



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 208a/2018 г.

о контроле конституционности п. 39 ч. (2) Положения о порядке передачи,
изменения назначения и обмена земель, утвержденного Постановлением
Правительства № 1170 от 25 октября 2016 года

КИШИНЭУ

14 января 2019 г.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 208А/2018

Конституционный суд в составе:

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Раиса АПОЛЬСКИЙ,
Аурел БЭЕШУ,
Корнелиу ГУРИН,
Артур РЕШЕТНИКОВ,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,

при участии *секретаря заседания*, Дины Мустяца,

Принимая во внимание обращение, представленное
и зарегистрированное 20 декабря 2018 г.,
рассмотрев приемлемость указанного обращения,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 14 января 2019 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. В связи с принятием решения № 6/34 от 4 октября 2018 года муниципальный совет Кишинэу 20 декабря 2018 года представил в Конституционный суд обращение о контроле конституционности п. 39 ч. (2) Положения о порядке передачи, изменения назначения и обмена земель, утвержденного Постановлением Правительства № 1170 от 25 октября 2016 года.

А. Основания обращения

2. Основания обращения, изложенные автором, сводятся к следующему.

3. Постановлением № 1170 от 25 октября 2016 года Правительство Республики Молдова утвердило Положение о порядке передачи, изменения назначения и обмена земель.

4. Согласно п. 39 данного Положения, обмен земель публичной собственности частной сферы государства и административно-территориальных единиц с землями частной собственности осуществляется для общественно полезных целей.

В. Применимое законодательство

5. Применимые положения Конституции:

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 127

Собственность

«(1) Государство охраняет собственность.

(2) Государство гарантирует собственнику реализацию права собственности во всех формах, не вступающих в противоречие с интересами общества.

(3) Публичная собственность принадлежит государству или административно-территориальным единицам.

(4) Все богатства недр, воздушное пространство, воды и леса, используемые в общественных интересах, природные ресурсы экономической зоны и континентального шельфа, пути сообщения, а также другие богатства, определенные законом, являются объектами исключительно публичной собственности».

6. Применимые предписания Положения о порядке передачи, изменения назначения и обмена земель, утвержденного Постановлением Правительства № 1170 от 25 октября 2016 года:

«39. Обмен земель публичной сферы государства, а также и земель публичной сферы административно-территориальных единиц на земли частной собственности юридического или физического лица запрещен.

Обмен земель публичной собственности частной сферы государства и административно-территориальных единиц с землями частной собственности осуществляется по постановлению Правительства, соответственно, по решению совета административно-территориальной единицы I или II уровня, Народного собрания Гагаузии для общественно полезных целей, указанных в условиях Закона № 488-XIV от 8 июля 1999 года об экспроприации для общественно-полезных целей».

7. Применимые положения Закона об экспроприации для общественно-полезных целей № 488 от 8 июля 1999 года:

Статья 5

Общественная полезность

«(1) Общественно-полезными считаются:

- а) геологические разведка и исследования;
- б) добыча и переработка полезных ископаемых;
- с) сооружения, предназначенные для производства электроэнергии;
- д) пути сообщения и необходимые для их обслуживания сооружения; прокладка, выравнивание и расширение улиц;
- е) системы связи, теплофикации, канализации, обеспечения электроэнергией, водой и газом;
- ф) сооружения, предназначенные для охраны окружающей среды;
- г) дамбы для регулирования уровня воды в реках и водохранилищах, а также для уменьшения паводка;

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 208А/2018

h) гидрометеорологические, сейсмические станции и системы предупреждения и предотвращения опасных природных явлений и оповещения населения;

i) работы по предотвращению глубинных эрозий почв; системы ирригации и осушения;

j) земельные участки под строительство жилья, входящего в государственный фонд, учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта, социальной защиты и обеспечения и других объектов социального назначения, являющихся публичной собственностью, а также зданий для размещения публичной администрации, судебных инстанций, посольств, консульств, представительств зарубежных стран и международных организаций;

k) земельные участки для организации общественных парков, кладбищ, а также для накопления и захоронения отходов;

l) реконструкция городов, жилых и промышленных зон, существующих архитектурных комплексов в соответствии с градостроительными планами населенного пункта, утвержденными в соответствии с законом местным советом;

m) спасение, охрана и восстановление памятников, исторических комплексов и местностей, национальных парков, природных заповедников и памятников природы;

n) предупреждение природных бедствий: землетрясений, затоплений, оползней, обвалов и других опасных природных явлений;

o) оборона страны, общественный порядок и национальная безопасность;

p) спасение и охрана культурно-художественных и исторических ценностей, имеющих исключительное значение для национальных чувств народа, а также документов, удостоверяющих государственность страны;

q) спасение, охрана и обеспечение воспроизводства видов растений, животных и других представителей живой природы, находящихся на грани исчезновения.

(2) Общественная полезность провозглашается в отношении работ национального или местного значения.

(3) Общественно-полезными работами национального значения являются работы, осуществление которых соответствует целям и интересам всего общества или большей его части.

(4) Общественно-полезными работами местного значения являются работы, осуществление которых соответствует целям и интересам населенного пункта либо группы населенных пунктов в составе административно-территориальной единицы».

Статья 6

Провозглашение общественной полезности

«(1) Общественная полезность провозглашается:

a) в отношении работ национального значения - Парламентом;

b) в отношении работ местного значения административно-территориальной единицы - ее местным советом;

c) в отношении работ общего значения для нескольких районов и/или муниципий - их советами, а в случае разногласий - Правительством;

d) в отношении работ общего значения для нескольких городов и/или сел на территории одного района - советами соответствующих городов и сел, а в случае разногласий - районным советом.

(2) Инициатива провозглашения общественной полезности принадлежит органам публичной власти и реализуется путем представления соответствующих предложений компетентным органам в установленном законодательством порядке».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

8. Автор обращения считает, что пункт 39 ч. (2) Положения нарушает принципы местной автономии и децентрализации общественных служб, которые лежат в основе местного публичного управления в административно-территориальных единицах. На его взгляд, местные публичные органы сталкиваются с ограничением со стороны Правительства в исполнении своих полномочий по управлению публичной частной собственностью села, коммуны, города и муниципия.

9. Автор обращения приводит нормы ст. 127 ч. (2) и ч. (3) Конституции, согласно которым публичная собственность принадлежит государству или административно-территориальным единицам. Государство гарантирует собственнику реализацию права собственности во всех формах, не вступающих в противоречие с интересами общества. Муниципальный совет считает, что ограничение права владельца на продажу принадлежащего ему имущества является вмешательством в право собственности, гарантированное ст. 127 Конституции.

10. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат ст. 109, ст. 112 ч. (2) и ч. (3) и ст. 127 ч. (2) и ч. (3) Конституции.

В. Оценка Конституционного суда

11. Рассмотрев с точки зрения приемлемости обращение, Конституционный суд отмечает следующее.

12. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, конституционный контроль постановлений Правительства относится к компетенции Конституционного суда.

13. Положения ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. j) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют советы административно-территориальных единиц правом обращения в Конституционный суд.

14. Конституционный суд отмечает, что объектом обращения о конституционном контроле является п. 39 ч. (2) Положения о порядке передачи, изменения назначения и обмена земель, утвержденного Постановлением Правительства № 1170 от 25 октября 2016 года.

15. Конституционный суд отмечает, что советы административно-территориальных единиц ограничены положениями ст. 25 п. j) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. j) Кодекса конституционной юрисдикции при ссылке на конституционные положения. Конституционный суд считает, что советы административно-территориальных единиц вправе ссылаться на нарушение любой статьи Конституции, имеющей отношение к принципам, указанным в ст. 109 Конституции.

16. Конституционный суд отмечает, что, согласно конституционным нормам, Правительство принимает постановления, ордонансы и распоряжения. Постановления Правительства издаются во исполнение законов и, следовательно, не могут противоречить им. Акты Правительства не могут содержать первичные нормы, они развивают и конкретизируют положения закона и носят вспомогательный характер.

17. В контексте вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что для утверждения Положения о порядке передачи, изменения назначения и обмена земель законодательной базой послужили ст. 8, ст. 9, ст. 10, ст. 15 и ст. 71 Земельного кодекса № 828 от 25 декабря 1991 года, ст. 11, ст. 12 и ст. 14 Закона № 1308 от 25 июля 1997 года о нормативной цене и порядке купли-продажи земли, ст. 6, ст. 8 и ст. 9 Закона № 121 от 4 мая 2007 года об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении и ст. 6 Закона № 91 от 5 апреля 2007 года о землях, находящихся в публичной собственности, и их разграничении.

18. Конституционный суд отмечает, что отношения по управлению и разгосударствлению публичной собственности регулируются гражданским законодательством, земельным законодательством и другими нормативными актами. Статья 10 ч. (1) Закона № 121 от 4 мая 2007 года об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении предусматривает, что «имущество публичной сферы является объектом исключительно публичной собственности. Гражданский оборот этого имущества запрещен, за исключением предусмотренных законом случаев», а согласно ч. (7) данной статьи, «имущество частной сферы государства или административно-территориальных единиц может находиться в свободном обороте, за исключением случаев, когда гражданский оборот отдельных категорий имущества прямо ограничен законом». Таким образом, обмен публичных земель частной сферы государства и административно-территориальных единиц на земли, составляющие частную собственность, осуществляется в общественных интересах, признанных таковыми в условиях Закона об экспроприации для общественно-полезных целей.

19. Конституционный суд отмечает, что автор обращения косвенно запрашивает конституционный контроль ст. 5 Закона об экспроприации для общественно-полезных целей, которая в деталях предусматривает общественно-полезные работы национального или местного значения, включающие множество проектов, требующих внимания и усилий со стороны советов административно-территориальных единиц, таких как пути сообщения и необходимые для их обслуживания сооружения, прокладка, выравнивание и расширение улиц, системы связи, теплофикации, канализации, обеспечения электроэнергией, водой и газом, земельные участки под строительство жилья, входящего в государственный фонд, учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта и др. Эти цели определяют сферу применения понятия общественной полезности. Определение этой сферы относится к дискреционной власти Парламента.

Местные советы не могут игнорировать эти законодательные положения и использовать публичные земли в иных интересах, кроме как для пользы общества.

20. В соответствии с положениями ст. 6 Закона об экспроприации для общественно-полезных целей и принципами местной автономии, местные советы сами решают, какие работы местного значения в административно-территориальных единицах представляют общественную полезность.

21. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд заключает, что обращение является неприемлемым и не может быть принято к рассмотрению по существу.

Руководствуясь положениями ст. 26 ч. (1) Закона о Конституционном суде, ст. 61 ч. (3) и ст. 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. Признать неприемлемым обращение муниципального совета Кишинэу о контроле конституционности п. 39 ч. (2) Положения о порядке передачи, изменения назначения и обмена земель, утвержденного Постановлением Правительства № 1170 от 25 октября 2016 года.

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

Председатель

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

*Кишинэу, 14 января 2019 г.
ОКС № 1
Дело № 208а/2018 г.*