



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ТОЛКОВАНИИ

**положений статей 1 ч. (3), 2, 7, 23 ч. (2), 38 ч. (1), 39 ч. (1),
75 и 141 ч. (1) п. а) Конституции**

(Обращение № 41b/2018)

КИШИНЭУ

2 октября 2018 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ 1 Ч. (3), 2, 7, 23 Ч. (2), 38 Ч. (1), 39 Ч. (1), 75 И 141 Ч. (1) П. А) КОНСТИТУЦИИ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:
Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктор ПОПА,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Оксаны Цуркану,

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 3 апреля 2018 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, представленное в Конституционный суд 3 апреля 2018 года депутатами Парламента Республики Молдова Тудором Делиу, Вадимом Пистринчук, Юрием Цап, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п.б) Конституции, ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции, о толковании статей 1 ч.(3), 2, 7, 23 ч. (2), 38 ч. (1), 39 ч. (1), 75 и 141 ч. (1) п. а) Конституции Республики Молдова.

2. Авторы обращения просят Конституционный суд путем толкования указанных выше статей дать разъяснение по следующим вопросам:

1) Имеют ли граждане право инициировать республиканские законодательные референдумы (т.е., 200000 граждан, обладающих избирательным правом)?

2) Может ли отсутствие законодательных положений по процедуре проведения республиканского законодательного референдума служить основанием для отказа государственных органов в регистрации инициативной группы?

3) Должен ли Конституционный суд, *a priori*, высказываться по вопросу соблюдения условий действительности законопроекта, предложенного для голосования на референдуме?

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ 1 Ч. (3), 2, 7, 23 Ч. (2), 38 Ч. (1), 39 Ч. (1), 75 И 141 Ч. (1) П. А) КОНСТИТУЦИИ

3. Авторы обращения также просят Конституционный суд констатировать нарушение конституционных норм и принципов, якобы допущенное Парламентом на этапе принятия Закона № 154 от 20 июля 2017 года [об изменении системы голосования на парламентских выборах] и Центральной избирательной комиссией при отказе зарегистрировать инициативную группу по проведению республиканского законодательного референдума [о признании утратившим силу Закона № 154 от 20 июля 2017 года].

4. Определением Конституционного суда от 8 мая 2018 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

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

6. В открытом пленарном заседании Конституционного суда, на котором была оглашена резолютивная часть постановления, присутствовали авторы обращения, депутаты Тудор Делиу и Вадим Пистринчук. Парламент представлял Валерий Кучук, начальник службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента. Правительство представлял Эдуард Сербенко, государственный секретарь Министерства юстиции.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

7. Представители инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума [о признании утратившим силу Закона № 154 от 20 июля 2017 года] 23 февраля 2018 года подали в Центральную избирательную комиссию заявление о регистрации инициативной группы.

8. Решением от 12 марта 2018 года Центральная избирательная комиссия отклонила заявление о регистрации инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума, отметив, среди прочего, что не существует исчерпывающего законодательного положения, предусматривающего право граждан инициировать законодательный референдум, а также нет определенной процедуры согласования подобных инициатив.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

9. Применимые положения Конституции:

Статья 1
Государство Республика Молдова

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ 1 Ч. (3), 2, 7, 23 Ч. (2), 38 Ч. (1), 39 Ч. (1), 75 И 141 Ч. (1) П. А) КОНСТИТУЦИИ

«[...]

(3) 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».

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.

[...]».

Статья 7
Конституция – высший закон

«Конституция Республики Молдова является её высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы».

Статья 23
Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«[...]

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность».

Статья 38
Право избирать и быть избранным

«(1) Воля народа является основой государственной власти. Эта воля находит выражение в свободных выборах, проводимых периодически на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

[...]».

Статья 39
Право на управление

«(1) Граждане Республики Молдова имеют право на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей.

[...]».

Статья 72 Виды законов

«[...]

(3) Органическим законом регламентируются:

[...]

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 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.

[...]».

10. Применимые положения Кодекса о выборах, принятого Законом № 1381 от 21 ноября 1997 года:

Статья 153 Республиканский референдум

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ 1 Ч. (3), 2, 7, 23 Ч. (2), 38 Ч. (1), 39 Ч. (1), 75 И 141 Ч. (1) П. А) КОНСТИТУЦИИ

(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 154
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 155
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;

в) Президента Республики Молдова;

д) Правительства.

(2) От субъектов, указанных в части (1), может исходить инициатива проведения любого вида референдума, предусмотренного статьей 154.

[ч. (2) ст. 155 признана неконституционной, согласно Постановлению Конституционного Суда № 24 от 27.07.2017г.]

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ 1 Ч. (3), 2, 7, 23 Ч. (2), 38 Ч. (1), 39 Ч. (1), 75 И 141 Ч. (1) П. А) КОНСТИТУЦИИ

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

(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 156

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 158

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;
- в) о чрезвычайных и срочных мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения;
- г) 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».

Статья 161

Постановление или указ о проведении республиканского референдума

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ 1 Ч. (3), 2, 7, 23 Ч. (2), 38 Ч. (1), 39 Ч. (1), 75 И 141 Ч. (1) П. А) КОНСТИТУЦИИ

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

Статья 163
Возбуждение вопроса о проведении республиканского референдума гражданами

«(1) В случае возбуждения вопроса о проведении республиканского референдума гражданами, последние на собрании, в котором должны принять участие не менее трехсот лиц, обладающих избирательным правом, создают инициативную группу. Не позднее чем за десять дней до проведения такого собрания его инициаторы должны сообщить в письменном виде органу местного публичного управления, на территории которого намечается проведение собрания, о времени, месте и целях его проведения.

[...]».

Статья 164
Регистрация инициативной группы

«(1) Инициативная группа по проведению республиканского референдума регистрируется Центральной избирательной комиссией. Для регистрации должны быть представлены следующие документы:

- а) документы собрания граждан, на котором была избрана инициативная группа, заверенные печатью примэрии населенного пункта, на территории которого имело место собрание;
- б) заявление членов инициативной группы о согласии участвовать в сборе подписей в поддержку проведения референдума;
- с) заявление о регистрации инициативной группы.

(2) Центральная избирательная комиссия в 15-дневный срок со дня подачи документов, предусмотренных частью (1), принимает постановление о регистрации инициативной группы или об отказе в ее регистрации. В постановлении о регистрации инициативной группы указывается срок сбора подписей в поддержку проведения республиканского референдума, который должен быть не менее двух и не более трех месяцев.

(3) После регистрации инициативной группы ее членам выдаются удостоверения, образец которых устанавливается Центральной избирательной комиссией.

(4) Сведения о регистрации инициативной группы и предполагаемые к вынесению на республиканский референдум вопросы обнародуются через средства массовой информации».

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

11. Хотя в большинстве европейских стран референдум – это обычный способ принятия решений непосредственно народом, инициированный гражданами референдум не является характерным для стран Западной Европы, за исключением Швейцарии и Италии. С другой стороны, почти все конституции восточноевропейских стран предоставляют гражданам различные демократические рычаги. Так, следует отметить, что соответствующие органы в большинстве стран Восточной Европы с большим энтузиазмом приняли идею разрешить народу инициировать референдумы по вопросам, которые обычно относятся к компетенции парламентов.

12. Статья 75 Конституции Италии предусматривает, что референдум о признании утратившим силу закона или его части (ит. *referendum abrogativo*) может быть проведен по инициативе 500000 граждан, обладающих избирательным правом, либо по инициативе пяти региональных советов. Не могут выдвигаться на референдум для признания утратившими силу законы по налоговым и бюджетным вопросам, об амнистии и помиловании, а также о ратификации международных договоров. Конституционным законом № 1/1953 Конституционный суд Италии дополнено был наделен полномочиями по контролю конституционности заявлений об инициировании *referendum abrogativo*.

13. В Швейцарии, II-ой раздел Конституции (Инициатива и референдум) устанавливает три вида референдума. Первый – конституционный референдум, обязательный для принятия конституционных поправок или новой Конституции, проводится по инициативе Федерального Собрания. Второй – факультативный референдум, который может быть проведен по инициативе не менее 50000 граждан, обладающих избирательным правом. В рамках этого референдума граждане могут выдвинуть на всенародное голосование закон, принятый Федеральным Собранием. Учитывая тот факт, что принятые законодательным органом законы утверждаются или окончательно отклоняются на референдуме, эта процедура получила название «народное право вето». Третий референдум – это гражданская или народная инициатива. В рамках данной процедуры 100000 граждан могут инициировать референдум о пересмотре Конституции. Федеральное Собрание может отклонить полностью или частично эту инициативу в случае, если она не отвечает требованиям

по форме и содержанию выдвигаемых вопросов либо противоречит обязательным положениям международного права. Тогда как обязательный конституционный референдум иницируется законодательным органом, то другие два вида референдума – факультативный и народная инициатива, могут быть иницированы только народом.

14. В соответствии со статьей 109.6 Конституции Республики Армения, законопроект может быть представлен на рассмотрение Парламента по инициативе не менее 50000 избирателей. Статья 204.1 Конституции также предусматривает, что в случае, если Парламент отклоняет законопроект, представленный по народной инициативе, он выдвигается на референдум, если в течение 60 дней после отклонения еще 300000 граждан поддержат эту инициативу, и Конституционный суд признает законопроект соответствующим Конституции. Законопроекты, относящиеся к государственному бюджету, налогам, введению пошлин, другим обязательным платежам, амнистии, обороне и государственной безопасности, а также к международным договорам, не могут выдвигаться на референдум.

15. В Литве, статья 9 Закона № IX-9294 от 4 июня 2002 года о референдуме устанавливает, что право инициировать референдум принадлежит гражданам (т.е., 300000 граждан, обладающих избирательным правом) и законодательному органу (*Seimas*). Согласно статье 10 закона, чтобы воспользоваться правом инициировать референдум, граждане создают инициативную группу в количестве не менее пятнадцати человек, обладающих правом голоса, которая подает заявление о регистрации группы в Центральную избирательную комиссию. Центральная избирательная комиссия выдает формуляры для сбора подписей не позднее пяти рабочих дней со дня регистрации группы. После сбора подписей инициативная группа подает подписные листы в Центральную избирательную комиссию, которая выносит решение о принятии заявления о проведении референдума и направляет в Сейм заявление граждан вместе со своими выводами, либо выносит мотивированное решение об отказе в регистрации заявления, если установит, что не собрано необходимое количество подписей или допущены серьезные нарушения закона (например, фальсификация подписей или нарушение принципа добровольности при сборе подписей). Инициативная группа вправе обжаловать решение об отказе в Высший административный суд. Статья 6 этого же закона предусматривает, что по требованию представителей инициативной группы Сейм должен обеспечить необходимую поддержку в составлении текста закона, выносимого на референдум.

16. Далее, статья 14 Закона о референдуме определяет, что, получив заявление инициативной группы с подписями граждан и заключение Центральной избирательной комиссии, Сейм рассматривает вопрос о

назначении даты проведения референдума. Представители инициативной группы приглашаются для участия в заседании. Однако сформированная Сеймом группа экспертов может заключить, что закон, выносимый для голосования на референдуме, не соответствует Конституции Республики Литва. В этом случае Сейм может отказать в проведении референдума.

17. В Словении, согласно статье 90 Конституции, Национальное Собрание назначает проведение референдума по любым вопросам, касающимся законов, если этого требует не менее 40000 граждан, обладающих избирательным правом. Не может быть организован референдум в отношении: (1) законов о неотложных мерах по обеспечению государственной обороны и безопасности или ликвидации последствий стихийных бедствий; (2) законов о налогах, таможенных пошлинах и других обязательных налоговых платежах, а также законов об исполнении государственного бюджета; (3) законов о ратификации международных договоров; (4) законов, нарушающих права и основные свободы граждан. Вместе с тем, статья 21 Закона о референдуме и народной инициативе устанавливает, что в случае, если Народное Собрание считает, что предложенный на голосование законопроект является неконституционным, оно просит Конституционный суд высказаться по этому вопросу.

18. В Хорватии, статья 87 Конституции предусматривает, что Парламент может созвать референдум по вопросам о внесении изменений в Конституцию, о законопроектах или по любым другим вопросам, относящимся к его компетенции. Кроме того, Парламент созывает референдум по тем же вопросам, если этого просят десять процентов от общего числа граждан Республики Хорватия, обладающих правом голоса. Статья 95 Закона о Конституционном суде устанавливает, что в случае, если десять процентов от общего числа избирателей Республики Хорватия просят проведение референдума, Конституционный суд по обращению Парламента должен определить, соответствует ли Конституции выносимый на референдум вопрос.

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

19. Своим определением от 8 мая 2018 года Конституционный суд установил, что, согласно статье 135 ч. (1) п. b) Конституции, обращение о толковании Конституции относится к его компетенции *ratione materiae*.

20. Кроме того, согласно статье 25 п. g) Закона о Конституционном суде, депутаты Парламента Республики Молдова обладают правом обращения в Конституционный суд.

21. Что касается требования авторов обращения констатировать нарушение конституционных норм и принципов, допущенное Парламентом в ходе принятия Закона № 154 от 20 июля 2017 года и Центральной избирательной комиссией при отказе в регистрации инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума, Конституционный суд отметил, что его полномочия четко определены в статье 135 ч. (1) Конституции и в статье 4 ч. (1) Закона о Конституционном суде. Предполагаемые процессуальные нарушения в ходе принятия Закона № 154 от 20 июля 2017 года, указанные авторами обращения, относятся к критике, превышающей задачу Конституционного суда по толкованию Конституции, которая была перед ним поставлена в данном деле. Более того, Конституционный суд не обладает правовыми полномочиями по рассмотрению действий или бездействия Центральной избирательной комиссии. Акты этого органа могут быть обжалованы в суд в административном порядке.

22. В отношении второго вопроса, адресованного Конституционному суду в обращении о толковании конституционных норм (может ли отсутствие законодательных положений по процедуре проведения республиканского законодательного референдума служить основанием для отказа государственных органов в регистрации инициативной группы?), Конституционный суд отметил, что авторы обращения, выдвигая подобное требование, хотят, чтобы конституционные судьи высказались по вопросу о действиях или бездействии Центральной избирательной комиссии. В связи с этим, как отмечалось выше, Конституционный суд не наделен такими полномочиями. В то же время, учитывая сферу деятельности авторов обращения, они могли бы подать инициативу о введении отсутствующих положений по процедуре проведения референдума. Конституционный суд напоминает общеправовой принцип, согласно которому никто не обязан признавать свою вину, защищая собственные интересы (см. Определение № 93 от 6 сентября 2018 года, § 26).

23. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что он принял к рассмотрению обращение авторов только в части, касающейся толкования конституционных норм по следующим вопросам: (1) имеют ли граждане право инициировать республиканские законодательные референдумы (200000 граждан, обладающих избирательным правом), и (2) должен ли Конституционный суд *a priori* высказываться по вопросу соблюдения условий действительности законопроекта, предложенного для голосования на референдуме.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

1. Аргументы авторов обращения

24. Авторы обращения утверждают, что, если граждане имеют право инициировать конституционные референдумы, то они, *a fortiori*, обладают и правом инициировать законодательные референдумы. Однако Центральная избирательная комиссия отказала в регистрации инициативной группы для проведения республиканского законодательного референдума [о признании утратившим силу Закона № 154 от 20 июля 2017 года], отметив, что право граждан инициировать подобный вид референдума прямо не предусмотрено.

25. Авторы обращения также считают, что на этапе инициирования референдума гражданами роль Центральной избирательной комиссии должна ограничиваться проверкой соблюдения процедуры (т.е., проверкой количества подписей), а Конституционный суд должен проверять условия действительности законопроекта, вынесенного на референдум по гражданской инициативе.

2. Аргументы органов власти

26. По мнению Президента Республики Молдова, референдум – это элемент полупрямой демократии. Приставка *полу* указывает на то, что народ не может непосредственно решать (не может осуществлять свой суверенитет) по всем вопросам, а только по некоторым из них посредством специальных способов (законодательная инициатива, вето, референдум). Институт референдума был сформулирован и конкретизирован в Кодексе о выборах. Согласно данному закону, референдум проводится в целях реализации власти народа и обеспечения его непосредственного участия в руководстве и управлении государственными делами, что является не чем иным, как производным элементом принципа суверенитета.

27. Президент также отмечает, что положения статьи 163 Кодекса о выборах предусматривают, что инициатива проведения республиканского референдума может исходить от граждан, и не устанавливает какие-либо препятствия в инициировании законодательного референдума. Однако не регламентирована процедура составления законопроекта для вынесения его на референдум.

28. По мнению Парламента, истинная демократия может быть претворена в жизнь только народом, путем осуществления национального суверенитета, непосредственно участвуя в референдумах, или через своих представителей, избранных в ходе демократических выборов. Референдум был введен на конституционном уровне, как способ непосредственного осуществления народом национального суверенитета, выражения

своей воли по вопросам общегосударственного интереса или особой важности в жизни страны.

29. Парламент отметил, что в Конституции нет положений, прямо регулирующих право граждан инициировать референдум, а также не определено понятие законодательного референдума. Хотя конституционный законодатель прямо не предусмотрел право народа инициировать республиканские референдумы, он не установил и ограничений в этом смысле. Учитывая, что народный суверенитет осуществляется непосредственно на референдуме, отсутствие процессуального регулирования не должно стать барьером в проведении этих референдумов народом. Законодательные пробелы и неясности не могут служить основанием для отказа в проведении референдума (включая законодательного) по инициативе граждан. В противном случае необоснованно ограничивается право народа на волеизъявление.

30. Правительство Республики Молдова отметило, что положения, толкование которых запрашивается, не содержат неопределенностей или неясностей, требующих толкования со стороны Конституционного суда. Судя по характеру вопросов, предмет обращения, в сущности, не относится к толкованию соответствующих статей Конституции, а направлен на получение юридического заключения по трем вопросам и наказание лиц, совершивших, по мнению авторов обращения, противоправные действия.

3. Оценка Конституционного суда

31. Согласно статье 2 ч. (1) Конституции, национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его **непосредственно и через свои представительные органы** в формах, определенных Конституцией.

32. Так, Конституция сочетает правовой режим представительной демократии, что подразумевает делегирование осуществления суверенитета высшему представительному органу – Парламенту, с непосредственным проявлением государственной власти народом посредством референдума – прямая демократия. Если в первом варианте народ участвует в осуществлении государственной власти через представителей, которые на период предоставленного мандата принимают решения от имени и во имя всего народа, то во втором варианте носитель государственной власти непосредственно осуществляет суверенитет, эффективным и четким способом, путем консультации воли народа по вопросам, имеющим важное значение для всего общества.

33. Современная демократия существует, в основном, в виде представительной демократии. Однако большинство стран допускают

в своих конституционных системах определенные формы прямой демократии.

34. Статья 75 ч. (1) Конституции Республики Молдова устанавливает, что важнейшие вопросы жизни общества и государства выносятся на референдум.

35. На основании статьи 72 ч. (3) п. б) Конституции, конституционные положения определяются органическим законом, будучи детализированы и разработаны Кодексом о выборах.

36. Так, согласно статье 153 Кодекса о выборах, республиканский референдум проводится в целях реализации власти народа и обеспечения его непосредственного участия в руководстве и управлении государственными делами. В зависимости от правового характера вопросов, выносимых на референдум, в соответствии со статьей 154 ч. (1) Кодекса о выборах, республиканские референдумы могут быть конституционными, законодательными, об отстранении от должности Президента Республики Молдова и консультативными.

37. Предметом конституционного референдума могут быть предложения о пересмотре Конституции, а предметом законодательного референдума – законопроекты исключительной важности.

38. На консультативный референдум выносятся вопросы общенационального значения в целях консультирования с общественностью по этим вопросам.

39. Согласно статье 155 кодекса, инициатива проведения республиканского референдума может исходить от: (1) не менее чем 200000 граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом (для конституционного референдума применяются положения п. а) ч. (1) ст. 141 Конституции); (2) не менее чем одной трети депутатов Парламента; (3) Президента Республики Молдова и (4) Правительства.

40. В своей предыдущей практике Конституционный суд отмечал, что граждане и Президент Республики Молдова имеют преимущество инициирования любого вида республиканского референдума, в соответствии со статьями 2 ч. (1), 38 ч. (1), 39 ч. (1), 75 ч. (1) и 88 п. f) Конституции, которые устанавливают принцип суверенитета народа и его право разрешать на референдуме, в установленном Конституцией и законодательством порядке, наиболее важные вопросы жизни общества и государства (Постановление № 15 от 11 апреля 2000 года). Однако в Постановлении № 24 от 27 июля 2017 года Конституционный суд постановил, что Президент Республики Молдова вправе инициировать только консультативные референдумы и признал неконституционными положения Кодекса о выборах, согласно которым правом инициативы проведения любого вида референдума обладали субъекты, указанные в статье 155 Кодекса о

выборах, включая Президента Республики Молдова. Конституционный суд отмечает, что данное постановление следует толковать в его правовом контексте. Ничего из его содержания не указывает на то, что граждане Республики Молдова не могут инициировать законодательные референдумы, поскольку постановление касается только полномочий Президента по организации референдума.

41. Право граждан инициировать законодательный референдум прямо исходит из текста статьи 155 ч. (1) п. а) Кодекса о выборах. Эта норма устанавливает два правила относительно инициирования республиканского референдума гражданами: (1) в случае конституционного референдума, он проводится в порядке ст. 141 ч. (1) п. а) Конституции (не менее чем 200000 граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом, из не менее чем половины административно-территориальных единиц второго уровня, в каждой из которых собрано не менее 20000 подписей в поддержку данной инициативы); (2) в случае других видов референдумов, **включая законодательный**, они могут быть инициированы не менее чем 200000 граждан Республики Молдова, обладающими избирательным правом, без необходимости распределения подписей по административно-территориальным единицам.

42. Такое законодательное решение вводит в действие статьи 2 ч.(1) и 75 Конституции. Формулировка этих конституционных норм дает возможность гражданам инициировать законодательный референдум. Более того, это не противоречит международным рекомендациям, согласно которым всегда должна существовать возможность для народной инициативы по проведению референдума (см. Рекомендацию Парламентской ассамблеи Совета Европы №1704(2005) «Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе»).

43. Следовательно, текст Основного закона действительно позволяет инициирование гражданами законодательного референдума. Однако, как и в случае большинства основных прав, право инициирования референдума не является абсолютным. Оно может быть ограничено, в частности, в целях защиты демократического общества. Другими словами, враги демократии должны знать, что они могут быть ограничены в праве, исходящем непосредственно из принципа демократии, именно в целях ее защиты.

44. Конституционный суд отмечает, что, в отличие от инициативы пересмотра Конституции путем референдума, когда, согласно статье 135 ч. (1) п. с) Конституции, Конституционный суд должен *a priori* дать заключение по вопросу действительности законопроекта о внесении изменений в Конституцию, по инициативе проведения законодательного референдума он не обладает подобной компетенцией.

45. Кроме того, изучив положения Кодекса о выборах, Конституционный суд заключает, что ни Парламент, как орган, наделенный исключительными полномочиями по назначению референдумов, ни Центральная избирательная комиссия не обладают компетенцией проверки действительности законов, вынесенных на референдум.

46. В соответствии со статьей 135 ч. (1) п. d Конституции, если проголосованный на референдуме законопроект противоречит Конституции, Конституционный суд может не подтвердить результаты республиканского законодательного референдума, инициированного гражданами.

47. Однако, в соответствии с Кодексом надлежащей практики в области проведения референдумов, принятым Венецианской комиссией 19 марта 2007 года, во избежание полного аннулирования выборов необходимо, чтобы компетентный орган до голосования мог исправить редакционные или исходящие из содержания вопроса ошибки, например: (1) неясный, обманчивый или наводящий характер вопроса; (2) нарушение формальных или материальных правил действительности. В подобных случаях можно признать его частичную недействительность, если остальная часть текста отвечает требованию согласованности. Чтобы соблюсти единство содержания, можно его поделить на разделы.

48. В смысле Кодекса надлежащей практики в области проведения референдумов, формальные правила действительности вынесенных на референдум законов предполагают, что представленные для голосования вопросы должны соответствовать: (1) единству формы: один и тот же вопрос не должен сочетать в себе предложение о внесении поправки, содержащее специальные термины, с предложением общей формулировки либо с принципиальным вопросом; (2) единству содержания: за исключением полного пересмотра текста (Конституции, закона), должна существовать взаимосвязь между различными частями каждого из вопросов, вынесенных на голосование, с тем, чтобы гарантировать свободу голоса избирателя, не вынуждая его целиком принимать или отклонять не связанные между собой положения; одновременный пересмотр нескольких разделов одного закона приравнивается к его полному пересмотру; (3) иерархическому единству: желательно, чтобы один и тот же вопрос не относился одновременно к юридическим нормам различного уровня нормативной иерархии.

49. Материальные правила действительности вынесенных на референдум текстов предполагает, что они должны соответствовать законам с высшей юридической силой (принцип нормативной иерархии). Они не должны противоречить международному праву или

основным принципам демократии, правам человека и принципу верховенства права.

50. Конституционный суд заключает, что, хотя граждане и имеют право инициировать законодательный референдум, существуют пробелы в законодательстве относительно процедуры проведения этого вида референдума, контроля формальных и материальных правил действительности текстов, вынесенных на референдум, а также относительно последствий референдума. Согласно пункту 8 вышеуказанного Кодекса надлежащей практики в области проведения референдумов, «последствия решающего или консультативного референдума должны быть четко определены в Конституции либо в законе». С учетом положений статьи 72 ч. (3) п. б) Конституции, Конституционный суд подчеркивает, что четкое регулирование процедуры инициирования референдума гражданами, как и его последствий, входит в компетенцию Парламента. В связи с этим, приветствуется изучение сравнительного права и заимствование наилучших международных практик, доказавших свою эффективность.

51. Что касается вопроса авторов обращения относительно возможности конституционных судей высказаться *a priori* по вопросу соблюдения условий действительности законопроекта, предложенного для голосования на референдуме, Конституционный суд отмечает, что если дать утвердительный ответ, он примет на себя полномочия, которые не считает необходимыми, учитывая наличие более подходящего в этом смысле органа. Конституционный суд выше отметил, что статья 135 ч. (1) п. с) Конституции наделяет его полномочиями высказываться только по законопроектам о внесении изменений в Конституцию в случае конституционных референдумов.

52. Согласно статье 60 Конституции, Парламент является единственным законодательным органом государства, а в соответствии со статьей 66 п. б) Конституции, полномочия по назначению референдумов принадлежат Парламенту. Учитывая вышеизложенное и тот факт, что Парламент обладает всеми необходимыми юридическими инструментами для проверки условий действительности законопроектов, **пока не будет регламентирована процедура инициирования законодательных референдумов**, полномочия проверки формальных и материальных правил действительности выносимых на референдум законопроектов принадлежит Парламенту. Он запрашивает согласование и экспертизу законопроектов, которые должны быть вынесены на референдум, в соответствии с Законом №100 от 22 декабря 2017 года о нормативных актах. Также, Парламенту надлежит признать законность результатов законодательного референдума.

53. Следовательно, если Парламент установит, что законопроект, представленный для голосования гражданами на референдуме, не

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ 1 Ч. (3), 2, 7, 23 Ч. (2), 38 Ч. (1), 39 Ч. (1), 75 И 141 Ч. (1) П. А) КОНСТИТУЦИИ

соответствует материальным и формальным условиям действительности либо возникают вопросы относительно его конституционности, он может **аргументированно** отказать в его проведении. В этом контексте, Конституционный суд пересматривает свое Постановление № 15 от 11 апреля 2000 года, в котором отмечалось, что Парламент не наделен прерогативой принятия решения об отклонении предложения о проведении референдума, представленного гражданами (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 13 от 14 мая 2018 года, § 23).

54. Конституционный суд также подчеркивает, что после принятия закона на референдуме, подтверждения результатов голосования Конституционным судом и признания их законности Парламентом, закон должен быть опубликован в *Monitorul Oficial*.

Руководствуясь статьями 135 ч. (1) п. b) и 140 Конституции, статьей 26 Закона о Конституционном суде, статьями 6, 61, 62 п. b) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Граждане Республики Молдова имеют право инициировать проведение законодательных референдумов в условиях закона.

2. До регламентирования процедуры инициирования законодательных референдумов и признания законности их результатов, полномочия по контролю формальных и материальных правил действительности текстов, выносимых на референдум, а также по признанию законности результатов референдумов, принадлежат Парламенту.

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

Председатель

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

Кишинэу, 2 октября 2018 года

ПКС № 23

Дело № 41b/2018