государства в управление вуза.

65. В свете вышеуказанных принципов, Конституционный суд отмечает, что назначение сенатом (университетским сообществом) ректора высшего учебного заведения является неотъемлемым элементом организационной вузовской автономии.

3.2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела

66. Конституционный суд отмечает, что определение государственных политик в области образования, критериев организации и функционирования системы образования относится к компетенции законодателя.

67. В Постановлении №6 от 3 мая 2012 года Конституционный суд подчеркнул:

«36. [...] государство располагает широкой свободой усмотрения, а также вмешательства в процесс образования, осуществляемой различными средствами регулирования (лицензирование, аккредитация и др.).»

68. Согласно ст.72 ч.(3) п.к) Конституции, общая организация образования регламентируется органическим законом. Специальным законом в данной области является Закон об образовании №547-ХІІІ от 21 июля 1995 года.

69. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что эти положения должны основываться на фундаментальном принципе верховенства Конституции, закрепленном ст.7, согласно которой Конституция Республики Молдова является ее высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы.

70. Конституционный суд подчеркивает, что принцип вузовской автономии, гарантированный ст.35 Конституции, – один из ключевых элементов системы высшего образования.

71. Конституционный суд напоминает, что одна из форм вузовской автономии – **организационная автономия** – состоит в свободе университета определять свою структуру, форму управления и отношения подчиненности и ответственности, а назначение ректора высшего учебного заведения университетским сообществом является одним из элементов этой автономии.

72. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.48 ч.(4) Закона об образовании **ректоры государственных высших учебных заведений избираются сенатами вузов на конкурсной основе.** Ректоры всех государственных высших учебных заведений утверждаются в должности Правительством,

73. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что указанная норма в качестве исключения предусматривает, что ректоры учебного заведения при Президенте Республики Молдова, ректоры высших учебных заведений, подведомственных Министерству внутренних дел, Министерству обороны и Службе информации и безопасности Республики Молдова, **назначаются на должность соответствующими органами.**

74. Статья 26 Закона об образовании предусматривает, что целями **высшего образования** являются формирование всесторонне развитой творческой личности, подготовка, повышение квалификации и переподготовка на высшем уровне специалистов и научных кадров в различных областях.

75. Высшее образование осуществляется в высших учебных заведениях: университетах, академиях и институтах. Также, ст.26 ч.(4) Закона об образовании предусматривает, что **высшее образование**, за исключением медицинского и фармацевтического, осуществляется в три цикла: I цикл – высшее образование на получение степени лицензиата; II цикл – высшее образование на получение степени магистра; III цикл – высшее образование на получение степени доктора.

76. Конституционный суд отмечает, что при определении порядка назначения руководителей учебных заведений, подведомственных публичным органам, законодатель должен делать различие между учебными заведениями непрерывного образования (обучения) и учебными заведениями высшего образования.

77. Непрерывным обучением преследуется цель получения определенной подготовки в специфической области, характерной для публичного органа. Следовательно, такие учебные заведения могут быть созданы для различных форм подготовки, повышения квалификации и профессиональной специализации работников.

78. Конституционный суд считает, что **ректоры учебных заведений**, которые по статусу либо по требованию исполнительного органа или других субъектов обеспечивают повышение квалификации и профессиональную переподготовку лиц с высшим образованием, **могут быть назначены органами-учредителями**. Законодатель вправе определять деятельность этих учебных заведений, в том числе, устанавливая, в зависимости от интересов общества и потребностей, различные типы учебных заведений, научно-исследовательских учреждений. Законодатель может установить различные структурные модели управления этих учебных заведений.

79. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркивает, что назначение внешними субъектами, не имеющими отношения к вузовской среде, ректоров **высших учебных заведений**, которые осуществляют обучение в три цикла – I, II и III, а стандарты обучения студентов, магистрандов и докторандов определяются с относительным однообразием для соответствующей профессиональной области, нарушает конституционный принцип вузовской автономии.

80. В контексте изложенного, Конституционный суд заключает, что положения ст.48 ч.(4) Закона об образовании, согласно которым ректор учебного заведения при Президенте Республики Молдова, ректоры высших учебных заведений, подведомственных Министерству внутренних дел, Министерству обороны и Службе информации и безопасности Республики Молдова, назначаются на должность соответствующими органами, противоречат ст.36 ч.(6) Конституции.

На основании ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.60, ст.61, ст.62 п.а) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. **Считать обоснованным** обращение депутатов Парламента Михай Гимпу, Валериу Мунтяну, Георге Брега и Корины Фусу в части, касающейся толкования ст.35 ч.(6) Конституции и контроля конституционности некоторых положений Закона об образовании, и **необоснованным** в части, касающейся **контроля конституционности** Указа Президента Республики Молдова №975-VII от 24 января 2014 года об освобождении господина Василе Марина от должности ректора Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова.

2. По смыслу ст.35 ч.(6) Конституции, избрание ректора сенатом высшего учебного заведения является неотъемлемым элементом вузовской автономии.

3. **Признать неконституционным** текст «за исключением ректора учебного заведения при Президенте Республики Молдова, ректоров высших учебных заведений, подведомственных Министерству внутренних дел, Министерству обороны и Службе информации и безопасности Республики Молдова, которые назначаются на должность соответствующими органами» и текст «который назначается на должность указом Президента Республики Молдова.» из ст.48 ч.(4) Закона об образовании №547-ХІІІ от 21 июля 1995 года.

4. **Прекратить производство по делу** о контроле конституционности ст.40¹ ч.(8) Закона об образовании №547-ХІІІ от 21 июля 1995 года.

5. 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, 3 июня 2014 года

ПКС № 19

Дело № 19а/2014