ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ИМУЩЕСТВА И ПОЛНОМОЧИИ – КОНСТИТУЦИОНЫЙ ПРИНЦИП ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЕ

Александру Сосна,
доктор права, преподаватель юридического факультета, Молдавского Государственого Университета

Виктория Михалаш,
докторант, преподаватель юридического факультета, Европейского Университета Молдовы

The article highlights the decentralization of property and powers stipulated by the Law of the Republic of Moldova No. 68 of 05.04.2012 on the approval of the National Strategy for Decentralization and the action plan for the implementation of the National Strategy for Decentralization for 2012-2018.

This law determines the goals and objectives for the implementation of the priority associated with the decentralization of power and the provision of local autonomy in accordance with the European Charter of Local Self-Government of 15.10.1985, which was ratified by the resolution of the Parliament of the Republic of Moldova No. 1253-XIII of 16.07.1997.

The relevance of the topic is due to the need to improve the quality of the activities of local public administration by transferring to them from the central public administration authorities a part of the functions and powers, as well as the property necessary to fulfill the functions and powers transferred to them, as well as responsibility.

Keywords: *decentralization, property, property right, local public administration authorities, administrative-territorial unit, public property, state property, property of administrative-territorial units, property belonging to a private sphere.*

В статье освещается децентрализация имущества и полномочий, предусмотренная законом РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по

внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012 – 2018 годы».

Данный закон определяет цели и задачи по реализации приоритета, связанного с децентрализацией власти и обеспечения местной автономии в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления от 15.10.1985 года, которая была ратифицирована постановлением Парламента РМ № 1253-XIII от 16.07.1997 года.

Актуальность темы обусловлена необходимостью улучшения качества деятельности органов местного публичного управления путём передачи им от центральных органов публичного управления части функций и полномочий, а также имущества, необходимого для выполнения переданных им функций и полномочий, а также ответственности.

***Ключевые слова**: децентрализация, имущество, право собственности, органы местного публичного управления, административно-территориальная единица, публичная собственность, собственность государства, собственность административно-территориальных единиц, имущество, относящееся к частной сфере.*

Децентрализация имущества предусмотрена законом РМ «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012 – 2018 годы»[1].

Данный закон основан на принципах Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.1985 года, которая ратифицирована постановлением Парламента РМ № 1253-XIII от 16.07.1997 года[2].

В Национальной стратегии децентрализации используются и развиваются понятия, определенные в законе РМ «Об административной децентрализации» № 435-XVI от 28.12.2006 года[3].

Закон РМ «Об административной децентрализации» не содержит определения понятия «административная децентрализация» и лишь устанавливает принципы административной децентрализации.

Данные принципы установлены ст. 3 закона РМ «Об административной децентрализации», согласно которой административная децентрализация осуществляется на основе следующих принципов:

a) 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;

b) 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;

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

d) 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;

e) принципа соответствия полномочий ресурсам, предусматривающего, что финансовые и материальные ресурсы, выделенные местным органам публичной власти, должны соответствовать размеру и характеру предоставленных им полномочий в целях обеспечения эффективного осуществления последних;

f) принципа финансовой солидарности, предусматривающего финансовую поддержку со стороны государства наименее развитых административно-территориальных единиц, в частности, путем применения механизмов справедливого распределения финансовых средств;

g) принципа институционного диалога, предусматривающего осуществляемые государством информирование и согласование с местными органами публичной власти в разумный срок в процессе планирования и принятия решений через их общественные структуры по любым вопросам, касающимся их непосредственно или связанных с процессом административной децентрализации;

h) принципа партнерства между публичной и частной, публичной и публичной, публичной и гражданской сферами, предусматривающего гарантирование реальных возможностей сотрудничества между правительством, местными властями, частным сектором и гражданским обществом;

i) принципа ответственности органов местного публичного управления, предусматривающего обязанность реализации в пределах возложенных на эти органы полномочий установленных законом минимальных стандартов качества предоставляемых общественных и общественно-полезных услуг, относящихся к компетенции данных органов.

Децентрализация – в конституционном праве – это процесс передачи из центра на места части функций и полномочий центральных органов государства[4, ст 153].

Очевидно, что передача части функций и полномочий от органов центрального публичного управления местным органам местного публичного управления должна производиться только в порядке, установленном законами и подзаконными нормативными актами.

Вывод. Следовательно, под административной децентрализацией следует понимать процесс передачи отдельных функций и полномочий, принадлежащих органам центрального публичного управления, органам местного публичного управления в порядке, установленном законодательством.

Согласно части (1) ст. 109 Конституции РМ, принятой 29 июня 1994 года, 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 [5].

Национальной стратегией децентрализации предусмотрена децентрализация услуг и полномочий, финансовая децентрализация и имущественная децентрализация.

В законе РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по внед-

рению Национальной стратегии децентрализации на 2012 – 2018 годы» отмечается, что после обретения Республикой Молдова независимости в период перехода к рыночной экономике было пройдено несколько этапов имущественной реформы и имущественной децентрализации. Закон «О собственности» № 459-XII от 22 января 1991 года [6] и Земельный кодекс РМ от 25 декабря 1991 года [7] впервые ввели в систему национального права институт частной собственности, в том числе на земельные участки. Закон РМ «О приватизации» № 627-XII от 4 июля 1991 года [8] впервые предусмотрел возможность приватизации, в том числе и земельного фонда. На основании Постановления Правительства № 561 от 1 сентября 1992 года при органах местного публичного управления были созданы службы государственного землеустройства. Принятие ряда нормативных актов, касающихся режима собственности, послужили основой для реформирования имущественных отношений, перераспределения имущества, в том числе передачи имущества от центральных органов публичного управления органам местного публичного управления.

Имущественная децентрализация – это урегулированный законодательством процесс передачи имущества от центральных органов публичного управления органам местного публичного управления.

Согласно части (1) ст. 284 Гражданского кодекса Республики Молдова (далее – ГК РМ) № 1107-XV от 06.06.2002 года имуществом признается совокупность принадлежащих определенным физическим и юридическим лицам имущественных прав и обязанностей (поддающихся оценке в денежном выражении), рассматриваемых как сумма активных и пассивных ценностей, тесно связанных между собой[9].

Согласно ст. 1 закона РМ № 436-XVI от 28.12.2006 года «О местном публичном управлении» под местным публичным управлением понимают совокупность местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы[10].

Вывод. Следовательно, под органами местного публичного управления следует понимать административно-территориальные единицы, созданные в установленном законом порядке для защиты общих интересов населения этих административно-территориальных единиц.

Органы местного публичного управления подразделяются на 2 группы:

1) органы местного публичного управления первого уровня - совокупность органов публичной власти, созданных и действующих на территории села (коммуны), города (муниципия) для защиты интересов и решения проблем местных сообществ;
2) органы местного публичного управления второго уровня - совокупность органов публичной власти, созданных и действующих на территории района, муниципиев Кишинэу и Бэлць, автономного территориального образования с особым правовым статусом для защиты интересов и решения проблем населения соответствующей административно-территориальной единицы

В соответствии с частью (1) ст. 2 закона РМ «О местном публичном управлении» настоящий закон устанавливает и регламентирует порядок организации и функционирования органов публичного управления в административно-территориальных единицах.

Согласно части (1) ст. 3 закона РМ «О местном публичном управлении» 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.

Деятельность органов местного публичного управления регулируется также законом РМ «О местных публичных финансах» № 397-XV от 16.10.2003 года[11].

Согласно части (3) ст. 127 Конституции РМ публичная собственность принадлежит государству или административно-территориальным единицам.

Согласно части (1) ст. 315 ГК РМ собственнику принадлежит право владения, пользования и распоряжения вещью.

Согласно части (1) ст. 285 ГК РМ вещами признаются все предметы, которые могут быть индивидуальной или коллективной принадлежностью, и имущественные права.

Согласно части (1) ст. 296 ГК РМ вещи, принадлежащие государству или административно-территориальным единицам, относятся к частной сфере, если законом либо в порядке, установленном законом, они не отнесены к публичной сфере.

Согласно части (2) ст. 296 ГК РМ к публичной сфере государства или административно-территориальных единиц относятся вещи, определенные законом, а также вещи, которые по своему характеру являются имуществом общественного пользования или имуществом, представляющим общественный интерес. В общественных интересах имущество подлежит предоставлению для государственной службы либо любой иной деятельности, удовлетворяющей нужды сообщества, без предположения непосредственного доступа последнего к использованию имущества по указанному назначению.

Согласно части (3) ст. 296 ГК РМ все богатства недр, воздушное пространство, воды и леса, используемые в общественных интересах, природные ресурсы экономической зоны и континентального шельфа, пути сообщения, а также другие вещи, определенные законом, являются объектами исключительно публичной собственности.

Вещи, относящиеся к публичной сфере, согласно части (4) ст. 296 ГК РМ являются неотчуждаемыми, на них не может быть обращено взыскание и к ним не применяется срок исковой давности. Право собственности на эти вещи не прекращается вследствие неиспользования и не может приобретаться третьими лицами вследствие приобретательской давности.

В соответствии с частью (1) ст. 13 закона РМ «Об административной децентрализации» местные органы публичной власти обладают собственным обособленным имуществом, в состав которого входит движимое и недвижимое имущество, которым они свободно распоряжаются в соответствии с законом.

Легальные определения понятий «недвижимые вещи» и «движимые вещи» содержатся в ст. 288 ГК РМ, которая гласит: «Вещь может быть недвижимой или движимой.

К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, многолетние насаждения, здания, сооружения и любые другие объекты, прочно связанные с землей, а также все то, что естественно или искусственно включено в их состав, то есть вещи, перемещение которых без причинения существенного ущерба их назначению невозможно.

Остаются недвижимыми вещами материалы, временно обособленные от земельного участка для повторного использования, до тех пор, пока они сохраняются в той же форме, а также составные части недвижимой вещи, временно отделенные от нее, если они предназначены для нового размещения. Материалы, завезенные для использования взамен старых, становятся недвижимыми вещами.

К недвижимым вещам законом могут быть отнесены и другие вещи.

Вещи, не отнесенные к недвижимым вещам, в том числе деньги и ценные бумаги, считаются движимыми вещами».

Право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи подлежат государственной регистрации в соответствии со ст. 290 ГК РМ и законом РМ «О кадастре недвижимого имущества» № 1543-XIII от 25.02.1998 года[12].

Согласно части (2) ст. 321 ГК РМ в отношении недвижимого имущества право собственности приобретается, за изъятиями, предусмотренными законом, со дня внесения его в реестр недвижимого имущества.

Порядок ведения реестра недвижимого имущества установлен ст. 496-511 ГК РМ, законом РМ «О кадастре недвижимого имущества» и законом РМ № 354-XV от 28.10.2004 года «О формировании объектов недвижимого имущества»[13].

В соответствии с частью (2) ст. 13 закона РМ «Об административной децентрализации» имущество административно-территориальных единиц разграничивается и четко отграничивается от

имущества государства в соответствии с законом или в установленном законом порядке.

В соответствии с частью (3) ст. 13 закона РМ «Об административной децентрализации» разграничение предусматривает учет имущества административно-территориальных единиц, исключительные полномочия местных органов публичной власти в принятии решений, связанных с управлением соответствующим имуществом и порядком распределения доходов, полученных в результате его использования в соответствии с законом.

Основные критерии разграничения имущества административно-территориальных единиц и имущества государства установлены частью (4) ст. 13 закона РМ «Об административной децентрализации», в соответствии с которой основными критериями разграничения имущества административно-территориальных единиц и имущества государства являются:

a) уровень значимости имущества (местного, районного или национального значения) и его важность, определяемая на основании специальных исследований, заключений и экспертиз;

b) экономическая ценность и важность имущества для развития села (коммуны), города (муниципия), района или страны;

c) использование имущества для размещения энергетических, транспортных и других систем государства, объектов электросвязи и метеослужб;

d) научная, социальная, историческая, культурная и природная ценность имущества.

Согласно части (1) ст. 14 закона РМ «Об административной децентрализации» государственная канцелярия отвечает за разработку и реализацию политики административной децентрализации, обладая при этом следующими полномочиями:

a) разработка общей стратегии и политики административной, финансовой и имущественной децентрализации;

b) осуществление технической координации и мониторинга процесса административной децентрализации совместно с центральными отраслевыми органами публичного управления и общественными структурами местных органов публичной власти;

c) сотрудничество с Министерством финансов при разработке политики финансовой децентрализации;

d) сотрудничество с другими министерствами и иными центральными административными органами при разработке и реализации стратегий административной децентрализации;

e) осуществление совместно с Министерством финансов, другими министерствами и иными центральными административными органами, а также органами местного публичного управления сбора статистических сведений, необходимых для обоснования и оценки воздействия политики административной децентрализации;

f) разработка, анализ и актуализация по согласованию с другими министерствами и иными центральными административными органами, а также общественными структурами органов местного публичного управления минимальных стоимостных стандартов и стандартов качества общественных и общественно полезных услуг;

g) осуществление мониторинга за применением органами местного публичного управления минимальных стандартов качества при предоставлении общественных и общественно полезных услуг;

h) обеспечение делопроизводства паритетной комиссии по децентрализации;

i) дача в соответствии с законом заключений на инициативы и проекты нормативных актов об административной и финансовой децентрализации, а также о делегировании полномочий центральных отраслевых органов публичного управления местным органам публичной власти.

В Национальной стратегии децентрализации обращается внимание на частичное разграничение и неопределенность правового режима государственной собственности и собственности административно-территориальная единиц, в том числе имущества, относящегося к публичной сфере и частной сфере как государства, так и административно-территориальных единиц.

Неопределенное положение собственности административно-территориальных единиц и государственной собственности

обусловлено: а) отсутствием критериев и способов разграничения собственности; б) отсутствием норм и методологических инструкций по осуществлению разграничения; в) неясностью полномочий органов местного публичного управления в процессе разграничения; г) злонамеренным характером разграничений, осуществляемых центральными органами власти (они не учитывают имущественные интересы местных сообществ и принципы местной автономии); д) неясным правовым статусом многих категорий имущества на территории местных сообществ, в частности таких, как инженерные сети и сооружения, водопроводы, газопроводы, объекты энергетической системы и др.

Местная автономия установлена ст. 7 закона РМ «О местном публичном управлении», в соответствии с которой 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.

Отношения между органами центрального публичного управления и местными органам публичного управления основываются на принципах автономии, законности и гласности.

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.

Согласно части (3) ст. 10 закона РМ «О местном публичном управлении» 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.

Органы местного публичного управления обладают финансовой автономией. Гарантии финансовой автономии установлены ст. 3 закона РМ «О местных публичных финансах» № 397-XV от 16 октября 2003 года, согласно которой бюджеты административно-территориальных единиц, 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».

Сумма утвержденных (прогнозируемых) доходов, не поступивших в бюджет административно-территориальной единицы, а также произведенные из ее бюджета дополнительные расходы не восстанавливаются из бюджета другого уровня.

Доходы, поступившие в процессе исполнения бюджета сверх утвержденных в бюджете, а также сэкономленные средства по расходам остаются в распоряжении соответствующих органов публичного управления.

Всякое делегирование государством в лице Парламента дополнительных функций должно сопровождаться выделением финансовых средств, необходимых для покрытия стоимости их исполнения.

С органами местного публичного управления проводятся в установленном порядке консультации по процедуре перераспределения выделяемых им финансовых ресурсов, а также по внесению изменений в законодательство о функционировании системы местных публичных финансов.

В Части 2 Национальной стратегии децентрализации указано, что в основе Национальной стратегии децентрализации лежат следующие принципы:

a) основополагающие принципы европейского и международного права;

b) нормативно-законодательная база и ее практическое применение должны обеспечивать возложение на органы местного публичного управления ответственности перед населением (подотчетность) и вышестоящими административными уровнями с

гарантированием одновременно свободы на местах в принятии решений и управлении;

c) предоставление/передача полномочий органам местного публичного управления: разработка и внедрение системы менеджмента и финансирования, а также окончательное установление права собственности на имущество должны быть последующим шагом и должны определяться порядком установленных для уровней публичного управления полномочий;

d) принцип соотнесенности: действия или реформы, предлагаемые для реализации в области местного публичного управления, должны соотноситься с уже реализуемыми реформами;

e) деньги следуют за обязанностями: финансовая система должна быть адаптирована с учетом предоставления полномочий, а получаемые от предоставления услуг доходы должны направляться на административный уровень, отвечающий за их предоставление;

f) имущество следует за обязанностями: лицо, ответственное за осуществление полномочий, получает в собственность и необходимые фиксированные активы (имущество);

g) инвестиции следуют за полномочиями: административный уровень, ответственный за осуществление каких-либо полномочий, должен отвечать и за весь инвестиционный процесс в целом;

h) предоставление/передача полномочий должны гармонично сочетать субсидиарность и эффективность;

i) для консолидации справедливости и демократической ответственности перед жителями должно существовать соотношение между: (i) территорией, на которой местным органом власти предоставляется услуга, и территорией, на которой осуществляется сбор местных налогов; (ii) получателем и плательщиком («платит пользователь»); (iii) правом принятия решения и ответственностью (тот, кто принимает решение, должен отвечать и за его последствия);

j) необходимо обеспечить определенную степень территориальной сплоченности путем уменьшения несоразмерности ресурсов, имеющихся на обоих уровнях местного публичного управления;

k) финансовая система должна стимулировать собственные усилия по мобилизации налоговых поступлений;

l) мониторинг, аудит и контроль за управлением органами местного публичного управления имуществом должны быть строго регламентированными, своевременными, прогнозируемыми и эффективными и должны преследовать цель обеспечения законности, надлежащего управления и реализации общественного интереса в том, что касается земельных ресурсов и недвижимости, а также, в зависимости от обстоятельств, природных ресурсов и недр;

m) предоставление/передача полномочий, источников дохода и имущества между органами центрального публичного управления и органами местного публичного управления и между различными уровнями местного публичного управления должны быть официальными (установленными законом), четкими и стабильными с определением всех специфических ролей и функций, механизмов их выполнения и прав собственности на задействованные активы;

n) финансовая система должна обеспечивать предсказуемость, стабильность, непрерывность и автономность для обоих уровней местного публичного управления.

Заключение. В Национальной стратегии децентрализации акцентируется внимание и на недостаточное регулирование имущественных отношений между административно-территориальными единицами, государством и другими субъектами права, что препятствует развитию имущественных отношений местных сообществ в соответствии с принципами местной автономии и децентрализации.

Библиографические ссылки:

1. Официальный монитор РМ № 143-148 от 09.09.2012 г.
2. Официальный монитор РМ № 48 от 24.07.1997 г.
3. Официальный монитор РМ № 29-31 от 02.03.2007 г.
4. Большой юридический словарь, под ред. Сухарева А.Я., Крутских В.Е., Москва, 2004 г., стр. 153
5. Официальный монитор РМ № 1 от 12.08.1994 г.
6. Официальный монитор РМ № 003 от 30.06.1991 г.
7. Официальный монитор РМ № 107 от 04.09.2001 г.

8. Официальный монитор РМ № 135-136 от 09.12.1999 г.
9. Официальный монитор РМ № 82-86 от 22.06.2002 г.
10. Официальный монитор РМ № 32-35 от 09.03.2007 г.
11. Официальный монитор РМ № 397-399 от 31.12.2014 г.
12. Официальный монитор РМ № 44-46 от 21.05.1998
13. Официальный монитор РМ № 233- 236 от 17.12.2004 г.