



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**Указа Президента Республики Молдова № 105-VIII от 28 марта  
2017 года о проведении республиканского консультативного  
референдума по вопросам общенационального значения**

*(республиканский консультативный референдум)*

*(Обращение № 40а/2017)*

**КИШИНЭУ**

**27 июля 2017 года**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:

Тудор ПАНЦЫРУ, *председатель*,  
Аурел БЭЕШУ,  
Игорь ДОЛЯ,  
Виктория ИФТОДИ,  
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,  
при участии *секретаря заседания*, Анны Флорян,

принимая во внимание обращение, представленное и  
зарегистрированное 3 апреля 2017 года,  
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,  
учитывая акты и материалы дела,  
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

#### ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение парламентской фракции Либеральной партии, представленное в Конституционный суд 3 апреля 2017 года в соответствии с положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 105-VIII от 28 марта 2017 года о проведении республиканского консультативного референдума по вопросам общенационального значения.

2. Авторы обращения считают, что Президент Республики Молдова издал Указ № 105-VIII от 28 марта 2017 года о проведении республиканского консультативного референдума по вопросам общенационального значения при нарушении положений ст. 66 п.б), ст.72 ч.(3) п.б), ст. 75, ст. 141, ст. 142 и ст. 143 Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 20 апреля 2017 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

5. В открытом пленарном заседании Суда приняли участие депутаты Парламента Михай Гимпу и Ион Касьян, авторы обращения.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

Обращение было поддержано советником Президента Республики Молдова по правовым вопросам, Максимом Лебединским. Со стороны Парламента присутствовал начальник службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента – Валериу Кучук. Правительство было представлено заместителем министра юстиции, Эдуардом Сербенко.

## ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Президент Республики Молдова 28 марта 2017 года издал Указ №105-VIII о проведении республиканского консультативного референдума по вопросам общенационального значения.

7. Положениями ст. 1 данного указа проведение консультативного референдума было назначено на 24 сентября 2017 года.

8. Согласно ст. 2 данного указа, на республиканский консультативный референдум выносятся следующие вопросы:

*«1. Поддерживаете ли Вы отмену Закона № 235 от 3 октября 2016 года о выпуске государственных облигаций во исполнение Министерством финансов платежных обязательств, вытекающих из государственных гарантий № 807 от 17 ноября 2014 года и № 101 от 1 апреля 2015 года (о покрытии украденного миллиарда)?»*

*2. Поддерживаете ли Вы предоставление Президенту Республики Молдова дополнительных конституционных прав по роспуску нынешнего Парламента и организации досрочных парламентских выборов?»*

*3. Поддерживаете ли Вы сокращение числа депутатов Парламента со 101 до 71?»*

*4. Поддерживаете ли Вы изучение в образовательных учреждениях предмета «История Молдовы»?».*

## ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

9. Применимые положения Конституции (повторное опубликование в М.О., 2016 г., № 78, ст. 140):

### Статья 2

#### Суверенитет и государственная власть

«(1) Национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

(2) Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени. Узурпация государственной власти является тяжчайшим преступлением против народа».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

Статья 66

Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

[...]

b) назначает референдумы;

[...]».

Статья 72

Виды законов

«(1) Парламент принимает конституционные, органические и ординарные законы.

(2) Конституционные законы – это законы по пересмотру Конституции.

(3) Органическим законом регламентируются:

a) избирательная система;

b) организация и проведение референдума;

[...]».

Статья 75

Референдум

«(1) Важнейшие вопросы жизни общества и государства выносятся на референдум.

(2) Постановления, принятые по итогам республиканского референдума, имеют высшую юридическую силу».

Статья 88

Иные полномочия

«Президент Республики Молдова осуществляет также следующие полномочия:

[...]

f) может потребовать от народа изъяснения его воли по вопросам общенационального значения путем референдума;

[...]».

Статья 141

Инициатива пересмотра

«(1) Инициатива пересмотра Конституции может исходить от:

a) не менее чем 200000 граждан Республики Молдова, имеющих право избирать. Граждане, от которых исходит инициатива пересмотра Конституции, должны представлять не менее половины административно-территориальных единиц второго уровня, в каждой из которых должно быть собрано не менее 20000 подписей в поддержку этой инициативы;

b) не менее чем одной трети депутатов Парламента;

c) Правительства.

(2) Проекты конституционных законов представляются Парламенту только вместе с заключением Конституционного суда, принятым не менее чем четырьмя судьями».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

10. Применимые положения Кодекса о выборах № 1381-XIII от 21 ноября 2017 года (повторно опубликован в М.О., 2016 г., № 277-287, ст.585):

#### Статья 142

##### Республиканский референдум

«(1) Республиканский референдум проводится в целях реализации власти народа и обеспечения его непосредственного участия в руководстве и управлении государственными делами.

(2) Республиканский референдум проводится на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании в соответствии с Конституцией и положениями настоящего кодекса.

(3) Принятые путем республиканского референдума акты обретают юридическую силу после их подтверждения Конституционным судом и обязательны для применения на всей территории Республики Молдова».

#### Статья 143

##### Виды республиканских референдумов

«(1) В зависимости от правового характера выносимых на референдум вопросов республиканские референдумы могут быть конституционными, законодательными, об отстранении от должности Президента Республики Молдова и консультативными.

(2) На конституционный референдум выносятся вопросы о пересмотре Конституции.

(3) На законодательный референдум выносятся законопроекты или отдельные положения законопроектов, имеющие исключительную важность.

(4) На консультативный референдум выносятся вопросы общенационального значения в целях консультирования с общественностью по таким вопросам и последующего принятия компетентными органами публичной власти окончательных решений. Текст вопроса, вынесенного на консультативный референдум, должен быть составлен нейтрально, без двусмысленностей и подсказки ответа».

#### Статья 144

##### Инициатива проведения республиканского референдума

«(1) Инициатива проведения республиканского референдума может исходить от:

а) не менее чем 200000 граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом. В случае проведения конституционного референдума применяются положения пункта а) части (1) статьи 141 Конституции;

б) не менее чем одной трети депутатов Парламента;

с) Президента Республики Молдова;

д) Правительства.

(2) От субъектов, указанных в части (1), может исходить инициатива проведения любого вида референдума, предусмотренного статьей 143.

(3) Если инициатива проведения референдума исходит от субъектов, предусмотренных пунктом а) части (1), к предложению о проведении референдума прилагаются подписные листы.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

(4) В предложении о проведении референдума должны содержаться вопросы, подлежащие вынесению на референдум, четко сформулированные во избежание их двоякого толкования, цель проведения, а также предполагаемая дата проведения референдума. Не могут выноситься на референдум взаимоисключающие вопросы».

### Статья 145

#### Ограничения по проведению республиканского референдума

«(1) Республиканский референдум не проводится в случае введения чрезвычайного, осадного, военного положения, а также в течение 120 дней после их отмены. Если республиканский референдум совпадает с днем последующего объявления или введения чрезвычайного, осадного, военного положения, он отменяется по праву или переносится на другой день с соблюдением предусмотренных настоящим кодексом сроков его проведения. Постановление об отсрочке республиканского референдума принимается органом, издавшим документ об объявлении референдума.

(2) Республиканский референдум также не может проводиться в течение 60 дней, предшествующих, и 60 дней, следующих за днем проведения парламентских, президентских и всеобщих местных выборов, а также в день проведения другого республиканского референдума».

### Статья 146

#### Вопросы, выносимые на республиканский референдум

«(1) На республиканский референдум могут выноситься следующие вопросы:

а) принятие Конституции Республики Молдова и пересмотр Конституции Республики Молдова;

б) утверждение принятых Парламентом конституционных законов о пересмотре положений о суверенном, независимом и унитарном характере государства, а также о постоянном нейтралитете государства;

с) отстранение от должности Президента Республики Молдова;

д) другие важные для общества и государства вопросы.

(2) Организация и проведение референдума по вопросам, указанным в пункте б) части (1), являются обязательными».

### Статья 147

#### Вопросы, которые не могут выноситься на республиканский референдум

«На республиканский референдум не могут выноситься вопросы:

а) о налогах и бюджете;

б) об амнистии и помиловании;

с) о чрезвычайных и срочных мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения;

д) об избрании и назначении на должность, освобождении от должности лиц, относящиеся к компетенции Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства;

е) относящиеся к компетенции судебных инстанций и прокуратуры».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

### Статья 148

#### Инициатива проведения референдума по вопросу о пересмотре Конституции

«(1) Инициатива проведения референдума по вопросу о пересмотре Конституции выдвигается в соответствии с положениями статьи 141 Конституции.

(2) Предложение о проведении референдума по вопросу о пересмотре Конституции представляется Конституционному суду, который обязан в десятидневный срок провести контроль конституционности вопросов, подлежащих вынесению на референдум, и дать соответствующее заключение.

(3) После проведения Конституционным судом контроля конституционности вопросов, подлежащих вынесению на референдум, предложение о проведении референдума вместе с заключением Конституционного суда представляется на рассмотрение Парламенту.

(4) Не могут выноситься на референдум вопросы о пересмотре Конституции, если результатом пересмотра будет лишение граждан основных прав и свобод или их гарантий.

(5) В случае, если пересмотр одних и тех же положений Конституции возбуждается одновременно Парламентом и по инициативе граждан, рассмотрение предложений о пересмотре Конституции парламентским путем прекращается».

### Статья 149

#### Инициатива проведения референдума по вопросу об отстранении от должности Президента Республики Молдова

«(1) Инициатива проведения референдума по вопросу об отстранении от должности Президента Республики Молдова может исходить только от Парламента.

(2) После принятия постановления об отстранении от должности Президента Республики Молдова в соответствии с частями (1) и (2) статьи 89 Конституции Парламент в пятидневный срок принимает постановление о проведении референдума по данному вопросу. Референдум проводится в сроки, предусмотренные частью (3) статьи 89 Конституции.

(3) Проведение референдума по вопросу об отстранении от должности Президента Республики Молдова обеспечивается Центральной избирательной комиссией».

### Статья 150

#### Постановление или указ о проведении республиканского референдума

«(1) В шестимесячный срок со дня получения предложений о проведении референдума, Парламент принимает одно из следующих постановлений:

а) об объявлении референдума, проводимого не ранее чем через 60 дней со дня принятия постановления;

б) об отклонении предложения о проведении референдума в случае, если оно исходит от депутатов;

с) о решении вопросов, предполагаемых к вынесению на референдум, без проведения последнего.

(2) В постановлении или указе о проведении республиканского референдума указываются дата его проведения, название проекта закона или постановления,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

предполагаемого к принятию, с изложением их текста и (или) содержания вопросов, выносимых на референдум».

## Статья 151

### Назначение республиканского референдума

«(1) Дата республиканского референдума назначается Парламентом путем принятия постановления в случае возбуждения вопроса о проведении референдума гражданами или депутатами Парламента либо Президентом Республики Молдова путем принятия указа в случае возбуждения им самим вопроса о проведении референдума консультативного характера.

(2) Дата республиканского референдума назначается не позднее чем за 60 дней до дня его проведения».

## ВОПРОСЫ ПРАВА

11. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается инициативы Президента Республики Молдова о проведении национального консультативного референдума.

12. Обращение относится к ряду конституционных взаимосвязанных элементов и принципов, таких как право прямого осуществления суверенитета через референдум, виды референдумов и их последствия, полномочия Президента Республики Молдова в области референдума.

### А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

13. В определении от 20 апреля 2017 года Конституционный суд отметил, что, на основании ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.4 ч.(1) п.а) Закона о Конституционном суде и ст.4 ч.(1) п.а) Кодекса конституционной юрисдикции, обращение о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 105-VIII от 28 марта 2017 года о проведении республиканского консультативного референдума по вопросам общенационального значения относится к компетенции Конституционного суда.

14. Положения ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента правом обращения в Конституционный суд.

15. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

16. Конституционный суд подчеркивает, что предметом конституционного контроля является Указ Президента Республики Молдова № 105-VIII от 28 марта 2017 года о проведении

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

республиканского консультативного референдума по вопросам общенационального значения.

17. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли объект конституционного контроля.

18. Таким образом, Конституционный суд заключает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями ст. 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

19. Конституционный суд отмечает, что авторы обращения ссылаются на предполагаемое нарушение ст.66, ст.72 ч.(3) п.b), ст. 75, ст. 88 и ст. 141 Конституции. Кроме того, Конституционный суд рассмотрит оспариваемый акт и через призму ст. 2 Конституции.

20. Чтобы выяснить, соответствуют ли оспариваемые положения конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить, в частности, из положений ст. 2, ст. 66 п.b), ст. 75, ст. 88 и ст. 141 Конституции, из своих предыдущих постановлений, а также из международных актов в данной области.

## В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 2, СТ. 66 П.В), СТ. 75, СТ. 88 П.Е) И СТ. 141 КОНСТИТУЦИИ

21. Авторы обращения полагают, что указ Президента Республики Молдова нарушает ст. 66 п.b) Конституции, согласно которой:

«Парламент имеет следующие основные полномочия:  
[...]  
b) назначает референдумы;  
[...]».

22. Кроме того, авторы обращения ссылаются на нарушение ст. 75 Конституции, предусматривающей, что:

«(1) Важнейшие вопросы жизни общества и государства выносятся на референдум.  
(2) Постановления, принятые по итогам республиканского референдума, имеют высшую юридическую силу».

23. На их взгляд, указ Президента был издан в разрез с положениями ст. 88 п.f) Конституции, согласно которым:

«Президент Республики Молдова осуществляет также следующие полномочия:  
[...]  
f) может потребовать от народа изъявления его воли по вопросам общенационального значения путем референдума;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

[...]».

24. Авторы обращения считают, что оспариваемые положения противоречат ст. 141 Конституции, которая предусматривает:

«(1) Инициатива пересмотра Конституции может исходить от:

- а) не менее чем 200000 граждан Республики Молдова, имеющих право избирать. Граждане, от которых исходит инициатива пересмотра Конституции, должны представлять не менее половины административно-территориальных единиц второго уровня, в каждой из которых должно быть собрано не менее 20000 подписей в поддержку этой инициативы;
- б) не менее чем одной трети депутатов Парламента;
- с) Правительства.

(2) Проекты конституционных законов представляются Парламенту только вместе с заключением Конституционного суда, принятым не менее чем четырьмя судьями».

25. Оспариваемый акт подлежит рассмотрению и в свете ст. 2 Конституции, согласно которой:

«(1) Национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

(2) Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением против народа».

## **1. Аргументы авторов обращения**

26. По мнению авторов обращения, Указ Президента Республики Молдова № 105-VIII от 28 марта 2017 года о проведении республиканского консультативного референдума по вопросам общенационального значения превышает конституционные и законодательные положения.

27. Авторы обращения отмечают, что в соответствии с положениями ст. 66 п.б) Конституции, назначение референдумов входит в полномочия Парламента.

28. На их взгляд, Президент Республики Молдова вправе издавать такой указ только после принятия Парламентом постановления о проведении референдума, в соответствии с Конституцией и требованиями, предусмотренными Кодексом о выборах.

29. Авторы обращения приводят ст. 75 Конституции, согласно которой важнейшие вопросы жизни общества и государства выносятся на референдум. Они считают, что сформулированные в указе Президента вопросы не могут стать предметом республиканского

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

консультативного референдума, поскольку по существу они относятся к конституционному и законодательному референдуму.

## **2. Аргументы властей**

30. В письменном мнении Парламента отмечается, что конституционные нормы предусматривают референдум как одну из форм прямого осуществления народом национального суверенитета, выражая свою волю по общенациональным и важнейшим для жизни общества вопросам.

31. В письменном мнении отмечается, что ст. 66 п.б) Конституции наделяет Парламент полномочием назначать референдумы, а согласно ст. 88 Конституции, Президент Республики Молдова может потребовать от народа изъясления его воли по вопросам общенационального значения путем (консультативного) референдума.

32. Относительно аннулирования Закона № 235 от 3 октября 2016 года, Парламент отмечает, что этот вопрос не может стать предметом республиканского консультативного референдума.

33. Касательно второго и третьего вопросов, а именно предоставления Президенту дополнительных конституционных прав для роспуска Парламента и проведения досрочных парламентских выборов, и сокращения числа депутатов Парламента, законодательный орган считает, что они расширяют круг вопросов общенационального значения вопросами, предполагающими пересмотр Конституции. Парламент утверждает, что инициатива Президента Республики Молдова о проведении консультативного референдума по вопросам, предполагающим пересмотр Конституции, указывает на ложное толкование ст. 88 Конституции.

34. Более того, по мнению Парламента, консультативный референдум по вопросу о пересмотре Конституции нарушает четкий и императивный порядок пересмотра Конституции, предусмотренный в ст. 141 ч. (1) Конституции.

35. В письменном мнении Президента Республики Молдова указывается на то, что референдум – это один из правовых рычагов главы государства. Конституция не предусматривает возможности установления юридических ограничений на данную прерогативу.

36. В оправдание значимости вопросов, выдвинутых на референдум, приводятся следующие аргументы.

37. Относительно Закона № 235/2016 отмечается, что несмотря на взятое обязательство о выпуске и погашении государственных облигаций в течение 25 лет, бюджетные затраты на их погашение с

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

каждым годом будут расти, а это приведет к сокращению финансовых средств на социальные и экономические нужды.

38. Предложение о предоставлении Президенту дополнительных полномочий по роспуску Парламента внесено в контексте избрания главы государства прямым голосованием, что определяет необходимость установления механизмов, способствующих равновесию взаимодействия властей.

39. В представленном мнении отмечается, что вопрос о сокращении депутатского корпуса возник в результате сравнительного анализа числа избранных народа по отношению к численности населения. Нынешнее количество депутатов накладывает непомерное бремя на бюджет.

40. По поводу введения предмета «История Молдовы» в точку зрения Президента отмечается, что сохранение в школьной программе «Истории румын» создает ряд препятствий в укреплении государственности.

41. В связи с утверждениями авторов обращения о том, что не были приняты во внимание рекомендации Венецианской комиссии, в точке зрения Президента Республики Молдова указывается, что Венецианская комиссия имеет консультативный характер в рамках Совета Европы. Следовательно, принятые Комиссией акты носят исключительно рекомендательный характер.

42. В представленном мнении Правительства в связи с необходимостью признать утратившим силу Закон № 235 от 3 октября 2016 года отмечается, что в отношении выпуска государственных облигаций некоторые из эффектов данного закона не могут быть аннулированы.

43. Касательно второго вопроса, Правительство считает, что его формулировка является недостаточно точной, невозможно понять, какими полномочиями по роспуску Парламента предлагается наделить Президента Республики Молдова, так как произвольный роспуск Парламента недопустим.

44. Относительно второго и третьего вопросов, Правительство подчеркивает, что Высший закон допускает пересмотр Конституции, но только при соблюдении установленных требований, касающихся инициативы пересмотра (ст. 141), пределов пересмотра (ст. 142) и процедуры (ст. 143). Президент не обладает правом на инициативу пересмотра Конституции. Если прямой путь заказан, то и окольный путь заказан.

45. По мнению Правительства, формулировка четвертого вопроса является двусмысленной и не соблюдает требования ст. 143 ч.(4) Конституции.

46. В связи с назначенной для проведения референдума датой Правительство отмечает, что, согласно положениям Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, решения, влекущие за собой сокращение доходов и/или увеличение расходов, не подлежат реализации в текущем бюджетном году, если в этих целях в бюджете не предусмотрены финансовые средства.

47. В заключение Правительство обращает внимание на неопределенность способа выполнения указа и источника финансирования референдума, что говорит о неконституционности указа. Согласно ст. 131 Конституции, ни одни бюджетные расходы не могут быть утверждены без установления источника финансирования.

### 3. Оценка Конституционного суда

#### *3.1. Аспекты общего характера, касающиеся референдумов*

48. Согласно ст. 1 ч.(3) Конституции, Республика Молдова – демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.

49. Развивая концепцию правового государства, ст. 2 ч.(1) Конституции предусматривает, что национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

50. Национальный суверенитет – это право народа свободно решать свои интересы и продвигать их в формах, установленных Высшим законом. Данный конституционный принцип вытекает из ст. 1 Конституции, закрепляющей суверенный характер государства.

51. В этой связи, Конституционный суд приводит ч.(2) ст. 2 Конституции, в которой в качестве принципа предусматривается, что **ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением против народа.**

52. Согласно конституционным нормам, только народ является творцом подлинной демократии, претворяя ее в жизнь, путем прямого осуществления национального суверенитета, принимая участие в референдумах, или через своих представителей, избранных в результате демократических выборов. В этом смысле, согласно ст. 60

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова.

53. В Постановлении № 16 от 29 марта 2001 года Конституционный суд отметил:

«Национальный суверенитет согласно Конституции – это абсолютная власть народа, осуществляющего ее через представительные органы государственной власти, суверенным выразителем которой он является. В этом смысле суверенитет является неотъемлемым, поскольку представительным органам передается только его осуществление. Осуществление суверенитета реализуется при непосредственном участии народа в референдумах и выборах, а также путем принятия решений им непосредственно».

54. Если посредством выборов народ участвует в осуществление государственной власти, выбирая своих представителей, которые на протяжении мандата принимают решения от имени всего народа, то на референдумах он, являясь носителем государственной власти, осуществляет суверенитет непосредственно при помощи эффективного способа выявления воли граждан по особо значимым вопросам.

55. Референдум – инструмент прямой демократии, посредством которого граждане выражают свое мнение по вопросам общенационального значения.

56. Референдум получил конституционное закрепление в качестве инструмента, при помощи которого народ осуществляет непосредственно национальный суверенитет, выражая свою волю по наиболее важным вопросам общественного или государственного значения.

57. В Заключении по проекту Конституции Украины CDL-AD (2008) 015 (§46) Венецианская комиссия отметила, что «[...] **референдум не является самым подходящим способом разрешения краткосрочных политических кризисов. Референдум может сохранить кризис, если после его проведения необходимы новые выборы [...]**».

### *3.2. Виды референдумов*

58. Как показывают международное право и практика других государств, существует несколько способов проведения референдума и несколько его видов. По своей природе, референдум может быть обязательным, если четко предусмотрен Конституцией, и факультативным, если лица, обладающие правом на инициативу организации референдума, считают его необходимым.

59. Конституционную основу в области референдума составляют следующие положения Высшего закона:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

- Ст. 66 п. б): «Парламент [...] назначает референдумы».
- Ст. 72 ч. (3) п. б): «Органическим законом регламентируются: [...] б) организация и проведение референдума».
- Ст. 75: «Важнейшие вопросы жизни общества и государства выносятся на референдум».
- Ст. 88 п. ф): «Президент Республики Молдова [...] может потребовать от народа изъяснения его воли по вопросам общенационального значения путем референдума».
- Ст. 89 ч. (3): «Если предложение об отстранении от должности утверждается, не позднее чем в 30-дневный срок проводится референдум по вопросу об отстранении Президента».
- Ст. 142 ч. (1): «Положения о суверенном, независимом и унитарном характере государства, а также о его постоянном нейтралитете могут быть пересмотрены только при их одобрении путем референдума большинством граждан, включенных в избирательные списки».

60. Итак, по предмету Основной закон предусматривает следующие виды национальных референдумов: по инициативе Президента Республики или Парламента по вопросам общенационального значения, указанный в ст.66, ст.75 и ст.88, об отстранении от должности Президента Республики Молдова в условиях ст. 89 и по одобрению пересмотра Конституции, установленный в ст.142 ч.(1).

61. Конституционные нормы конкретизированы, согласно ст. 72 ч.(3) п.б) Конституции, в органическом законе, а именно в Кодексе о выборах.

62. Так, Кодекс о выборах в ст. 142 предусматривает, что республиканский референдум проводится в целях реализации власти народа и обеспечения его непосредственного участия в руководстве и управлении государственными делами, а согласно ст. 143 ч.(1), в зависимости от правового характера выносимых на референдум вопросов республиканские референдумы могут быть конституционными, законодательными, об отстранении от должности Президента Республики Молдова и консультативными.

63. На конституционный референдум выносятся вопросы о пересмотре Конституции, на законодательный референдум выносятся законопроекты или отдельные особо важные положения законопроектов.

64. Вопросы общенационального значения выносятся на консультативный референдум с тем, чтобы узнать мнение общественности.

65. Конституционный суд отмечает, что формулировка вопроса, подлежащего вынесению на референдум, зависит от вида референдума, который, в свою очередь, имеет различные юридические последствия.

66. В Своде рекомендуемых норм при проведении конституционных референдумов на национальном уровне (CDL-INF (2001)10 от 6-7 июля 2001 года) Венецианская комиссия отметила: «Референдум по проектам, составленным как поправки, как правило, носит обязательный характер, его реализация не представляет особых затруднений. Референдум по принципиальным вопросам или общесформулированным предложениям может быть лишь консультативным».

67. Относительно последствий референдума Конституционный суд отмечает, что, согласно положениям ст. 75 ч.(2) Конституции, постановления, принятые по итогам республиканского референдума, имеют высшую юридическую силу.

68. Конституционный суд отмечает, что в соответствии с положениями ст.75 ч.(2) Конституции в сочетании с другими конституционными нормами (ст. 142 ч.(1) Конституции), **только конституционные и законодательные референдумы имеют обязательную юридическую силу**. Консультативные референдумы не обладают такой силой. В этом аспекте Конституционный суд высказался в Постановлении № 32 от 15 июня 1999 года, указав, что результаты республиканского консультативного референдума не влекут юридических последствий.

69. В отношении консультативного референдума Конституционный суд отмечает, что в случае организации такого референдума власти могут принять к сведению мнение народа по вопросу общенационального значения, но это не налагает на них какие-либо обязательства. Несмотря на то, что решения, принятые вследствие проведения консультативных референдумов, не имеют высшую юридическую силу, их результаты могут служить для властей в качестве основания для последующих политических решений.

### *3.3. Правила, присущие референдуму*

70. В случае организации и проведения референдума Конституционный суд, на основании ст.135 ч.(1) п.d) Конституции, проверяет соблюдение процедуры и подтверждает результаты референдума.

71. Ранее Конституционный суд отмечал, что орган конституционной юрисдикции обязан проверять, если при проведении референдума были соблюдены установленные требования, и проследить за тем, чтобы референдум **не использовался в других целях, кроме тех, которые конституционный законодатель имел в виду при введении этого правового института в форме прямого**

**участия граждан в принятии решений, имеющего существенное значение в правовом государстве** (Заключение № 1 от 22 сентября 2014 года).

72. Согласно *Своду рекомендуемых норм при проведении референдумов*, принятому Советом по демократическим выборам на 19-м заседании (Венеция, 16 декабря 2006 года) и Венецианской комиссией на 70-м пленарном заседании (Венеция, 16-17 марта 2007 года), в случае проведения референдума **необходимо соблюдать правовой порядок в целом.**

73. В ЗаклЮчение № 1 от 22 сентября 2014 года Конституционный суд отметил, что соблюдение процедурных гарантий и формулировка текста, выносимого на референдум, представляющие собой формальное условие для признания Конституционным судом, на основании ст.135 ч.(1) п.d) Конституции, референдума действительным и подтверждения его результатов, не являются простыми вопросами технического или процедурного характера, они имеют существенное значение для прояснения которых необходимо узнать намерение конституционного законодателя, прибегнув к системной интерпретации Конституции.

*а) Инициатива проведения референдума*

74. Как было отмечено выше, Основной закон предусматривает следующие виды национальных референдумов: по инициативе Президента Республики или Парламента по вопросам общенационального значения, указанный в ст.66, ст.75 и ст.88, об отстранении от должности Президента Республики Молдова в условиях ст. 89 и по одобрению пересмотра Конституции, установленный в ст.142 ч.(1).

75. Согласно ст.144 ч.(1) п.b) Кодекса о выборах:

«(1) Инициатива проведения республиканского референдума может исходить от:

а) не менее чем 200000 граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом. В случае проведения конституционного референдума применяются положения пункта а) части (1) статьи 141 Конституции;

б) не менее чем одной трети депутатов Парламента;

**с) Президента Республики Молдова;**

д) Правительства.

(2) От субъектов, указанных в части (1), может исходить инициатива проведения любого вида референдума, предусмотренного статьей 143.»

76. Согласно ст. 66 п.b) Конституции, принятием постановления Парламент назначает все виды республиканских референдумов. В случае, если автором инициативы проведения консультативного

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

референдума является Президент Республики Молдова, он издает соответствующий указ.

77. Между тем, *Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов* предусматривает следующее: «В случае, когда по требованию части избирателей или публичного органа, кроме Парламента, какой-либо текст выносится на голосование, Парламент должен иметь возможность давать по тексту свое консультативное заключение. Если инициатива исходит от граждан, Парламент может внести контрпредложение с целью провести одновременно народное голосование по этому тексту. Необходимо определить срок, в течение которого Парламент может высказываться; если этот срок не соблюдается, вопрос выносится на голосование без заключения Парламента».

*б) Действительность вынесенных на референдум вопросов с формальной точки зрения*

78. Принцип законности составляет один из принципов правового государства, закрепленного в ст. 1 ч. (3) Конституции.

79. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что соблюдение законов является обязательным; нарушение данной конституционной обязанности влечет за собой нарушение принципа правового государства.

80. В этом контексте, Конституционный суд приводит ст. 143 Кодекса о выборах, согласно которой текст вопроса, вынесенного на консультативный референдум, **должен быть составлен нейтрально, без двусмысленностей и подсказки ответа.**

81. Также, согласно ст.144 ч.(4) Кодекса о выборах: «В предложении о проведении референдума должны содержаться вопросы, подлежащие вынесению на референдум, **четко сформулированные во избежание их двоякого толкования**, цель проведения, а также предполагаемая дата проведения референдума. Не могут выноситься на референдум взаимоисключающие вопросы».

82. Что касается действительности вопросов, выносимых на референдум, с формальной точки зрения, как *Свод рекомендуемых норм при проведении конституционных референдумов* на национальном уровне, так и *Свод рекомендуемых норм в области референдума* отмечают необходимость соответствия текста вопроса следующим требованиям:

«- **единство формы:** вопрос не должен сочетать предложение о внесении поправки, составленное в специфических терминах, с обще сформулированным предложением или принципиальным вопросом;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

- **единство содержания:** за исключением полного пересмотра текста (Конституции, закона), различные части каждого вопроса, вынесенного на голосование, должны быть взаимосвязаны, с тем, чтобы гарантировать свободное волеизъявление избирателей, не призывая их к одобрению или отклонению, без разбору, не связанных между собой положений; одновременный пересмотр нескольких глав приравнивается к полному пересмотру.

- **иерархическое единство:** желательно, чтобы вопрос не касался одновременно правовых норм разного в нормативной иерархии уровня».

83. В конституционной практике европейских государств закрепился принцип, согласно которому вынесенный на референдум вопрос может касаться **только одной проблемы. Соблюдение требования однотематического референдума** необходимо для того, чтобы избежать путаницы, как в отношении предмета опроса, так и в отношении ответа населения. Этот принцип относится только к предмету референдума, а не вопросам. Тем не менее, в случае, когда повестка опроса включает не один, а несколько вопросов, этот принцип обретает особое значение с точки зрения формулирования этих вопросов (*Постановление Конституционного суда Португалии №176 от 19 февраля 2014 года*).

84. Конституционный суд отмечает, что **вопросы, не связанные между собой по содержанию и характеру, а также законодательные поправки, не могут выноситься на референдум, как образующие один предмет, поскольку это влияет на возможность выявления истинной воли народа.**

85. Конституционный суд подчеркивает, что и в случае, когда инициатива проведения референдума исходит от населения (не менее чем 200000 граждан Республики Молдова, имеющих право избирать), подписи необходимо собрать по каждому из выдвинутых на республиканский референдум вопросов. Одна подпись не может служить основанием для проведения референдума по нескольким, не связанным между собой по характеру и содержанию вопросам. Это лишает граждан возможности принимать решение по каждому из них, что усложняет задачу выяснить, какие именно вопросы действительно необходимо выносить на референдум.

86. Конституционный суд отмечает, что такие же суждения (см. выше §§84-85) высказал и Конституционный суд Литвы в Постановлении от 11 июля 2014 года.

87. Кроме того, необходимо проводить различие между вопросами, преследующими общественные интересы, и вопросами, преследующими политические интересы. Общественно значимые

вопросы имеют в основу прозрачное публичное действие, которое преследует общее благо и выражается в твердом и недвусмысленном призыве со стороны всего политического класса. Вопросы, преследующие политические интересы, - это те вопросы, которые используются в качестве политического оружия и направлены на получение выгоды в политической борьбе.

88. Таким образом, вопросы, адресованные народу, которые не сочетают в себе политическое действие со стороны лидеров, стремящихся его осуществить, и политическую, экономическую и социальную обстановку в государстве автоматически превращаются в политические интересы, и, **чтобы не усугубить кризис, необходимо их избегать.**

### 3.2. Применение принципов при разрешении настоящего дела

89. Конституционный суд отмечает, что, согласно ст. 88 Конституции, Президент Республики Молдова вправе требовать от народа изъявления его воли по вопросам общенационального значения путем референдума.

90. Конституционный суд отмечает, что Президент Республики Молдова 28 марта 2017 года издал Указ № 105-VIII о проведении республиканского консультативного референдума, содержание которого включает четыре вопроса.

91. Ранее Конституционный суд подчеркнул, что, принимая во внимание тот факт, что свободное формирование мнения является важным условием для реального и эффективного волеизъявления граждан на референдуме, а также предпосылкой для подлинно демократического проявления суверенитета, в соответствии с принципом, закрепленным в ст.2 Высшего закона, Конституционному суду предстоит найти баланс между необходимостью защитить право гражданина принимать решение путем участия в референдуме, как его основного права, и обеспечением свободного формирования мнения избирателей и честных выборов.

92. Конституционный суд подчеркивает, что при организации референдума **необходимо соблюдать правовой порядок в целом.** В частности, проведение референдума невозможно в случае, если он не предусмотрен Конституцией или соответствующим Конституции законом, например, если **вынесенный на референдум вопрос относится к исключительной компетенции Парламента.**

93. Конституционный суд отдельно рассмотрит, могут ли вопросы, включенные в указ Президента, выноситься на референдум, и связаны

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

ли они между собой по содержанию и характеру, с тем, чтобы, в целом, обеспечить главенство права.

*- Аннулирование закона*

94. Конституционный суд отмечает, что первый вопрос касается отмены Закона № 235 от 3 октября 2016 года о выпуске государственных облигаций во исполнение Министерством финансов платежных обязательств, вытекающих из государственных гарантий №807 от 17 ноября 2014 г. и № 101 от 1 апреля 2015 г.

95. Конституционный суд обращает внимание на то, что **конституционное право Президента на инициативу проведения референдума не предоставляет ему возможности выполнять законодательные функции**, поскольку, в соответствии с положениями Конституции, Президент вправе инициировать «консультативный», а не «законодательный референдум». Это ясно следует из ст. 60 ч.(1) Конституции, согласно которой Парламент является единственной законодательной властью государства. Думать иначе означает признать, что Президент обладает законодательными функциями.

96. Конституционный суд подчеркивает, что вопрос принятия/признания закона утратившим силу может стать предметом законодательного, а не консультативного референдума.

97. Помимо этого, Конституционный суд отмечает, что в ст. 147 Кодекса о выборах исчерпывающе перечислены вопросы, которые не могут выноситься на республиканский референдум, среди них вопросы о налогах и бюджете, а Закон № 235 от 3 октября 2016 года касается именно таких вопросов.

98. Более того, в Определении № 77 от 12 октября 2016 года Конституционный суд высказался по данному закону. В этой связи, Конституционный суд обращает внимание, что акты органа конституционной юрисдикции являются окончательными и обязательными для исполнения.

*- Предоставление Президенту Республики Молдова дополнительных конституционных полномочий по роспуску Парламента и изменение численности депутатского корпуса*

99. Далее Конституционный суд выскажется по отдельности в отношении права Президента выносить на референдум вопросы, касающиеся (а) изменения Конституции и (b) установления новых оснований для роспуска Парламента.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

*а) Имеет ли право Президент выносить на референдум вопросы, касающиеся изменения Конституции*

100. В Заключение № 1 от 22 сентября 2014 года Конституционный суд отметил, что основные законы предусматривают различные технические способы защиты незыблемости Конституции, тем самым обеспечивая определенную строгость норм Конституции. Незыблемость Высшего закона является важным фактором ее верховенства. Незыблемость Конституции является гарантией ее стабильности, от этого в большой степени зависит и стабильность всей нормативной системы государства, уверенность и предсказуемость человеческого поведения являясь необходимыми для правовой определенности (и не только) членов общества.

101. Конституционный суд отмечает, что **любой аспект, связанный с изменением Конституции, должен быть подчинен строгой процедуре, предусмотренной Высшим законом.**

102. Конституционный суд напоминает, что субъекты, которые вправе выдвигать предложения о пересмотре Конституции, исчерпывающе перечислены в ст. 141 ч.(1) Основного закона. **Согласно конституционным нормам, Президент Республики Молдова не обладает правом на инициативу пересмотра Конституции.**

103. Ранее Конституционный суд подчеркивал, что в ст. 88 п.f) Конституции, предусматривающей право Президента Республики Молдова потребовать от народа изъясления его воли по вопросам общенационального значения путем референдума, конституционный законодатель предусмотрел возможность обращения Президента к избирателям только по важнейшим вопросам, **с которыми может сталкиваться нация на определенном этапе, но не по вопросу принятия или непринятия закона о внесении изменений в Конституцию** (Постановление № 57 от 3 ноября 1999 года).

104. Конституционный суд обращает внимание, что **вопросы, связанные с изменением Конституции, не могут быть вынесены Президентом на консультативный референдум. Допустить такую возможность означает наделить Президента Республики Молдова правом на инициативу пересмотра Конституции, что противоречит ст. 141 Высшего закона.**

105. Касательно ссылки представителя Президента в ходе заседания Конституционного суда на Указ Президента Республики Молдова №930 от 22 марта 1999 года, которым был инициирован консультативный референдум по конституционному вопросу

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

изменения системы правления, Конституционный суд отмечает, что до внесения изменений в Конституцию Законом № 1115-XIV от 5 июля 2000 года Президент Республики Молдова являлся субъектом с правом на инициативу пересмотра Конституции. После внесения изменений в ст. 141 Конституции Законом № 1115-XIV от 5 июля 2000 года Президент более не располагает данной прерогативой. Таким образом, учитывая упразднение права Президента на инициативу пересмотра Конституции, референдум от 1999 года, на который делается ссылка, не является релевантным для рассматриваемого дела.

106. Проанализировав обращение, Конституционный суд отмечает, что Кодекс о выборах в ст. 148 устанавливает, что инициатива проведения референдума по вопросу о пересмотре Конституции выдвигается в соответствии с положениями ст. 141 Конституции, при этом ст. 144 ч.(2) предусматривает, что от субъектов, указанных в части (1), включая Президента Республики Молдова, может исходить инициатива проведения **любого** вида референдума. Таким образом, положения ст. 144 ч.(2) Кодекса о выборах противоречат ст. 141 Конституции.

*b) Установление новых оснований для роспуска Парламента*

107. Конституционный суд отмечает, что в ст. 85 Конституции четко и исчерпывающе предусмотрены случаи и основания роспуска Парламента до истечения его полномочий, а именно при невозможности формирования Правительства или блокировании в течение трех месяцев принятия законов.

108. При даче толкования ст. 85 ч.(1) и ч.(2) Конституции, устанавливающей право и обязанность Президента Республики Молдова распускать Парламент, Конституционный суд указал, что положениями ч. (1) и ч.(2) статьи 85 Конституции преследуется цель преодоления политического и институционального кризиса и обеспечения функциональности конституционных органов государства, а наделением Президента правом роспуска Парламента предотвращается обструкция деятельности одной из государственных властей [ПКС 29/2015 (роспуск Парламента)].

109. Конституционный суд подчеркнул, что, в целом, статья 85 выполняет функцию уравнивающего в осуществление государственной власти механизма, применяемого для предотвращения и преодоления парламентского кризиса, или конфликта между законодательной и исполнительной властями. Прерогатива главы государства по роспуску Парламента является конституционной гарантией, которая позволяет разрешить и

деблокировать институциональный кризис [ЛКС 30/2013 (ропуск Парламента)].

110. Конституционный суд отмечает, что **право Президента по роспуску Парламента является механизмом, поддерживающим равновесие властей в государстве, а не механизмом, нарушающим это равновесие и вызывающим политические кризисы.**

111. Прежде конституционная норма ст.78, которая допускала роспуск Парламента Президентом Республики Молдова в случае не избрания Парламентом главы государства, неоднократно приводила к кризисам, новым выборам и роспуску Парламента.

112. Ситуация изменилась после принятия Конституционным судом Постановления № 7 от 4 марта 2016 года и восстановления избрания Президента Республики Молдова на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании, **в условиях парламентского режима.** Постановление Конституционного суда, которое было призвано устранять кризис, связанный с неоднократным роспуском Парламента, а не усиливать его, касалось исключительно порядка избрания Президента Республики Молдова, а не его полномочий, измененных Законом №1115-XIV от 5 июля 2000 года в целях установления парламентской системы правления.

113. Конституционный суд подчеркивает, что избрание Президента прямым голосованием не превращает его в оппонента Парламента. Хотя избрание Президента на всеобщих выборах направлено на укрепление его позиции, в аналогичных конституционных системах президенты, избранные народом, продолжают исполнять роль *нейтральной власти*, не обладая при этом широкими полномочиями, а необходимый механизм сдержек и противовесов обеспечивается парламентаризмом.

114. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что в парламентских режимах глава государства играет роль арбитра, или *нейтральной власти*, и должен держать дистанцию по отношению к политическим партиям. Вопреки тому, что никто не может мешать главе государства придерживаться определенных политических воззрений и симпатий, его мандат носит ограниченный характер. Президент – важная составляющая политической системы, однако он не является сторонником конкретных политических движений.

115. Полномочие Президента по роспуску Парламента определяется его нейтральной позицией, цель данного полномочия заключается в предотвращении институционального блокирования. Как показывает сравнительный анализ, большинство стран новой демократии, где действует парламентская система правления, сделали

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

выбор в пользу конкретного определения случаев роспуска Парламента Президентом, а не в пользу установления общих положений о дискреционном роспуске Парламента.

116. Конституционный суд подчеркивает, что **установление новых случаев роспуска может быть истолковано, как предоставление Президенту права использовать инструмент роспуска Парламента для продвижения партийной политики, вопреки возложенной на него в действующем парламентском режиме роли нейтральной власти, что может спровоцировать ненужные политические конфликты.**

117. Этой точки зрения придерживается и Венецианская комиссия, будучи изложена в Заключении по предложениям Президента Республики Молдова о внесении изменений в Конституцию с целью расширения полномочий по роспуску Парламента, которое было принято на 111-ой пленарной сессии от 16-17 июня 2017 года, CDL-AD(2017)014.

118. В указанном заключении Венецианская комиссия подчеркнула, что предоставление Президенту дискреционных полномочий по роспуску Парламента делает бессмысленными существующие основания. Можно предположить, что общее полномочие по роспуску Парламента не связано с институциональным кризисом (при котором существуют особые случаи роспуска), и предоставляет Президенту возможность распустить Парламент по чисто политическим мотивам, например, в случае несогласия с политическим выбором законодательного органа и стремления добиться новых выборов. В этой интерпретации полномочия Президента по роспуску Парламента меняют нейтральную функцию Президента и превращают его в политического игрока, **что является несовместимым с логикой парламентского режима.**

119. В государствах, где не существует устойчивых демократических традиций и необходимых ограничений, наделение главы государства дискреционной властью по роспуску Парламента является опасным, именно из-за того, что **может быть истолковано, как инструмент партийной политики.**

120. Это может привести и к конфронтации между личностью и коллективным органом. Причина, по которой конституции избегают этой ситуации, заключается в том, что конфронтация за обретение доверия обычно сопровождается демагогическим поведением (проявляемым в большей степени личностью, чем учреждением), и для институциональной системы могут возникать риски не только в конкретном случае, но и на долгий срок.

121. Конституционный суд отмечает, что **мандат, полученный от народа, сам по себе не меняет полномочия главы государства и не предполагает предоставление ему дискреционной власти по роспуску Парламента.**

122. В этом контексте, Конституционный суд повторяет, что любой закон о пересмотре Конституции меняет содержание ее положений и взаимоотношения между ними, и может изменить баланс ценностей, закрепленных Конституцией (ПКС № 7 от 4 марта 2016 года, п.67).

123. При внесении изменений в Конституцию нужно учитывать, что это **целостный акт, и все ее положения взаимосвязаны до такой степени, что содержание одних положений Конституции определяют содержание других ее положений.** Конституционные положения формируют единую гармоничную систему таким образом, что ни одно положение Конституции не может противоречить другому ее положению (Заключение № 1 от 22 сентября 2014 года).

124. С этой точки зрения, в Конституцию не может быть внесено ни одно изменение, которое нарушало бы гармонию положений Конституции или гармонию ценностей, установленных в ней (ПКС №7 от 4 марта 2016 года, п.70).

125. Согласно умозаключениям Венецианской комиссии, «каждая конституция – результат процесса сбалансирования государственных властей. Если в государстве власть наделена определенными прерогативами, другие власти должны иметь право проверять, как выполняются эти прерогативы. Чем больше власти у учреждения, тем настоятельнее необходимость в установлении механизмов строгого контроля. Сравнительное конституционное право нельзя сводить к выявлению в Конституции другого государства положений, оправдывающих демократическую природу положений из собственной Конституции. Каждая Конституция представляет собой сложную структуру сдержек и противовесов, и ценность каждой нормы необходимо рассматривать с точки зрения сбалансированности властей в целом».

126. В свете вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что в парламентском режиме, где президентские полномочия ограничены, наделение Президента Республики Молдова широкими дискреционными полномочиями по роспуску Парламента **не обеспечивает равновесие конституционной материи и способно создавать препятствия в деятельности законодательного органа, вызывая конституционные кризисы.**

127. Более того, в качестве принципа, Конституционный суд подчеркивает, что любые поправки, касающиеся полномочий Президента, действуют только в отношении мандата преемника и не

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

могут распространяться на полномочия действующего Президента. Этого мнения придерживается и Венецианская комиссия, будучи изложено в вышеуказанном заключении.

*- Изучение некоторых предметов в образовательных учреждениях*

128. Касательно изучения в образовательных учреждениях «Истории Молдовы», Конституционный суд напоминает, что ранее подчеркнул, что научную оценку по вопросу, который относится к компетенции академического, а не политического сообщества, должны давать эксперты и ученые (ПКС № 36 от 5 декабря 2013 года).

129. Конституционный суд отмечает, что этот вопрос составляет предмет исследований, использующих специальные научные методы, которые основываются только на доказательствах историографического анализа.

130. На основании вышеизложенного, Конституционный суд считает неприемлемым политизацию вопросов из сферы науки и вынесение их на политическое и/или народное голосование.

*- Включение нескольких вопросов в повестку референдума*

131. Конституционный суд отмечает, что вопросы, выдвинутые Президентом на референдум, касаются четырех областей: (1) отмены закона; (2) предоставления Президенту конституционных полномочий по роспуску Парламента; (3) сокращения числа депутатов; и (4) изучения в образовательных учреждениях предмета «История Молдовы».

132. Конституционный суд напоминает, что вопросы, выдвинутые на референдум, должны быть взаимосвязаны по характеру, чтобы гарантировать свободу голосования избирателей.

133. Конституционный суд подчеркивает, что в рамках одного референдума **не могут быть поставлены разные по характеру вопросы, даже если эти вопросы включены в отдельные избирательные бюллетени.**

134. В этом контексте, ст. 145 ч.(2) Кодекса о выборах запрещает проведение республиканского референдума в день проведения другого республиканского референдума.

135. Учитывая тот факт, что перечисленные вопросы относятся к разным областям, не связанным между собой, **эта ситуация равнозначна проведению одновременно различных референдумов, в разрез с конституционным и законным запретом.**

*- Процедурные аспекты проведения референдума*

136. Согласно ст. 66 п.б) Конституции, **назначение референдума входит в компетенцию Парламента.**

137. Конституционный суд отмечает, что указанная конституционная норма не определяет вид назначаемого Парламентом референдума. При этом ст. 88 п.ф) Конституции лишь устанавливает, что Президент Республики Молдова «может потребовать от народа изъясления его воли по вопросам общенационального значения путем референдума».

138. Соотнося указанные нормы, Конституционный суд приходит к выводу, что **ст.66 п.б) подразумевает все виды референдумов.**

139. Более того, Конституционный суд подчеркивает, что, согласно ст. 150 ч.(2) и ст. 151 Кодекса о выборах, Президент издает указ о проведении республиканского консультативного референдума, указывая дату его проведения и вопросы, выносимые на референдум, в то время, как ст. 150 ч.(1) устанавливает, что в шестимесячный срок со дня получения предложений о проведении референдума Парламент принимает одно из следующих постановлений: а) об **объявлении референдума**, проводимого не ранее чем через 60 дней со дня принятия постановления; б) об отклонении предложения о проведении референдума в случае, если оно исходит от депутатов; с) о **решении вопросов, предполагаемых к вынесению на референдум, без проведения последнего.**

140. Конституционный суд подчеркивает, что ст. 150 ч.(1) Кодекса о выборах предусматривает, что постановлением Парламент объявляет референдум **по всем предложениям, которые исходят от субъектов, обладающих данным правом.**

141. Конституционный суд отмечает, что проведение референдума требует финансовых затрат. Только Парламент, с согласия Правительства, выделяет финансовые средства из государственного бюджета. Поэтому компетентные избирательные органы могут приступить к организации референдума только после принятия Парламентом соответствующего постановления.

**Выводы**

142. Обобщая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что вопросы, включенные в Указ № 105-VIII от 28 марта 2017 года, **превышают конституционные полномочия Президента**, и поэтому не могут быть выдвинуты на консультативный референдум, организованный по инициативе Президента Республики Молдова.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ  
МОЛДОВА О ПРОВЕДЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМА ПО  
ВОПРОСАМ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(республиканский консультативный референдум)

143. Конституционный суд отмечает, что скрывающаяся под «вопросами общенационального значения» инициатива Президента о проведении референдума по изменению Конституции или по вопросам, требующим научной оценки со стороны академического сообщества, противоречит духу и букве Конституции.

144. Наряду с этим, Конституционный суд подчеркивает, что выдвинутые на референдум вопросы касаются совершенно разных областей, что **противоречит формальным и материальным требованиям, касающихся предмета референдума (требование о действительности), и не обеспечивает подлинное, неискаженное волеизъявление избирателей.**

145. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что Указ Президента Республики Молдова № 105-VIII от 28 марта 2017 года нарушает положения ст. 2, ст. 66 п.б) и ст. 141 Конституции.

На основании вышеизложенного, руководствуясь положениями ст. 135 ч.(1) п.а) и ст. 140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62 п.а) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

**ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. *Считать обоснованным* обращение, представленное депутатами Парламента Республики Молдова Михай Гимпу, Алина Зотя, Ион Апостол, Валериан Бежан, Роман Боцан, Лилиян Карп, Ион Касьян, Петру Косой, Юрие Дырда, Олег Огор и Штефан Влас.

2. *Признать неконституционным* Указ Президента Республики Молдова № 105-VIII от 28 марта 2017 года о проведении республиканского консультативного референдума по вопросам общенационального значения.

3. *Признать неконституционной* часть (2) статьи 144 Кодекса о выборах № 1381-XIII от 21 ноября 1997 года.

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

**Председатель**

**Тудор ПАНЦЫРУ**

*Кишинэу, 27 июля 2017 года*

*ПКС № 24*

*Дело № 40а/2017*