

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ:

МОЛДОВА

Звіт



Центр експертизи доброго врядування
Страсбург, 23 вересня 2021
CEGG/PAD(2021)11

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Рада Європи надає усебічну підтримку з тематики правосуб'єктності на місцевому рівні в Україні на запит Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Цей звіт підготовлено Центром експертизи доброго врядування Ради Європи в рамках його програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» за матеріалами пана Віорела Заболотніка, експерта Ради Європи. Документ структуровано відповідно до опитувальника згаданого Комітету Верховної Ради України.

МОЛДОВА

1	Населення	4,034 млн
2	Територія	32 890 км ²
3	Національне свято	27 серпня
4	Форма правління	Парламентська республіка
5	Адміністративно-територіальна система, кількість муніципалітетів	Унітарна 864 сіл (sate) – 34 містечок/міст (orase) – 32 райони (rayons) – автономне територіальне утворення з особливим юридичним статусом Гагаузія
6	Парламент, чисельність парламентарів, тривалість каденції	Одна палата: 101 парламентарів (на 4 роки)
7	ВВП (USD)	11 562 млн ¹
8	Індекс людського розвитку	0,750

1. ***За ким закріплено правосуб'єктність у Вашій країні на місцевому рівні: за територіальною громадою (або адміністративно-територіальною одиницею) або органом влади (радою, виконавчим комітетом)?***

У Республіці Молдова статус юридичної особи закріплено як за адміністративно-територіальною одиницею, так і за органами місцевої публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування – прим. перекладача).

Адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова визначається статтями 110-113 Конституції (<https://www.presedinte.md/titul1>) та статтями 4-7 Закону № 764/2001 про адміністративно-територіальний устрій (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125095&lang=ru). Отже, територія Республіки Молдова поділена на адміністративно-територіальні одиниці таким чином: села (комуни), міста, райони та автономне територіальне утворення з особливим юридичним статусом Гагаузія (АТУ Гагаузія), які є юридичними особами публічного права і мають своє власне майно (пункт 2 статті 2 Закону № 764/2001).

Органи місцевої публічної адміністрації обираються місцевою громадою і є суб'єктами місцевої автономії, за допомогою яких місцева автономія фактично досягається (стаття 5 Закону про місцеві публічні адміністрації № 436/200 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126281&lang=ru).

¹ Source : <https://unctadstat.unctad.org/countryprofile/GeneralProfile/en-GB/498/index.html>

Відповідно до пункту 2 статті 3 Закону № 764/2001 органи публічної влади адміністративно-територіальної одиниці є органами, що складають систему місцевої публічної адміністрації, яка відповідає за задоволення загальних інтересів мешканців адміністративно-територіальної одиниці.

У Республіці Молдова органи місцевої публічної адміністрації мають 3 рівні (стаття 1 Закону № 436/2006):

- перший рівень – органи, що створюються та функціонують на території села («*commune*»), містечка або великого міста («*municipium*»);
- другий рівень – органи, що створюються та функціонують на території районів, міст Кишинів та Бельці;
- спеціальний рівень (АТУ Гагаузія).

До органів першого рівня відносяться:

- мер – представницький орган влади населення адміністративно-територіальної одиниці та виконавчий орган місцевої ради, обраний прямим голосуванням;
- місцева рада – представницький та дорадчий орган населення адміністративно-територіальної одиниці.

До органів другого рівня відносяться:

- президент району – виконавчий орган публічної влади районної ради, обраний районною радою;
- районна рада – представницький та дорадчий орган влади населення району (параграф 1 статті 41 Закону № 436/2006).

До органів влади спеціального рівня відносяться:

- Народні збори – представницький та дорадчий орган АТУ Гагаузія (Стаття 7 Закону № 344/1994 про особливий правовий статус Гагаузії (Гагауз-Єпі) (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109411&lang=ru);
- Губернатор (Başkan) – вища виконавча посадова особа АТУ Гагаузія, якій підзвітні усі місцеві органи публічної адміністрації Гагаузії (параграф 1 статті 14 Закону № 344/1994);
- Виконавчий комітет – постійний виконавчий орган АТУ Гагаузія (параграф 1 статті 16 Закону № 344/1994).

Однак законодавство Республіки Молдова не містить чітких положень щодо правосуб'єктності органів місцевої публічної адміністрації. Цей статус впливає зі згаданих вище положень та Конституції Республіки Молдова, у параграф 3 статті 111 якої згадується про існування представницьких та виконавчих органів в АТУ Гагаузія, і, відповідно, у статті 112, – про існування органів місцевої публічної адміністрації (обрані місцеві ради та обраний мер), які здійснюють завдання місцевої автономії в селах і містах і діють як автономні адміністративні органи.

На практиці, відповідно до положень Закону № 220/2007 про державну реєстрацію юридичних осіб та індивідуальних підприємців, щоб стати органом публічної влади (юридичною особою з усіма правами та обов'язками), необхідно зареєструватися в державному реєстрі юридичних осіб Республіки Молдова. Тому одразу після затвердження результатів виборів обраний мер чи президент району повинні подбати про це (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126282&lang=ru).

2. **Якщо у Вашій країні територіальна громада має статус юридичної особи, то чи має аналогічний/подібний статус Ваша держава?**

Так, держава також має статус юридичної особи публічного права.

Відповідно до статті 173 Цивільного кодексу Республіки Молдова № 1107/2002, юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Водночас у статті 174 Цивільного кодексу згадується, що держава та адміністративно-територіальні одиниці є юридичними особами публічного права, які беруть участь у цивільних правовідносинах на рівних засадах з іншими суб'єктами права (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125043&lang=ru).

Важливо: Повноваження держави здійснюються її органами відповідно до їхньої компетенції (Наприклад: Президент, парламент, уряд, міністерства, відомства тощо).

3. **Якщо у Вашій країні територіальна громада має статус юридичної особи, якими є обсяги правосуб'єктності інших рівнів місцевого самоврядування (чи є регіон або субрегіон як адміністративно-територіальна одиниця окремою юридичною особою)?**

Другий і третій рівні АТО, що мають правосуб'єктність, описані в пункті 1 вище: райони (32) і АТУ Гагаузія як особлива одиниця, розділена на три райони.

Стимулюючи співпрацю центральних та місцевих органів публічної влади, місцевих громад та неурядових організацій при плануванні та досягненні збалансованого соціально-економічного розвитку, забезпечуючи підтримку соціально-економічного розвитку депресивних територій, ухвалено Закон № 438/2006 про регіональний розвиток Республіки Молдова (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107434&lang=ru). Відповідно Республіка Молдова має 6 регіонів розвитку (Північ, Центр, Південь, АТУ Гагаузія, Кишинів і Придністров'я), які є функціональними територіальними одиницями в цілях планування, оцінки та реалізації політики регіонального розвитку, але вони не є адміністративно-територіальними одиницями і не мають правосуб'єктності.

4. **Якщо відповідь на попереднє запитання «ні», то вкажіть будь ласка, який орган та від імені кого здійснює місцеве самоврядування на регіональному чи субрегіональному рівні)?**

У Республіці Молдова всі адміністративно-територіальні одиниці мають правосуб'єктність: перший рівень – село (комуна) і місто; другий рівень – район, місто Бельці, місто Кишинів; і АТУ Гагаузія.

Водночас, всі органи державної публічної влади, зазначені в пункті 1 вище (мер і місцева рада; президент району і районна рада; народні збори, губернатор («*Başkan*») і виконавчий комітет АТУ Гагаузія), також мають правосуб'єктність.

Однак у законодавстві Республіки Молдова немає чітких положень стосовно правосуб'єктності органів місцевої публічної адміністрації державного управління. Більш детальна інформація описана в пункті 1 вище.

5. **На якому рівні у Вашій країні закріплено правосуб'єктність держави та територіальної громади² – конституційний акт чи закон? Якщо це регламентується законом, вкажіть, будь ласка, його назву.**

² Тут та далі під територіальною громадою мається на увазі адміністративно-територіальна одиниця базового рівня (гміна, комуна або її аналог).

У статті 174 Цивільного кодексу Республіки Молдова № 1107/2002 говориться, що держава та адміністративно-територіальні одиниці є юридичними особами публічного права (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125043&lang=ru). Водночас, пункту 2 статті 3 Закону № 764/2001 вказує, що всі адміністративно-територіальні одиниці мають правосуб'єктність, мають власність, мають право вирішувати та виконувати в рамках закону від свого імені та в інтересах місцевого населення важливу частину публічних справ, а також органи публічної влади адміністративно-територіальної одиниці, які є органами загальної та спеціальної компетенції, складають систему місцевої публічної адміністрації (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125095&lang=ru).

Цивільний кодекс Республіки Молдова № 1107/2002 (базовий закон) і Закон № 764/2001 про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова (спеціальний закон) роз'яснюють це питання.

6. **Якщо у Вашій країні у законодавстві визначено термін «муніципалітет» або його аналог, то чи використовується цей термін для означення територіального формування (громади), чи під цим поняттям розуміється тільки/також орган місцевого самоврядування (далі – ОМС)?**

«Муніципалітети» у повсякденному розумінні – це всі одиниці першого рівня: сільські та міські. Цей термін не фігурує як такий в законодавстві і є досить неточним, але, як правило, він означає територіальну одиницю.

Як такий, офіційний термін «*municipium*» позначає міський населений пункт із особливою роллю в економічному, соціально-культурному, науковому, політичному та адміністративному житті країни, з важливими промисловими, комерційними структурами та установами у сфері освіти, охорони здоров'я та культури (стаття 7 Закону № 764/2001). Відповідно до статей 8-9 Закону № 764/2001, статус «*municipium*» надається 13 великим містам: Кишинів, Бельці, Бендери, Кагул, Чадір-Лунга, Комрат, Єдінет, Хінчешті, Орхей, Сорока, Страшені, Тирасполь та Унгень.

Перші два «*municipium*» (Кишинів та Бельці) є адміністративно-територіальними одиницями 2-го рівня, нарівні з районами; решта є одиницями 1-го рівня АТУ, а отже, є муніципалітетами у ширшому розумінні.

Кишинів – столиця Республіки Молдова. Статут Кишенева як «*municipium*» відображений у Законі № 136/2016 (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120556&lang=ru).

7. **Чи може бути у Вашій країні застосована процедура банкрутства до територіальної громади? (так або ні)**

Ні. Процедуру банкрутства не можна розпочинати проти адміністративно-територіальної одиниці. Частина 3 статті 1 Закону № 149/2012 про неплатоспроможність (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123197&lang=ru) передбачає, що процедури неплатоспроможності (банкрутства) не можуть бути розпочаті проти держави, адміністративно-територіальної одиниці та юридичних осіб публічного права.

8. **Якщо відповідь на питання № 7 «так», то дайте відповідь на наступне питання: Чи поширюється у Вашій країні на територіальні громади загальна процедура банкрутства, передбачена для інших юридичних осіб? Якщо є особливості процедури чи взагалі спеціальна процедура, вкажіть, будь ласка, ключові критерії банкрутства територіальної громади та 3–4 особливості, які відрізняють**

- процедури банкрутства територіальної громади від процедур банкрутства інших юридичних осіб.*
-
9. **Чи передбачені законодавством Вашої країни випадки відсторонення ОМС територіальної громади (депутатський корпус або виконавчий орган) від управління справами територіальної громади із запровадженням зовнішнього управління? (так або ні)**
- Ні
10. **Якщо відповідь на питання № 9 «так», то вкажіть будь ласка, які умови запровадження зовнішнього управління, який орган держави його здійснює та на який період вводиться така процедура?**
-
11. **Чи по усіх категоріях справ, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, фізичні та юридичні особи-скаржники звертають свої вимоги до територіальної громади? Чи у законодавстві Вашої країни передбачено випадки, коли особа може звернутися з позовом до суду безпосередньо до ОМС чи посадової особи ОМС, а не до територіальної громади?**
- Відповідно до статті 53 Конституції Республіки Молдова, будь-яка особа, яка зазнала порушень будь-яких своїх прав з боку органу публічної влади внаслідок адміністративного акту або відсутності розгляду скарги у встановлений законом строк, має право на визнання заявленого права, скасування акту та відшкодування збитків. Тому, якщо фізична або юридична особа вважає, що її права були порушені, вона може звернутися до органів публічної влади (мер або місцева рада; президент району або районна рада; народні збори, губернатор («Başkan») або Виконавчий комітет АТУ Гагаузія) для визнання заявленого права, анулювання акту та відшкодування збитків. На практиці фізичні або юридичні особи подають апеляції відповідно до компетенцій органів таким чином:
- Мерія («mayoralty») – функціональна структура, яка надає меру підтримку у виконанні його повноважень;
- Апарат президента району – функціональна структура, яка допомагає президенту району у здійсненні його/її повноважень;
- Виконавчий комітет АТУ Гагаузія – постійний виконавчий орган Гагаузії.
- Слід зазначити, що у разі подання судового позову проти органу місцевої публічної адміністрації необхідно дотримуватись попередньої процедури (запиту). Подробиці щодо адміністративних процедур передбачені Адміністративним кодексом Республіки Молдова № 116/2018 (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ru).
12. **Чи передбачена у Вашій країні дисциплінарна або матеріальна (цивільна) відповідальність посадових осіб ОМС за прийняття неефективних чи незаконних рішень (якщо таке рішення стало наслідком політичної позиції, помилки чи некомпетентності, та не містить ознак кримінального правопорушення)? Якщо так, то чи може бути звернено стягнення на майно винної посадової особи, а не на майно територіальної громади (наприклад, солідарна відповідальність громади та посадової особи чи стягнення з посадової особи у порядку регресу)?**

Відповідно до статті 9 Закону № 768/2000 про статус виборних місцевих посадовців, виборна посадова особа не може зазнавати переслідувань або притягатися до кримінальної відповідальності за її/його голосування чи політичні позиції, висловлені під час виконання повноважень (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94188&lang=ru).

Водночас, згідно зі статтею 23 Закону № 436/2006, депутати місцевої ради несуть солідарну відповідальність за діяльність місцевої ради та за її рішення, за які вони проголосували. Так само, кожен депутат місцевої ради несе юридичну відповідальність, відповідно до чинного законодавства, за свою діяльність під час виконання повноважень.

Відповідно до статті 83 Закону № 436/2006, мер та віце-мери, президент та заступники президента району, депутати рад, секретарі та персонал мерій та апаратів президентів районів несуть юридичну відповідальність відповідно до чинного законодавства за протиправні дії, вчинені під час здійснення повноважень.

Враховуючи, що більшість персоналу мерій та апаратів президентів районів є публічними службовцями, на них поширюються положення статті 131 Кодексу поведінки публічного службовця № 25/2008, який передбачає, що вони підлягають дисциплінарному чи кримінальному переслідуванню (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107130&lang=ru).

13. **Який правовий статус мають органи місцевого самоврядування, якщо територіальна громада є юридичною особою? Яким чином визначаються обсяги правосуб'єктності ОМС у такому випадку?**

В адміністративно-територіальних одиницях функціонують утворені відповідно до Закону органи місцевої публічної адміністрації.

Відповідно до статті 174 Цивільного кодексу Республіки Молдова № 1107/2002, повноваження адміністративно-територіальних одиниць реалізуються у відносинах з іншими суб'єктами права їхніми органами (органами місцевої публічної адміністрації) відповідно до їхньої компетенції (наприклад, місцевими радами, міськими головами, президентами районів, районними радами, Народними зборами, Губернатором («*Başkan*») та Виконавчим комітетом АТУ Гагаузія та ін.).

Однак законодавство Республіки Молдова не містить чітких положень, що стосуються правосуб'єктності органів місцевої публічної адміністрації. Більше даних наведено в пункті 1 вище.

14. **Хто та на яких підставах може виступати від імені територіальної громади безпосередньо у суді? Чи передбачені законодавством Вашої країни випадки, коли територіальну громаду у зовнішніх відносинах (у тому числі у суді) представляє держава або орган держави?**

Мер (пункт п параграфі 1 статті 29 Закону 436/2006), президент району (параграф 2 статті 52 Закону № 436/2006) і губернатор («*Başkan*») АТУ Гагаузія (Стаття 60 Регламенту Гагаузії («*Gagayz Yeri*») <https://halktoplushu.md/index.php/ulozhenie-gagauzii>) можуть виступати від імені місцевої громади або «адміністративно-територіальної одиниці» безпосередньо в суді.

Місцева громада або «адміністративно-територіальна одиниця» не можуть бути представлені у зовнішніх відносинах державою або урядовим органом. Але, якщо особа не задоволена рішеннями національних судів, він/вона може звернутися до

міжнародних судів для захисту своїх засадничих прав. У цьому випадку Республіку Молдова представляє Урядовий уповноважений відповідно до статті 5 Закону № 155/2015, який представляє Республіку Молдова в Європейському суді з прав людини та сприяє забезпеченню виконання рішень Європейського суду у справах, спрямованих проти Республіки Молдова (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=84401&lang=ru).

15. **Якщо зміна правосуб'єктності держави або територіальної громади у Вашій країні відбулася протягом останніх 30-ти років, вкажіть будь ласка, скільки часу зайняв процес трансформації та які були ключові етапи змін?**

Так, це стосується АТУ Гагаузія. Автономія гарантована Конституцією Республіки Молдова та регулюється Законом № 344/1994 та Законом про автономію Гагаузів 1994 року. Гагаузія є автономною територіальною одиницею із особливим статусом, яка є формою самовизначення громади гагаузів.

Історично найважливішими етапами трансформації були такі.

- 1) У листопаді 1989 року гагаузька меншина оголосила про створення Гагаузької АРСР у складі Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки.
- 2) Рік по тому, в грудні 1990 року сепаратистський рух «Гагауз Халки» («гагаузький народ») проголосив так звану Гагаузьку Республіку в районах Молдавської РСР Комрат, Чадир-Лунга і Вулканешти .
- 3) Конфлікт був врегульований після грудня 1994 року у парламенті Кишинева, який визнав територіальну автономію гагаузів (Закон № 344/1994 про особливий правовий статус Гагаузії). У 1995 році після місцевого референдуму були встановлені кордони нової автономної області.
- 4) На початку 2002 року політична ситуація загострилася після погіршення відносин між Кишиневом і Тирасполем у 2001 році. Були зроблені заяви про те, що депутатам з Кишинева буде заборонено в'їзд в регіон без дозволу влади Гагаузії.
- 5) 4 жовтня 2013 року в Гагаузії були заборонені терміни «Румунська мова, література та історія».
- 6) 27 листопада 2013 року Народні збори АТУ Гагаузія ухвалили два рішення «Про проведення законодавчого референдуму про окремий статус жителів Гагаузії з питань зовнішнього самовизначення» та «Про проведення консультативного референдуму». Ці дії порушили положення Конституції Республіки Молдова, Виборчого кодексу Республіки Молдова та інших законодавчих актів. 2 лютого 2014 року відбувся незаконний референдум, на якому громада віддала 98,9% голосів за те, щоб Гагаузія проголосила незалежність у разі, якщо Республіка Молдова втратить свій суверенітет³, а 98,5% проголосували за членство (Республіки Молдова – прим. перекладача) в Євразійському митному союзі.
- 7) У грудні 2020 року були внесені зміни до Закону № 436/2006 про місцеве публічне управління та Закону № 433/2006 про адміністративну децентралізацію, в тому числі внесені уточнення в законодавство щодо особливого рівня автономії АТУ Гагаузія, збільшивши повноваження Народних Зборів, губернатора («*Bashkan*») та Виконавчого комітету АТУ Гагаузія.

³ Формулювання питання підготовлене напередодні Саміту Східного партнерства у Вільнюсі (28–29 листопада 2013 року), де Молдова парафувала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом – прим. перекладача.

16. **Якщо зміна правосуб'єктності держави або територіальної громади у Вашій країні відбувалася в умовах зовнішніх або внутрішніх збройних конфліктів, вкажіть, чи не вбачались ризики територіальної цілісності або національної безпеки унаслідок цих змін? Якщо так, то які і які запобіжні заходи приймалися для уникнення цих ризиків?**

У випадку Республіки Молдова можливо аналізувати збройний конфлікт на Дністрі (1992) і відтак – особливий статус автономії населених пунктів на лівому березі Дністра (Придністров'я).

2 вересня 1990 року Придністров'я проголосило незалежність від Молдавської РСР, а 25 серпня 1991 року – від СРСР, визначивши столицею Тираспіль. Це спровокувало конфлікт у регіоні. Після укладення угоди про припинення вогню між Республікою Молдова і Російською Федерацією у 1992 році, Уряд Республіки Молдова втратив владу і контроль над Придністровським регіоном.

Придністров'я визнане на міжнародному рівні та Урядом Республіки Молдова як автономний регіон зі спеціальним правовим статусом у складі Республіки Молдова. Відтак, відповідно до пункту 2 статті 110 Конституції Республіки Молдова, Парламент Кишинєва прийняв Постанову № 117/2005 «Про ініціативу України щодо врегулювання придністровського конфлікту і про заходи щодо демократизації і демілітаризації Придністровського регіону» (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=20868&lang=ru) і Закон № 173/2005 про основні положення особливого правового статусу місцевостей на лівому березі Дністра (Придністров'я) (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16014&lang=ru). Закон передбачає, що Придністров'я стане спеціальною автономною територіальною одиницею (АТО) у складі Республіки Молдова зі статусом, аналогічним статусу Гагаузії. Представницьким органом Придністров'я буде Верховна Рада, яка прийматиме місцеві закони і нормативні акти, а також «Основний закон Придністров'я», який не повинен суперечити Конституції Республіки Молдова.

Судова влада здійснюється суддями та правоохоронними органами, які є складовими системи судів та правоохоронних органів Молдови.

Відповідно до Закону, після виконання умов демілітаризації та демократизації Придністровського регіону має відбутися переговорний процес щодо спільної розробки основного закону про особливий правовий статус Придністров'я, що стане одним з останніх вагомих кроків у правовому врегулюванні придністровського конфлікту.

Правовий статус населених пунктів на лівому березі Дністра (Придністров'я) залишається невизначеним, оскільки нормативні акти парламента Кишинєва не визнаються владою Тирасполя і не застосовуються на цій території (Придністров'я).

У результаті аналізу прийнятих Постанови № 117/2005, Закону № 173/2005 та інших публічних даних (хоча інформація з цього конкретного питання обмежена) жодних ризиків для територіальної цілісності чи національної безпеки не було виявлено внаслідок зміни статусу Придністров'я, оскільки ця зміна не відбулася. Переговори між сторонами тривають у форматі "5 + 2".

Цей макет виготовлено в рамках Програми Ради Європи
«Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»