

CZU 332.334 (478)

MODIFICAREA CATEGORIEI DE DESTINAȚIE A TERENURILOR (aspect social, economic și juridic)

I. BOTNARENCO, E. ZUBCO
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

Abstract: The article is focused on the actual problem concerning land relations in the Republic of Moldova and namely the modification of land use category.

The categories of land use are based on certain strict principles which include land productivity and subject's needs. In these terms, the modification of land use category represents a follow-up of the land development process, an important link of land relations but not an arbitrary activity, viewed as separated from a whole.

The discussion topic of this article is focused on the social, economic and juridical aspects of modifying land use category.

In conclusion, the authors propose to find a solution according to a new scenario based on complying with the constitutional right of private property and using the land fund in the interest of whole society.

Key words: Basic principles, Category, Land relations, Land use, Modifying the destination, Rural areas.

ÎNTRUDUCERE

În Republica Moldova modificarea categoriei de destinație a terenurilor, la momentul actual, devine o problemă ce frământă autoritățile publice, proprietarii de terenuri, societatea rurală în ansamblu (I. Botnarenco, 2009).

Aspectele problemei în cauză sunt:

- necesitatea socială și tendința de folosire rațională a terenurilor;
- obligativitatea respectării dreptului constituțional de proprietate privată asupra terenurilor;
- realitatea dezvoltării social-economice a spațiului rural;
- limitarea utilizării terenurilor destinate agriculturii în alte scopuri decât cel agricol;
- inevitabilitatea elaborării unui cadru legislativ adecvat relațiilor funciare actuale etc.

Aspectele menționate mai sus sunt departe de a fi toate cele identificate de practică, totodată, ele sunt îndeajuns pentru a ne forma o impresie integră despre conținutul multilateral și contradictoriu al situației actuale la tema dată.

MATERIAL ȘI METODĂ

În cadrul studiului am analizat practica modificării categoriei de destinație a terenurilor pe o perioadă îndelungată (1990-2011) și, respectiv, impactul socio-economic al cadrului juridic și practicii aplicate în calitate de material de studiu a servit cadrul juridic care reglementează procesul de modificare a categoriilor de destinație.

La rîndul său, respectarea drepturilor constituționale în procesul de modificare a categoriei de destinație a fost analizată prin prisma impactului economic, folosirii raționale a terenurilor.

Rezultate pozitive au fost obținute prin aplicarea metodei analizei comparative a obiectului de studiu.

În acest context au fost analizate aspectele social, economic și juridic ale procesului de modificare a categoriei de destinație a terenurilor în țările Europei de Est și de Vest cât și practica respectivă în Moldova.

Analiza consecutivă a priorităților sociale, economice, ecologice și juridice, în cadrul prezentului articol ne permite:

- plasarea interesului proprietarului privat pe primul plan în relațiile funciare;
- formularea interesului public ca o totalitate a intereselor private;
- excluderea aspectului contradictoriu dintre interesele privat și cel public;
- orientarea acțiunilor publice în scopul dezvoltării interesului privat.

Astfel, în prim-plan apar categorii noi, adecvate situației actuale, etapei postprivatizare cum ar fi: interesul privat, interesul public, interesul ca categorie, categoria economică, categoria socială, aspectul juridic în reglementarea relațiilor funciare etc.

În lucrare, de asemenea, a mai fost supus unei analize minuțioase, materialul referitor la situația actuală ce ține de practica modificării categoriilor de destinație a terenurilor în Republica Moldova, inclusiv al cadrului legislativ-normativ de reglementare a relațiilor funciare existente.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Necesitatea obiectivă de modificare a categoriei de destinație apare în cadrul:

- 1) terenurilor cu destinație agricolă.
- 2) terenurilor destinate construcțiilor, instalațiilor, amenajărilor etc.
- 3) terenurilor fondului forestier.
- 4) terenurilor fondului apelor.

La rîndul său, necesitatea obiectivă de modificare a categoriei de destinație a terenurilor este motivată de:

- respectarea principiilor formării categoriilor de destinație;
- interesul privat sau public ca categorie economică.

Ca exemplu de nerespectare a principiilor la etapa formării categoriilor de destinație pot servi următoarele: la momentul actual, aproximativ 370 mii de ha de terenuri destinate agriculturii sunt supuse eroziunii la un nivel mediu și chiar puternic (tab. 1).

Evident, că aceste terenuri pentru agricultură, în marea lor majoritate, nu constituie un potențial de producție. Din punct de vedere al respectării principiului capacităților de producție, aspectului social-ecologic, mai rațională, este utilizarea lor în cadrul fondului forestier (I. Botnarenco, 2005).

Totodată, soluționarea acestei probleme nu are aspect contradictoriu. Ea nu este soluționată numai din motive organizatorico-financiare.

Tabelul 1

Structura terenurilor agricole erodate din toate categoriile de destinație

În cadrul unităților administrativ-teritoriale	Total mii.ha	Terenuri erodate (mii ha)			
		Total	dintre care		
			slab	moderat	puternic
1	2	3	4	5	6
În total pe republică	2514.5	877.6	504.8	259.3	114.2
UT A Găgăuzia	147.0	57.3	31.1	19.1	8.7
UAT din stînga Nistrului	264.2	53.9	37.9	12.4	3.6
Alte unități administrativ - teritoriale	2103.3	766.4	435.8	227.8	101.9

Situații des întîlnite sunt atunci, când modificarea categoriei de destinație a terenurilor pe motive de principii nu este efectuată din lipsa mijloacelor financiare. Ca exemplu ne pot servi și inundațiile în 2010 din lunca Prutului. Pericolul de inundație era cunoscut din timp.

Problema devine mai complicată și contradictorie atunci, când modificarea categoriei de destinație este motivată de interesul economic privat.

Pe parcursul ultimilor 20 de ani, conform legislației funciare în vigoare (art.8 Codul Funciar, 1991) stabilirea și modificarea categoriei de destinație a terenurilor ține de competența celor mai înalte autorități publice ale republicii: Guvern și Parlament. În competența Parlamentului se află modificarea categoriei de destinație a terenurilor agricole de calitate superioară (art.7, 83 Codul Funciar, 1991).

Ca exemplu va servi modificarea categoriei de destinație a unui teren cu destinație agricolă, de calitate medie, în scopul ridicării unei construcții neagricole.

Scenariul acțiunilor părților implicate în proces este următorul:

1. Proprietarul de teren depune consiliului local al primăriei o cerere de modificare a categoriei de destinație a terenului ce-i aparține.

2. Consiliul local va examina cererea depusă și va adopta decizia corespunzătoare.

3. În cazul deciziei pozitive, proprietarul de teren va prezenta cererea de modificare a destinației consiliului raional.

4. Consiliul raional va examina cererea de modificare a categoriei de destinație a terenului, însoțită de decizia consiliului local și va adopta decizia respectivă.

5. În cazul deciziei pozitive, proprietarul de teren va prezenta cererea de modificare a categoriei de destinație Agenției Relații Funciare și Cadastru.

6. Atribuțiile Agenției Relații Funciare și Cadastru sunt de a elabora proiectul hotărârii Guvernului pe problema dată, coordonându-l anticipat cu autoritățile publice centrale interesate în domeniu.

7. În cazul avizelor pozitive din partea autorităților publice centrale la proiectul hotărârii, Agenția Relații Funciare și Cadastru îl prezintă spre examinare și aprobare Guvernului.

8. Guvernul Republicii Moldova aprobă sau respinge proiectul hotărârii, propus de către Agenția Relații Funciare și Cadastru.

În ultima instanță proprietarul de teren, care a inițiat modificarea categoriei de destinație, nu are acces la discuție. Despre rezultatul inițiativei acesta va afla din sursele de informație.

Puțini sunt acei proprietari care rezistă să parcurgă un asemenea scenariu.

În realitate, un număr mare din modificările de destinație a terenurilor sunt efectuate de proprietari, fără a deține „dreptul, acordul respectiv”. După aceasta urmează acțiunile represive ale cadrului legislativ, care la rândul lor, nici ele nu sunt atât de „represive”, stimulând prin aceasta modificările ilegale a categoriilor de destinație a terenurilor. Astfel, se creează un mediu favorabil de nerespectare a cadrului legislativ în procesul de modificare a categoriei de destinație a terenurilor.

Aceasta este o realitate, când dreptul de proprietate privată este negat (lezat) de către autoritățile publice. Proprietarul este limitat în dreptul de a folosi terenul în interesul personal, nu are dreptul de a ridica o construcție fără permisiunea autorităților publice etc.

În realitate, dispăre un segment important al dreptului de dispoziție și altul al dreptului de folosință asupra terenului. Astfel putem constata un conflict de interese. În cazul dat, în interesul public este negat interesul privat, economic.

Este evident că proprietarul de teren pentru a modifica categoria de destinație este nevoit să parcurgă o cale lungă, însoțită de mai multe obstacole, fiecare dintre care poate avea un impact decisiv, negativ.

În acest sens, avem o încălcare flagrantă a dreptului de proprietate asupra pământului.

Toate cazurile modificării categoriei de destinație a terenurilor, care au loc în republică, pot fi divizate în:

1. Terenuri care, în egală măsură, pot fi utilizate rațional și în alte scopuri decât cele agricole (silvice, construcții, ape etc).

2. Terenuri de o calitate superioară care reprezintă o bogăție națională a Moldovei și necesită a fi protejate prin toate mijloacele de influență.

O altă realitate este că, Moldova, fiind o țară agrară, este impusă să manifeste o atenție deosebită față de terenurile destinate agriculturii, mai ales, de cele cu o calitate superioară (I. Botnarenco, 2003). Această manifestare însă nu poate fi orientată împotriva intereselor economice private ale proprietarilor de terenuri.

Orice încercare de a legaliza limitarea dreptului de proprietate privată asupra pământului, acordând acest drept autorităților publice, în final va fi considerată neconstituțională, chiar și dacă acțiunea va avea un conținut orientat social-economic (Banca Mondială, 2005).

În cazul nostru, dreptul de a decide modificarea categoriei de destinație și stabilirea unui mod nou de folosință aparține Guvernului sau Parlamentului dar nu proprietarului. La prima vedere ne confruntăm cu o eroare de logică și anume, cu necesitatea și, totodată, cu imposibilitatea de a respecta dreptul de proprietate privată asupra pământului pe acest segment de drept.

Autoritățile publice, pentru a respecta interesul public, social, ecologic, pentru a utiliza fondul funciar în interesul întregii societăți, încearcă de a supune unui control total întregul proces de modificare a categoriilor de destinație, inclusiv și în cazurile când nu există o asemenea necesitate.

Limitarea de drepturi prin stabilirea unor condiții obligatorii, restricții, norme etc. în procesul de utilizare a proprietății, inclusiv a terenurilor, reprezintă o practică internațională, des aplicată și rațională.

Important este ca această limitare de drepturi a unui subiect să nu se transforme în drepturi suplimentare ale altui subiect. În cazul dat, conform Constituției, autoritățile publice și proprietarii privați sunt subiecți egali în drepturi. Anume această normă ar putea fi o soluție. Altfel vorbind, autoritățile publice nu pot avea nici un drept asupra proprietății private.

Un mecanism foarte util în procesul de reglementare a procesului de modificare a categoriei de destinație poate și trebuie să fie Sistemul Informațional al Cadastrului și anume, elementul lui de bază - Registrul bunurilor imobile (I. Botnarenco, 2006).

CONCLUZII

Din cele menționate mai sus reiese că modificarea categoriei de destinație a terenurilor poate fi soluționată respectând următorul scenariu:

1. Autoritățile publice centrale și locale, identifică toate terenurile republicii de o calitate superioară, indiferent de tipul de proprietate, ce reprezintă o bogăție națională și le înregistrează în registrul bunurilor imobile.

2. Utilizarea terenurilor de calitate superioară, înregistrate în registrul bunurilor imobile va fi restricționată de legislația funciară în vigoare. Aceste terenuri vor fi utilizate numai în interesul național, în scopuri agricole.

3. Proprietarii de terenuri vor cunoaște exact amplasarea terenurilor de calitate superioară și vor respecta toate restricțiile stabilite de legislația în vigoare, ce se referă la categoria de destinație și modul lor de folosință.

4. Dacă autoritățile publice vor supune unui control strict respectarea cadrului legislativ la acest capitol, registrul bunurilor imobile se va transforma într-un instrument activ de protecție a terenurilor de calitate superioară.

5. Pentru terenurile care nu sunt restricționate și nu sunt de calitate superioară, înscrise în registrul bunurilor imobile, dreptul de a modifica categoria lor de destinație și modul de folosință aparține proprietarului de terenuri, în baza declarației (cererii) depuse la oficiul cadastral teritorial.

Cele relatate mai sus nu se referă la normele stabilite de legislație ce țin de amplasarea construcțiilor, de urbanism (sanitare, ecologice, securitate incendiară etc).

BIBLIOGRAFIE

1. Botnarenco, I. Problemele cadastrului în Moldova. Univ. Agrară de Stat din Moldova, Lucrări Științifice, Volumul 11, Chișinău, 2003, p.173-178.
2. Botnarenco, I. Problemele consolidării terenurilor agricole. Univ. Agrară de Stat din Moldova, Știința Agricolă, 2005, nr.5. p.35-38.
3. Botnarenco, I. Cadastrul în Moldova. Chișinău, Pontos, 2006.
4. Botnarenco, I. Consolidarea terenurilor agricole în Moldova (teorie, metode, practică), Chișinău, 2009, p. 340.
5. Banca Mondială. Raport de fond. Studiu asupra reparcelării terenurilor în Moldova, 2005.
6. Codul funciar. Legea Republicii Moldova nr. 828 din 25.12.1991.

Data prezentării articolului – **12.04.2011**