



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**некоторых положений ст.177 и ст.178 Кодекса о выборах, в  
редакции Закона №29 от 13 марта 2014 года**  
*(вопросы, которые могут выноситься на местный референдум)*

*(Обращение № 25а/2014)*

**КИШИНЭУ,**  
**5 июня 2014 года**

Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,  
Аурел БЭЕШУ,  
Игорь ДОЛЯ,  
Тудор ПАНЦЫРУ,  
Виктор ПОПА,  
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,  
при участии секретаря заседания, Еуджениу Осипова,

принимая во внимание обращение, представленное и  
зарегистрированное 7 апреля 2014 года,  
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,  
учитывая акты и материалы дела,  
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

#### ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Игоря Додона и Иона Чебан, представленное в Конституционный суд 7 апреля 2014 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 синтагмы «*и относящиеся исключительно к установленным законом полномочиям органов местного публичного управления*» из ч.(1) ст.177, положений ч.(1<sup>1</sup>) ст.177 и п.а), п.б) и п.с) ст.178 Кодекса о выборах, в редакции Закона №29 от 13 марта 2014 года.

2. Авторы обращения считают, что внесенные в ст.177 и ст.178 Кодекса о выборах изменения, предусматривающие полномочия органов местного публичного управления по проведению местных референдумов и сужающие перечень вопросов, по которым могут проводиться консультации, нарушают положения ст.1 ч.(3), ст.2 ч.(1), ст.4 ч.(1), ст.7, ст.32 ч.(1), ст.75 ч.(1) и ст.109 ч.(1) Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 19 мая 2014 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

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

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировали депутат Парламента Ион Чебан и представитель Игоря Додона – Максим Лебединский. Парламент был представлен главным консультантом службы конституционного и административного права общего юридического управления Секретариата Парламента, Юрие Кожокару. Правительство не направило своего представителя.

#### ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. 13 марта 2014 г. Парламент Республики Молдова принял Закон №29 о внесении изменений и дополнения в Кодекс о выборах №1381-ХІІІ от 21 ноября 1997 года, которые касаются и проблематики проведения местных референдумов.

7. Согласно новой редакции ст.177 ч.(1) Кодекса о выборах, на местный референдум могут выноситься вопросы, имеющие важнейшее значение для соответствующего населенного пункта и относящиеся исключительно к установленным законом полномочиям органов местного публичного управления. Кроме того, статья была дополнена ч.(1<sup>1</sup>), согласно которой текст вопроса, вынесенного на местный референдум, должен быть составлен нейтрально, без двусмысленности или подсказки ответа. Не допускаются взаимоисключающие вопросы.

8. Ст.178 Кодекса о выборах дополнена тремя новыми группами вопросов, которые не могут стать предметом опроса на местном референдуме, а именно: а) общенационального значения, которые в соответствии с полномочиями, определенными Конституцией и законодательством, относятся к компетенции Парламента, Правительства или других центральных органов публичной власти; б) относящихся к внутренней и внешней политике государства; с) противоречащих положениям Конституции и законодательства Республики Молдова.

#### ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

9. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 1, ст.1):

##### 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.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ КОДЕКСА  
О ВЫБОРАХ (ВОПРОСЫ, КОТОРЫЕ МОГУТ ВЫНОСИТЬСЯ НА МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ)

(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.»

### Статья 7

#### Конституция - высший закон

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

### Статья 32

#### Свобода мнений и выражения

«(1) Каждому гражданину гарантируется свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами.

[...]»

### Статья 66

#### Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

[...]

d) утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства;

[...]»

### Статья 75

#### Референдум

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

[...]»

### Статья 109

#### Основные принципы местного публичного управления

«(1) Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.

[...]»

### Статья 112

#### Сельские и городские власти

«(1) Властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, являются выборные местные советы и примары.

(2) В соответствии с законом местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел и городов.

(3) Порядок избрания местных советов и примаров и их функции устанавливаются законом.»

### Статья 113 Районный совет

«(1) Районный совет координирует деятельность сельских и городских советов по управлению общественными делами районного значения.

(2) Районный совет избирается и осуществляет свою деятельность в соответствии с законом.

(3) Отношения между местными публичными властями основываются на принципах автономии, законности и сотрудничества в решении общих вопросов.»

10. Применимые положения Кодекса о выборах №1381-ХІІІ от 21 ноября 1997 года (М.О., 1997 г., №81, ст.667):

### Статья 175 Местный референдум

«Местный референдум представляет собой консультирование с гражданами по вопросам важнейшего значения для села (коммуны), сектора, города (муниципия), района, административно-территориального образования с особым статусом. Отзыв примара села (коммуны), сектора, города (муниципия) осуществляется также путем проведения местного референдума.»

### Статья 177 Вопросы, выносимые на местный референдум

«(1) На местный референдум могут выноситься вопросы, имеющие важнейшее значение для соответствующего населенного пункта и относящиеся исключительно к установленным законом полномочиям органов местного публичного управления.

(1<sup>1</sup>) Текст вопроса, вынесенного на местный референдум, должен был составлен нейтрально, без двусмысленности или подсказки ответа. Не допускаются взаимоисключающие вопросы.

(2) Вопрос об отзыве примара путем проведения референдума может быть возбужден в случае несоблюдения им интересов местного сообщества, ненадлежащего исполнения обязанностей местного выборного лица, предусмотренных законом, нарушения моральных и этических норм, подтвержденного в установленном порядке.»

### Статья 178 Вопросы, которые не могут выноситься на местный референдум

«На местный референдум не могут выноситься вопросы:

а) общенационального значения, которые в соответствии с полномочиями, определенными Конституцией и законодательством, относятся к компетенции Парламента, Правительства или других центральных органов публичной власти;

б) относящиеся к внутренней и внешней политике государства;

с) противоречащие положениям Конституции и законодательства Республики Молдова;

д) о налогах и бюджете;

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ КОДЕКСА  
О ВЫБОРАХ (ВОПРОСЫ, КОТОРЫЕ МОГУТ ВЫНОСИТЬСЯ НА МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ)

- f) об избрании и назначении на должность, освобождении и отзыве с должности лиц, относящиеся к компетенции Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства;
- g) об отзыве примара, освобожденного от занимаемой должности на основании вступившего в законную силу решения судебной инстанции;
- h) относящиеся к компетенции судебных инстанций или прокуратуры;
- i) об изменении административно-территориальной подчиненности населенных пунктов, за исключением случаев, предусмотренных Законом об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери).»

11. Применимые положения Закона №436 от 28 декабря 2006 года о местном публичном управлении (М.О., 2007 г., №32-35, ст.116):

### Статья 8

#### Консультации с населением

«(1) По вопросам, имеющим особое значение для административно-территориальной единицы, могут проводиться в соответствии с Кодексом о выборах консультации с населением путем проведения местного референдума.

(2) По вопросам местного значения, представляющим интерес для части населения административно-территориальной единицы, могут проводиться с этой частью населения консультации, публичные слушания и собеседования в соответствии с законом.

(3) По проектам решений местного совета проводятся в соответствии с законом публичные консультации с соблюдением процедур, установленных каждым органом представительной и правомочной власти населения административно-территориальной единицы первого или при необходимости второго уровня.»

### ВОПРОСЫ ПРАВА

12. Из содержания обращения, Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается ограничений, обусловленных вопросами, не подлежащим голосованию на местном референдуме, а также формулировки этих вопросов.

13. Обращение относится к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как право прямого осуществления суверенитета, сущность и цель проведения республиканских и местных референдумов и их отличия, проведение консультаций с гражданами по вопросам местного значения, как основной принцип местного публичного управления.

#### А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

14. В определении от 19 мая 2014 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, представленное обращение относится к компетенции Конституционного суда.

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

16. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля являются синтагма *«и относящиеся исключительно к установленным законом полномочиям органов местного публичного управления»* из ч.(1) ст.177, положения ч.(1<sup>1</sup>) ст.177, п.а), п.б) и п.с) ст.178 Кодекса о выборах. В обращении были затронуты следующие аспекты: 1) проведения местных референдумов только по вопросам, относящимся к полномочиям органов местного публичного управления; 2) способа изложения вопроса, выносимого на референдум; 3) вопросов, которые не могут выноситься на референдум.

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 статьи 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

19. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, состоит в установлении соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

20. Для уяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить, в частности, из положений ст.75 и ст.109 Конституции, а также из своей предыдущей практики.

## В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 75 Ч.(1) И СТ.109 Ч.(1)  
КОНСТИТУЦИИ

21. Авторы обращения утверждают, что оспариваемые положения вступают в противоречие со ст.75 ч.(1) Конституции, согласно которой:

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

[...]»

22. Также, они считают, что эти положения нарушают и ст.109 ч.(1) Высшего закона, в соответствии с которой:

«(1) Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.  
[...]

### **1. Аргументы авторов обращения**

23. По мнению авторов обращения, оспариваемые положения ст.177 и ст.178 Кодекса о выборах нарушают права и основные свободы гражданина, в частности, право прямого осуществления суверенитета и свободу мнений и выражения. В этом смысле, авторы считают, что внесенные изменения и дополнения представляют собой посягательство и на основные принципы местного публичного управления.

24. Кроме того, авторы считают, что только органы местного публичного управления и граждане вправе решать, какие вопросы являются важными для местного сообщества. Также, по их мнению, составление и редактирование текста вопроса, выносимого на референдум, является прерогативой граждан.

### **2. Аргументы властей**

25. В точке зрения Парламента отмечается, что местный референдум, как способ реализации принципов местной автономии и проведения консультаций с гражданами, можно организовать и провести только в условиях закона и исключительно по важнейшим вопросам местного значения.

26. В представленной точке зрения Правительства также отмечается, что проведение местных референдумов возможно только для решения вопросов локального значения, а не национального значения, которые относятся к компетенции Парламента или Правительства, в соответствии с полномочиями, установленными Конституцией и законодательством. Реализация принципов местного публичного управления не может затрагивать единый характер государства.

27. Согласно письменной точке зрения Президента Республики Молдова, изменения, внесенные в ст.177 ч.(1) Кодекса о выборах, соответствуют требованиям ст.3 Европейской хартии местного самоуправления. Что касается ч.(1<sup>1</sup>) ст.177 Кодекса о выборах, она носит технический характер и по самой своей сути не может противоречить Конституции.



28. Положения п.а), п.б), п.с) ст.178 Кодекса о выборах призваны защищать единый характер и суверенитет государства.

### 3. Оценка Конституционного суда

#### 3.1. Общие принципы

29. Согласно ст.2 Конституции, национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы.

30. Конституционный суд отмечает, что национальный суверенитет – это право народа самостоятельно принимать решения по вопросам, отвечающим его интересам, и продвигать их в формах, установленных Высшим законом. Этот конституционный принцип вытекает из ст.1 Конституции, закрепляющей суверенный характер государства.

31. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что ч.(2) ст.2 Конституции в качестве принципа предусматривает, 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.**

32. Конституционный суд подчеркивает, что, в соответствии с конституционной нормой, национальный суверенитет осуществляется непосредственно народом, путем участия в референдумах и выборах, а также через свои представительные органы. В этом смысле, ст.60 Конституции предусматривает, что Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова.

33. Учитывая, что референдум представляет собой инструмент прямого осуществления суверенитета, Конституционный суд отмечает, что, в этом смысле, ст.75 ч.(1) Конституции предусматривает, что важнейшие вопросы жизни общества и государства выносятся на референдум.

34. Являясь характерным инструментом правового государства, референдум способствует реализации прямой демократии, при которой избиратели выражают свое мнение по важнейшим вопросам национального значения, для их непосредственного решения, без посредников, на всей территории страны либо определенной административно-территориальной единицы.

35. Конституционный суд отмечает, что согласно Кодексу о выборах по территориальному признаку различаются *республиканские* и *местные* референдумы.

36. Республиканские референдумы проводятся на всей территории страны, с участием всех избирателей, тогда как местные референдумы проводятся в пределах административно-территориальной единицы.

37. Согласно ст.142 Кодекса о выборах, республиканский референдум проводится в целях реализации власти народа и обеспечения его непосредственного участия в руководстве и управлении государственными делами, а в зависимости от правового характера выносимых на референдум вопросов, республиканские референдумы могут быть конституционными, законодательными и консультативными.

38. В то же время, согласно ст.175 Кодекса о выборах, местный референдум представляет собой консультирование с гражданами по вопросам важнейшего значения для села (коммуны), сектора, города (муниципия), района, административно-территориального образования с особым статусом.

### *3.2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела*

39. Согласно ст.109 Конституции, публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и **консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.**

40. Конституционный суд отмечает, что принцип консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения, закрепленный ст.109 ч.(1) Конституции, подчиняется конституционному принципу местной автономии, являясь его составной частью. Он проявляется в форме референдума или в других формах консультации с народом.

41. Преамбула Европейской хартии местного самоуправления гласит: *«Право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами - членами Совета Европы, будучи убеждены в том, что это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне.»*

42. Конституционный суд отмечает, что вышеуказанная конституционная норма определяет пределы проведения консультаций с гражданами местного сообщества, имея в виду только **важнейшие вопросы местного значения.**

43. В этом смысле, и ст.8 ч.(1) Закона №436-ХVI от 28 декабря 2006 года о местном публичном управлении предусматривает, что «по вопросам, *имеющим особое значение для административно-*

*территориальной единицы*», могут проводиться консультации с населением путем проведения местного референдума. Более того, ч.(2) данной статьи предусматривает, что по вопросам местного значения, представляющим интерес для части населения административно-территориальной единицы, могут проводиться с этой частью населения консультации, публичные слушания и собеседования в соответствии с законом.

44. И ст.17 ч.(1) и ст.18 Закона №764-XV от 27 декабря 2001 года об административно-территориальном устройстве Республики Молдова предусматривают проведение консультаций с гражданами в случае необходимости решения Парламентом вопросов образования, упразднения, изменения статуса, изменения границ административно-территориальных единиц или перенесения административного центра.

45. Рассматривая пределы проведения консультаций с гражданами административно-территориальной единицы через призму международных актов, Конституционный суд ссылается на ст.3 Европейской хартии местного самоуправления:

«1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. [...] **Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.**»

46. Согласно Рекомендации № R(96)2 Комитета министров Совета Европы к государствам-участникам о референдумах и инициативах населения на местном уровне, правительства стран-участников должны:

«а. учитывать тот факт, что местные и региональные органы могут регламентировать в пределах предоставленной им местной автономии проведение референдумов и/или реализацию инициатив населения на местном уровне, уточняя при этом, какие вопросы допускается или запрещается решать такими средствами, а также консультативный или решающий характер референдума, либо альтернативным способом;

б. принимать, в случае необходимости и только после проведения консультаций с местными органами государственной власти, законодательную основу организации и проведения референдумов и/или реализации инициатив населения на местном уровне и четко определить, какие вопросы допускается или запрещается решать такими средствами, а также консультативный или решающий характер референдума.

[...]»

47. В контексте изложенного, Конституционный суд отмечает, что изменения, внесенные Законом №29 от 13 марта 2014 года в ч.(1) ст.177 Кодекса о выборах, согласно которой: «На местный референдум могут выноситься вопросы, имеющие важнейшее значение для

соответствующего населенного пункта **и относящиеся исключительно к установленным законом полномочиям органов местного публичного управления»** вытекают из конституционных и международных норм, указанных выше.

48. Конституционный суд подчеркивает, что эти положения не отступают от нормы ст.175 Кодекса о выборах, согласно которой местный референдум представляет собой консультирование с гражданами **по вопросам важнейшего значения для села (коммуны), сектора, города (муниципия), района, административно-территориального образования с особым статусом**, а развивают ее.

49. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что суть принципа местной автономии заключается в предоставлении местным сообществам права решать и управлять административными делами в рамках закона, **без вмешательства центральных органов**. Полномочия, переданные местным сообществам, предусмотрены законом, и государство, в специфических формах, осуществляет контроль за их исполнением.

50. Пределы компетенции органов местного публичного управления также установлены в ст.112 ч.(2) Конституции, предусматривающей, что в соответствии с законом местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти **и решают общественные дела сел и городов**. Также, согласно ст.113 Конституции, районный совет координирует деятельность сельских и городских советов по управлению **общественными делами районного значения**.

51. Конституционный суд отмечает, что Рекомендация № R(96)2 о референдумах и инициативах населения на местном уровне предусматривает относительно выносимых на местный референдум вопросов:

«Местные референдумы и инициативы населения должны проводиться местными органами **только по вопросам, относящимся к их компетенции**. Тем не менее, некоторые нормативные акты могут расширить сферу применения этих средств и включить и другие вопросы либо исключить определенные вопросы. Компетентный орган должен безотлагательно высказаться по вопросу приемлемости предложения об организации референдума или инициативы населения. Критерии приемлемости предложений необходимо определить нормативными актами.»

52. Таким образом, только законодатель вправе расширить сферу регулирования вопросов, выносимых на местный референдум.

53. В Постановлении №12 от 5 марта 2002 года о контроле конституционности Закона №764-XV от 27 декабря 2001 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова» Конституционный суд отметил следующее:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ КОДЕКСА  
О ВЫБОРАХ (ВОПРОСЫ, КОТОРЫЕ МОГУТ ВЫНОСИТЬСЯ НА МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ)

«Конституционный суд отмечает, что **местное самоуправление должно руководствоваться положениями закона**, и, таким образом, исключается возможность отступления от них и ошибочного толкования прерогатив административно-территориальных единиц.»

54. В этом контексте, Конституционный суд подчеркивает, что Парламент, являясь высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства, в соответствии с исключительной компетенцией, предоставленной ему Конституцией, регламентирует органическим законом организацию местного управления, территории, а также общий режим местной автономии. В осуществление законодательных полномочий, предусмотренных ст.72 Конституции, Парламент вправе принимать, изменить и отменить любой закон. Одобрение или проведение консультаций с гражданами по этим вопросам в рамках референдума, в частности, местного, не предусмотрены конституционными нормами.

55. В то же время, согласно ст.109 ч.(3) Конституции, **в силу обязанности гарантирования принципа местной автономии, его применение не может затрагивать единый характер государства.**

56. Исходя из конституционных норм, которые предоставляют местным сообществам право организовать референдум лишь по важнейшим вопросам местного значения, Конституционный суд отмечает, что ст.178 Кодекса о выборах перечисляет вопросы, которые не могут выноситься на местный референдум: а) общенационального значения, которые в соответствии с полномочиями, определенными Конституцией и законодательством, относятся к компетенции Парламента, Правительства или других центральных органов публичной власти; б) относящиеся к внутренней и внешней политике государства; в) противоречащие положениям Конституции и законодательства Республики Молдова; г) о налогах и бюджете; д) о чрезвычайных или срочных мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения; е) об избрании и назначении на должность, освобождении и отзыве с должности лиц, относящиеся к компетенции Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства; ж) об отзыве примара, освобожденного от занимаемой должности на основании вступившего в законную силу решения судебной инстанции; з) относящиеся к компетенции судебных инстанций или прокуратуры; и) об изменении административно-территориальной подчиненности населенных пунктов, за исключением случаев, предусмотренных Законом об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери).

57. Конституционный суд отмечает, что первые три пункта [а), б) и в)] были внесены в ст.178 Кодекса о выборах Законом №29 от 13 марта 2014 года.

58. В этом смысле, в свете вышеуказанных конституционных и законодательных принципов, Конституционный суд повторно указывает на недопустимость предоставления местным сообществам права решать вопросы национального значения, относящиеся к компетенции Парламента, Правительства или других органов центрального публичного управления. Ведь вопросы национального значения отражают интересы всего населения Республики Молдова и решаются законодательной и исполнительной властями в пределах полномочий, установленных Конституцией, или могут выноситься на республиканский референдум.

59. Также, Конституционный суд подчеркивает, что вопросы, относящиеся к внутренней и внешней политике государства, не могут рассматриваться как вопросы, находящиеся в ведение одного сообщества. Более того, согласно ст.66 п.d) Конституции, Парламент утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства, а согласно ст.96 Конституции Правительство обеспечивает проведение этой политики.

60. Кроме того, относительно запрета вынесения на местный референдум вопросов, вступающих в противоречие с положениями Конституции и законодательства Республики Молдова, Конституционный суд отмечает следующее.

61. Статья 7 Высшего закона гласит: **«Конституция Республики Молдова является ее высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы.»** Высший закон состоит из норм и принципов, обладающих высшей юридической силой и определяющих основные общественные отношения, необходимые для создания, сохранения и осуществления политической власти народа и уравнивания интересов.

62. Утверждение верховенства Конституции предполагает наличие механизмов контроля соответствия Конституции всех нижестоящих нормативных актов. В этом смысле, Конституционный суд является единственным органом конституционной юрисдикции, который гарантирует верховенство Конституции, обеспечивает реализацию принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и гарантирует ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством.

63. Конституционный суд подчеркивает, что на национальном уровне рассмотрению вопросов, противоречащих Конституции, должен предшествовать пересмотр Конституции. В этом смысле, в ст.141 Высшего закона конституционный законодатель установил, что 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.

64. Согласно ст.142 ч.(1) Конституции и ст.146 Кодекса о выборах, вопрос утверждения принятых Парламентом конституционных законов о пересмотре положений о суверенном, независимом и унитарном характере государства, а также о постоянном нейтралитете государства, **обязательно выносится на республиканский референдум**. Кроме того, конституционная норма (ст.142 ч.(2)) императивным образом предусматривает, что не допускается пересмотр, следствием которого было бы упразднение основных прав и свобод граждан или гарантий таковых.

65. Что касается юридической силы законов, Конституционный суд отмечает, что законы, принятые единственной законодательной властью государства на основании конституционных норм, имеют государственный, принудительный, общий и безличный характер, являясь обязательными для исполнения на всей территории страны всеми публичными органами и всеми юридическими и физическими лицами.

66. Исходя из изложенного, Конституционный суд отмечает, что вынесение на местный референдум вопросов, указанных в ст.178 п.а), п.б) и п.с) Кодекса о выборах, противоречило бы конституционным принципам.

67. Что касается части (1<sup>1</sup>) ст.177 Кодекса о выборах, согласно которой «Текст вопроса, вынесенного на местный референдум, должен был составлен нейтрально, без двусмысленности или подсказки ответа. Не допускаются взаимоисключающие вопросы.», Конституционный суд отмечает, что эта норма не является новой. Ст.186 ч.(3) Кодекса о выборах содержала аналогичную норму, которая была признана утратившей силу Законом №29 от 13 марта 2014 года, и предусматривала: *«Вопросы, подлежащие вынесению на местный референдум, излагаются четко и ясно во избежание их двоякого толкования. Не могут быть вынесены на референдум взаимоисключающие вопросы.»*

68. Такую же норму содержит и ст.143 ч.(4) Кодекса о выборах: *«Текст вопроса, вынесенного на консультативный референдум, должен быть составлен нейтрально, без двусмысленностей и подсказки ответа.»*

69. Конституционный суд отмечает, что четко сформулированный текст вопроса, выносимого на референдум, в нейтральной форме, без двусмысленностей и подсказки ответа, гарантирует соблюдение права

гражданина на выражение своего мнения по вопросу, по которому проводится опрос, чем обеспечивается его участие в управлении общественными делами.

70. Согласно п.3.1 Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов, принятого Советом по демократическим выборам на 18-м заседании (Венеция, 12 октября 2006г.) и Венецианской комиссией на 70-й Пленарной сессии (Венеция, 16-17 марта 2007 г.):

«[...]

**с. Вынесенный на референдум вопрос должен быть сформулирован ясно; формулировка вопроса не должна вводить участников референдума в заблуждение; такая формулировка не должна содержать в себе подсказки ответа;** участники референдума должны быть информированы о характере референдума и вытекающих из этого процессуальных последствиях; участникам референдума должна быть предоставлена возможность: отвечать на поставленные вопросы лишь «да», «нет» или опустить в урну чистый бюллетень;

d. Органы власти должны предоставлять объективную информацию; это предполагает, что текст проекта законодательного акта, вынесенный на референдум, а также пояснительный доклад или же доводы, приводимые сторонниками и противниками проекта (вопроса), вынесенного на референдум в рамках уравновешенной кампании по агитации, должны быть доведены до сведения участников референдума достаточно загодя следующим образом:

i. они публикуются в официальном печатном органе за достаточный срок до дня голосования;

ii. они направляются лично гражданам, которые должны получить их в своё распоряжение за достаточный срок до дня голосования;

iii. в пояснительном докладе должна быть представлена не только точка зрения органов власти (исполнительных и законодательных) или же лиц, разделяющих такую, но также и точка зрения лиц, имеющих противоположное мнение; обе точки зрения должны быть представлены уравновешенно.»

71. Согласно пояснительному меморандуму к Своду рекомендуемых норм при проведении референдумов, ясная формулировка вопроса является решающим фактором для составления избирателями собственного мнения. Вопрос не должен содержать информацию о возможных последствиях одобрения или отклонения предложения, вынесенного на референдум. Также, поставленный вопрос не должен требовать детального ответа. И в конечном счете, публичные органы должны информировать избирателей о цели и последствиях референдума (является он обязательным или консультативным, положительный результат приведет к принятию или отклонению предложения, или это лишь этап в продолжительном процессе по принятию решения).

73. В заключение, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ст.177 и ст.178 Кодекса о выборах, которые определяют пределы выносимых на местный референдум вопросов, соответствуют в полной мере положениям ст.75 ч.(1) и ст.109 ч.(1) Конституции.



На основании изложенного и руководствуясь положениями ст. 140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.60, ст.62 п.а) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

### ПО С Т А Н О В Л Я Е Т:

1. *Считать необоснованным* обращение депутатов Парламента Игоря Додон и Иона Чебан о контроле конституционности некоторых положений Кодекса о выборах, касающихся проблематики местных референдумов.

2. *Признать конституционными:*

- синтагму «и относящиеся исключительно к установленным законом полномочиям органов местного публичного управления» из части (1) ст.177 и положения части (1<sup>1</sup>) ст.177;

- пункты а), b) и с) статьи 178 Кодекса о выборах №1381-ХІІІ от 21 ноября 1997 года.

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

**Председатель**

**Александру ТЭНАСЕ**

*Кишинэу, 5 июня 2014 года*

*ПКС № 21*

*Дело № 25а/2014*