

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ
о контроле конституционности некоторых положений Закона
N 191-XIV от 12 ноября 1998 года "Об административно-
территориальном устройстве Республики Молдова"*

Nr.50 от 05.10.99

Мониторул Официал ал Р.Молдова N 112-114/59 от 14.10.1999

* * *

* М.О., 1998 г., N 116-118, ст.705

Именем Республики Молдова
Конституционный суд в составе:

Павел БАРБАЛАТ	- председатель
Константин ЛОЗОВАНУ	- судья
Георге СУСАРЕНКО	- судья-докладчик
Ион ВАСИЛАТИ	- судья

при участии Алены Балабан, секретаря суда, Виктора Чекана, депутата Парламента, одного из авторов обращения, Иона Крянгэ, начальника отдела по связям с публичными властями Юридического управления Аппарата Парламента, представителя Парламента, руководствуясь ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.4 ч.(1) п.а), ст.16 ч.(1) Кодекса конституционной юрисдикции, рассмотрел в открытом пленарном заседании дело о контроле конституционности положений ст.1, ст.4 ч.(1) и ч.(4), ст.5 ч.(2), ч.(3) и ч.(4), ст.6, ст.7, ст.8 ч.(1), ст.9, ст.10, ст.13, ст.15, ст.23 Закона N 191-XIV от 12 ноября 1998 года "Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова" (далее - Закон N 191-XIV) и Приложении N 2 к данному закону.

Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Виктора Чекана, Марины Постойко, представленное 11 января 1999 года, и обращение депутатов Симиона Драгана, Якоба Тимчука, Василе Стати, Василия Нейковчена, Валентина Драгана, Виктора Злачевского, Иона Филимона, Владимира Чобану, Юрия Стойкова, Илие Стамата, Михаила Русу, Василе Карафизи, Юлиана Магальяса, Владимира Воронина, Василе Пентелея, Петру Шошева, представленное 10 февраля 1999 года.

Рассмотрев предварительно обращения, установив, что в них затронуты аналогичные правовые проблемы и представлены в соответствии со ст.24 и 25 п.г) Закона о Конституционном суде, ст.38 и 39 Кодекса конституционной юрисдикции и учитывая, что они касаются одного и того же предмета - административно-территориального устройства Республики Молдова, - Конституционный суд определением от 14 апреля 1999 года объединил их в одном производстве.

Рассмотрев материалы дела, заключения, представленные Парламентом, Президентом Республики Молдова, Правительством, заслушав сообщение судьи-докладчика, аргументы автора обращения и представителя Парламента, Конституционный суд

у с т а н о в и л:

12 ноября 1998 года Парламент Республики Молдова принял Закон N 191-XIV "Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова", согласно ст.1 которого административно-территориальное устройство Республики Молдова и установление правовой основы организации ее сел (коммун) и городов (муниципиев) осуществляются в соответствии со ст.110 и ст.111 Конституции и реализуются в соответствии с экономическими, социальными и культурными потребностями настоящего времени, с учетом исторических традиций, в целях обеспечения всем сельским и городским населенным пунктам адекватного уровня культуры.

Согласно ст.4 данного закона территория Республики Молдова в административном отношении подразделяется на уезды, города и села, а административно-территориальное устройство Республики Молдова осуществляется в двух уровнях: села (коммуны) и города (муниципии)

составляют первый уровень, а уезды, автономное территориальное образование Гагаузия и муниципий Кишинэу составляют второй уровень.

В соответствии с положениями нового закона городам Бэлць, Бендер, Кахул, Кэушень, Кишинэу, Комрат, Дубэсарь, Единец, Хынчешть, Орхей, Рыбница, Сорока, Тирасполь, Унгень присвоен статус муниципиев.

Закон предусматривает, что уезд является административно-территориальной единицей, включающей в свой состав села (коммун) и города (муниципии). Были созданы следующие уезды: Бэлць, Кахул, Кишинэу, Единец, Лэпушна (с уездным центром в муниципии Хынчешть), Орхей, Сорока, Тигина, Унгень.

В законе конкретизируется, что самостоятельная административно-территориальная единица образуется при условии, что ее население составляет не менее 2500 жителей и имеются финансовые средства для содержания аппарата примэрий и учреждений социальной сферы.

Авторы обращения указывают, что согласно ст.110 и ст.111 Конституции территория Республики Молдова в административном отношении подразделяется на районы, города и села, и не предусмотрены такие территориально-административные единицы как уезд и муниципий.

Они также отмечают, что в соответствии с положениями закона два или несколько сел могут быть объединены в коммуну – административно-территориальную единицу первого уровня. Поскольку Конституция Республики Молдова не предусматривает такую административно-территориальную единицу, данные положения закона, по мнению авторов обращения, следует признать неконституционными. Законом установлено, что столица Республики Молдова город Кишинэу является муниципием. Поскольку ст.14 Конституции предусматривает, что столицей Республики Молдова является город Кишинэу, авторы обращения считают неконституционным присвоение ему статуса муниципия и уездного центра без внесения изменений в Конституцию.

Таким образом, авторы обратились в Конституционный суд с просьбой признать неконституционными ст.1, ст.4 ч.(1) и ч.(4), ст.5 ч.(2), ч.(3) и ч.(4), ст.6, ст.7, ст.8 ч.(1), ст.9, ст.10, ст.13, ст.15 и ст.23 Закона N 191-XIV.

Одновременно в Конституционный суд поступило обращение и по поводу того, что после принятия Закона об административно-территориальном устройстве Республики Молдова был создан уезд Кахул с уездным центром в муниципии Кахул, и в состав данного уезда были включены 27 населенных пунктов, входившие ранее в Тараклийский район. Таким образом, Тараклийский район перестал существовать. Авторы обращения, утверждая, что данная реорганизация была осуществлена с отступлением от положений [Закона N 741-XIII от 20 ноября 1996 года](#) "Положение о порядке решения вопросов территориально-административного устройства Республики Молдова" и ст.109 ч.(1) Конституции, предусматривающей консультации с гражданами по важнейшим вопросам местного значения, просят признать неконституционными и положения Приложения N 2 к [Закону N 191-XIV от 12 ноября 1998 года](#) "Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова", которыми спорные населенные пункты были включены в состав уезда Кахул.

Конституционный суд считает необходимым осуществить рассмотрение существа вопросов, составляющих предмет обращений, в контексте положений Европейской хартии о местном самоуправлении, ратифицированной [Постановлением Парламента Республики Молдова N 1253-XIII от 16 июля 1997 года](#), а также следующих статей Конституции: ст.2, устанавливающей принципы суверенитета и государственной власти; ст.14, предусматривающей, что столицей Республики Молдова является город Кишинэу; ст.39 ч.(1) – о праве граждан Республики Молдова на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей; ст.66 и 72, устанавливающих основные полномочия Парламента в реализации внутренней политики государства, включая и административно-территориальное устройство Республики Молдова; ст.109 – об основных принципах местного публичного управления; ст.110 – об административно-территориальном устройстве государства; ст.112 и ст.113, устанавливающих формы органов местного публичного управления.

Ст.109 Конституции предусматривает, что 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. Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ. Применение указанных принципов не может затрагивать унитарный характер государства.

Ст.110 Конституции, в свою очередь, устанавливает, что в административном отношении территория Республики Молдова подразделяется на районы, города и села. В соответствии с законом некоторые города могут быть признаны муниципиями.

Следует отметить, что Конституционный суд в своем [Постановлении от 6 ноября 1995](#) года по поводу контроля конституционности ряда положений [Закона N 308-XIII от 7 декабря 1994 года](#) отмечает, что "автономия местных публичных властей заключается в праве автономно-территориальных единиц удовлетворять свои собственные интересы без вмешательства центральных властей, что ведет к административной децентрализации; автономия – это право, а децентрализация – система, требующая автономии. Децентрализация представляет собой систему, включающую территориальную децентрализацию, – районы, города (муниципии), села (коммуны) – в качестве лица публичного права со всеми его функциями".

Таким образом, Конституционный суд констатирует, что вопрос об административно-территориальном устройстве может быть рассмотрен только через призму основных принципов местного публичного управления.

Реализация принципов, закрепленных в ст.109 Конституции и в Европейской хартии о местном самоуправлении, возможна только в условиях становления местного самоуправления, органы которого имеют право и реальную способность решать государственные дела и управлять ими от своего имени и под свою ответственность, в интересах местного населения, которое они представляют.

Государственная власть должна проявлять себя не иначе как в условиях, когда общество в целом или на отдельных своих уровнях само не может разрешить различные проблемы.

Ст.4 Европейской хартии о местном самоуправлении предусматривает, что осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии. Таким образом, должен быть соблюден главный принцип организационного построения, предпочитающий основное второстепенному.

Следует отметить, что в Конституции не предусмотрены ни уровни организации административно-территориальных объединений, ни полномочия представительных органов данных объединений.

В соответствии со ст.66 п.d) и ст.72 ч.(3) п.f) организация местного самоуправления, территории, а также общий режим местной автономии, как один из элементов внутренней политики государства, относится к основным полномочиям Парламента и регламентируется органическим законом.

Конституционный суд приходит к выводу, что разграничение уровней и полномочий местного самоуправления является неотъемлемым правом Парламента.

В соответствии со ст.4 закона, подвергнутого контролю конституционности, территория Республики Молдова в административном отношении подразделяется на уезды, города и села.

Согласно ст.10 того же закона уезд является территориально-административной единицей, включающей в свой состав села (коммуны) и города (муниципии). Понятие уезд в настоящем законе идентично понятию район, предусмотренному ст.110 Конституции, и является наименованием административно-территориальной единицы второго уровня.

Соотнеся данные нормы с положениями ст.14, ст.109 и ст.110 Конституции, Конституционный суд отмечает, что Парламент в соответствии с законом, подвергнутым контролю конституционности на основании положений ст.72 ч.(3) п.f) Конституции, установил порядок организации территории, являющийся неотъемлемым правом Парламента, и употребил

наряду с понятиями село, город, район понятия коммуна, муниципий, уезд.

Конституционный суд констатирует, что употребление понятий коммуна, муниципий, уезд в контексте цитируемых конституционных норм не нарушает принципов местной автономии, децентрализации, закрепленных в ст.109 Конституции, и конституционные принципы организации территории.

Что касается присвоения статуса муниципия некоторым городам, то согласно ст.110 Конституции он может быть присвоен им в соответствии с законом.

Столица Молдовы Кишинэу обладает статусом муниципия в соответствии с [Законом N 431-XIII от 19 апреля 1995 года](#) "О статусе муниципия Кишинэу".

Конституционный суд не вправе рассматривать аргументы, приведенные авторами обращений, относящиеся к порядку организации территории муниципия, поскольку организация территории административно-территориальных объединений относится к полномочиям Парламента, и разрешение данного дела явилось бы вмешательством в законотворческий процесс.

Исходя из изложенного, Конституционный суд не может согласиться с аргументами авторов обращения, оспаривающими конституционность ст.1, ст.4 ч.(1) и ч.(4), ст.5 ч.(2), ч.(3) и ч.(4), ст.6, ст.7, ст.8 ч.(1), ст.9, ст.10, ст.13, ст.15, ст.23 [Закона N 191-XIV от 12 ноября 1998 года](#) "Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова".

В пленарном заседании Конституционного суда депутаты Парламента Симион Драган, Виктор Злачевский и Виктор Чобану от имени группы депутатов обратились с просьбой об отзыве обращения от 10 февраля 1999 года о контроле конституционности Приложения N 2 к Закону N 191-XIV.

Учитывая, что мнение остальных авторов обращения, представленного 10 февраля 1999 года, неизвестно, Конституционный суд считает необходимым выделить в отдельное производство дело о контроле конституционности Приложения N 2 к Закону N 191-XIV.

Исходя из изложенного, в соответствии со ст.140 ч.(2) Конституции, ст.1 ч.(3), ст.26 и ст.27 Закона о Конституционном суде, ст.62 п.а) Кодекса конституционной юрисдикции Конституционный суд

П О С Т А Н О В И Л:

1. Признать конституционными положения ст.1, ст.4 ч.(1) и ч.(4), ст.5 ч.(2), ч.(3) и ч.(4), ст.6, ст.7, ст.8 ч.(1), ст.9, ст.10, ст.13, ст.15, ст.23 [Закона N 191-XIV от 12 ноября 1998 года](#) "Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова".

2. Выделить в отдельное производство дело о рассмотрении обращения группы депутатов о контроле конституционности Приложения N 2 к [Закона N 191-XIV от 12 ноября 1998 года](#) "Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова".

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

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

Павел БАРБАЛАТ

Кишинэу, 5 октября 1999 г.

N 50.