



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

**О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ
ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ**

ст. 8 ч. (1) п. d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года
о политических партиях

(обращение № 52g/2018 г.)

КИШИНЭУ

1 октября 2018 г.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ
СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 8 Ч. (1) П. D) ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007
ГОДА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

Конституционный суд в составе:

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,

при участии *секретаря заседания*, Оксаны Цуркану,

Принимая во внимание обращение, представленное
и зарегистрированное 7 мая 2018 г.,
рассмотрев предварительно указанное обращение,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее определение:

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности ст. 8 ч. (1) п. d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях, представленное по ходатайству Иона Дрон и Анжелы Вуйко, в рамках дела № 3-157/2018, рассматриваемого судом Кишинэу, сектор Буюкань.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд 7 мая 2018 года судьей суда Кишинэу, сектор Буюкань, Дорином Дулгиеру, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) и п. g) Конституции.

3. Авторы обращения полагают, что положения ст. 8 ч. (1) п. d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях противоречат ст. 41 Конституции.

4. Определением Конституционного суда от 14 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 заседании Конституционного суда обращение поддержали авторы – Ион Дрон и Анжела Вуйко. Со стороны Парламента принял участие начальник службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления секретариата Парламента – Валериу Кучук. От Правительства принял участие государственный секретарь Эдуард Сербенко.

А. Обстоятельства основного спора

7. Группа лиц 7 февраля 2018 года решила создать политическую партию «За людей, природу и животных».

8. На второй день эти лица представили в Министерство юстиции (производившее на тот момент регистрацию политических партий) заявление о регистрации политической партии. Указанный орган вернул заявление, не приняв какого-либо решения.

9. Заявление о регистрации политического формирования было повторно представлено 21 марта 2018 года. На основании ст. 8 ч. (1) п. d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях, Министерство юстиции решением № 1 от 5 апреля 2018 года отказало в регистрации политической партии.

10. Ион Дрон, Анжела Вуйко и Вячеслав Ангелич 12 апреля 2018 года обратились в суд с заявлением против Министерства юстиции, потребовав отменить решение № 1 от 5 апреля 2018 года и обязать Министерство юстиции производить регистрацию политической партии «За людей, природу и животных».

11. В ходе судебного заседания от 2 мая 2018 года Ион Дрон и Анжела Вуйко представили запрос об исключительном случае неконституционности положений ст. 8 ч. (1) п. d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях.

12. Определением от 2 мая 2018 года суд решил направить обращение в Конституционный суд для его разрешения.

В. Применимое законодательство

13. Применимые положения Конституции:

Статья 41

Свобода партий и других общественно-политических организаций

«(1) Граждане могут свободно объединяться в партии и другие общественно-политические организации, способствующие выявлению и выражению политической воли граждан и участвующие в выборах в соответствии с законом.

(2) Партии и другие общественно-политические организации равны перед законом.

(3) Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов партий и других общественно-политических организаций.

(4) Партии и другие общественно-политические организации, цели или деятельность которых направлены против политического плюрализма, принципов правового государства, суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Молдова, являются неконституционными.

(5) Тайные объединения запрещены.

(6) Запрещается деятельность партий, состоящих из иностранных граждан.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ
СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 8 Ч. (1) П. D) ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007
ГОДА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

(7) Государственные должности, занятие которых несовместимо с членством в партиях, устанавливаются органическим законом».

Статья 54

Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20–24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы».

14. Применимые положения Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях:

Статья 1

Политические партии

«(1) Политические партии являются добровольными, имеющими статус юридического лица объединениями граждан Республики Молдова с правом голоса, которые посредством совместной деятельности и на основе принципа свободного участия способствуют формированию, выражению и реализации своей политической воли.

(2) Будучи демократическими институтами правового государства, политические партии поддерживают демократические ценности и политический плюрализм, способствуют формированию общественного мнения, участвуют посредством выдвижения и поддержки кандидатов в выборах и формировании органов публичной власти, стимулируют участие граждан в выборах, участвуют через своих представителей в законном осуществлении власти в государстве, осуществляют иную деятельность в соответствии с законом».

Статья 8

Подача документов для регистрации политической партии

«(1) Политическая партия подлежит государственной регистрации в Агентстве государственных услуг в соответствии с настоящим законом и Законом о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей № 220/2007, при этом последний применяется лишь в той мере, в какой он не противоречит настоящему закону. Для регистрации представляются следующие документы:

[...]

d) учредительный документ, к которому прилагаются список членов партии, число которых не может быть менее четырех тысяч, учредительные документы территориальных организаций партии, список делегатов, участвовавших в учредительном съезде. На момент учреждения партии ее члены должны проживать в не менее чем половине административно-территориальных единиц Республики Молдова второго уровня и при этом не менее 120 членов в каждой из указанных

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ
СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 8 Ч. (1) П. D) ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007
ГОДА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

административно-территориальных единиц. Список членов партии, составленный на основании заявлений о вступлении в партию, должен содержать: фамилию, имя, пол, дату рождения, место жительства, серию и номер документа, удостоверяющего личность, и подпись члена;

[...]

(3) Агентство государственных услуг в 15-дневный срок со дня подачи документов, предусмотренных частью (1), принимает решение о регистрации политической партии или об отказе в ее регистрации в случае несоответствия установленным настоящим законом требованиям.

(4) Решение об отказе в регистрации политической партии может быть обжаловано в суд в десятидневный срок со дня его принятия.

[...]».

15. Применимые положения Закона № 718 от 17 сентября 1991 года о партиях и других общественно-политических организациях:

Статья 5

Устав партий и других общественно-политических организаций

«[...]

~~Устав партии или другой общественно-политической организации регистрируется, если:~~

~~а) в ней состоит не менее 5000 членов, проживающих в не менее чем половине административно-территориальных единиц второго уровня, и при этом не менее 150 членов в каждой из указанных административно-территориальных единиц;~~

~~[...]».~~

[Закон № 718 от 17 сентября 1991 года утратил силу 29 февраля 2008 года, со дня вступления в силу Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях.]

16. Применимые положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод:

Статья 11

Свобода собраний и ассоциаций

«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции и государственного управления».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Приемлемость обращения

17. Определением от 14 мая 2018 года Конституционный суд проверил, если обращение отвечает требованиям приемлемости.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ
СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 8 Ч. (1) П. D) ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007
ГОДА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

18. Конституционный суд установил, что предметом обращения об исключительном случае неконституционности является ст. 8 ч. (1) п. d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях, которая подлежит применению при разрешении дела. Контроль конституционности данной категории нормативных актов входит в компетенцию *ratione materiae* Конституционного суда, согласно ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции.

19. Обращение об исключительном случае неконституционности было представлено одной из сторон процесса.

20. Конституционный суд отметил, что Постановлением № 3 от 29 января 1999 года он подверг анализу положения с аналогичным содержанием (ст. 5 ч. (3) п. а) Закона № 718 от 17 сентября 1991 года о партиях и других общественно-политических организациях) и признал конституционными требования о численности партии, подлежащей регистрации, не менее 5000 и территориального представительства не менее 150 членов в не менее чем половине административно-территориальных единиц второго уровня. Несмотря на это, Конституционный суд считает целесообразным пересмотреть эту практику.

21. Конституционный суд подчеркнул, что это решение, принятое 19 лет назад и соответствующее духу того времени, не отражает нынешние реалии. На фоне неоспоримого развития общества, законы должны учитывать новую политическую, социальную, экономическую и культурную реальность, при условии, что эта реальность не вступает в противоречие с конституционными ценностями.

22. Конституционный суд отметил, что содержащиеся в его постановлениях суждения пользуются авторитетом, в свете социальных и моральных требований и уровня научного познания, существующих на момент вынесения этих постановлений. Как правило, Суд соблюдает их и ссылается на них в интересах правовой определенности и упорядоченного развития своей практики (см., *mutatis mutandis*, *Cossey против Соединенного Королевства*, 27 сентября 1990 г., § 35, или *Scoppola против Италии* (№. 3), 22 мая 2012 г., § 94). Тем не менее, Конституционный суд может впоследствии прийти к выводу, что толкование, которое он дал в предыдущих делах, получило новое развитие, или что существуют другие неоспоримые основания для изменения своих суждений, в том числе, чтобы быть уверенным, что способ толкования Конституции отражает социальные перемены и совпадает с жизненными условиями сегодняшнего дня (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 13 от 14 мая 2018 г., § 23).

23. Конституционный суд, в частности, принял во внимание данные переписи населения и жилья 2014 года, опубликованные Национальным бюро по статистике. Согласно переписи, население Республики Молдова составляет 2 998 235 человек (см. в этом смысле

данные, опубликованные после 31 марта 2017 года). Конституционный суд сравнил их с данными переписи 2004 года, тогда численность населения Республики Молдова составляла 3 383 332 человека.

24. Таким образом, Конституционный суд посчитал необходимым пересмотреть свою практику и исходить из жизненных реалий нынешнего времени, показывающих, что население Республики Молдова сократилось, произошел переезд сельского населения в города, большое количество граждан Республики Молдова находятся за пределами страны.

25. Конституционный суд отметил, что Определением № 10 от 23 марта 2016 года было признано неприемлемым обращение о контроле конституционности положений ст. 8 ч. (1) п.d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях. Конституционный суд напомнил, что определения об отклонении обращений производят эффекты только по отношению к конкретному делу, а это значит, что положение может повторно стать предметом конституционного контроля, осуществляемого Конституционным судом, в том числе по тем же доводам о неконституционности (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 7 от 4 марта 2016 года, § 31).

26. Для признания приемлемости обращения Конституционный суд должен установить, если конституционные права, на которые ссылаются авторы, имеют отношение к делу.

27. Конституционный суд отметил, что образование политических партий подпадает под защиту ст. 41 Конституции (см. ПКС № 37 от 10 декабря 1998 г.). Конституционный суд указал, что отказ в регистрации политической партии со стороны компетентного органа является вмешательством в право ее членов на свободу объединения (см., *mutatis mutandis*, *Gorzelik и др. против Польши* [МС], 17 февраля 2004 г., § 52).

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 41 КОНСТИТУЦИИ

А. Аргументы авторов обращения

28. Авторы обращения считают, что положения ст. 8 ч. (1) п.d) Закона о политических партиях, предусматривающие минимальное количество подписей, необходимое для регистрации политической партии, вступают в противоречие с положениями ст. 41 Конституции.

29. Они отмечают, что требование о наличии у партии не менее 4000 членов, проживающих на момент ее образования в не менее чем половине административно-территориальных единиц второго уровня, но не менее 120 членов в каждой из указанных административно-территориальных единиц, создает непреодолимые препятствия для

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ
СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 8 Ч. (1) П. D) ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007
ГОДА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

регистрации политической партии. Учитывая нынешнее демографическое положение в стране, это требование является чрезмерным и не преследует правомерную цель.

В. Аргументы органов власти

30. В представленном мнении Президент Республики Молдова отметил, что обращение об исключительном случае неконституционности ст. 8 ч. (1) п.d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях является необоснованным.

31. Президент Республики Молдова отметил, что требования, связанные с образованием и регистрацией политических партий, устанавливаются законом, в соответствии с положениями ст. 72 ч. (3) п.g) Конституции. Вместе с тем, он подчеркнул, что согласно разработанному Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией) справочнику о политических партиях и пояснительному докладу к нему само по себе требование о регистрации политической партии не нарушает ст. 10 и ст. 11 Конвенции, если это является необходимым в демократическом обществе.

32. Президент Республики Молдова заключает, что требования ст. 8 ч.(1) п.d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях не приводят к упразднению права на объединение в политические партии, поэтому считает, что Конституционный суд не может рассматривать целесообразность количественного и представительного критериев.

33. В мнении Правительства отмечается, что ст. 8 ч. (1) п.d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях является конституционной. Правительство приводит Определение № 10 от 23 марта 2016 года, которым Конституционный суд признал неприемлемым обращение № 6а/2017 о контроле конституционности ст. 8 ч. (1) п.d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях. В этом определении указывается, что требование о представительстве политических партий составляет вопрос, относящийся к компетенции законодателя, который, согласно ст. 72 ч.(3) п.g) Конституции, органическим законом регламентирует организацию и деятельность политических партий.

34. Правительство считает, что установление законом определенных требований для приобретения политическим формированием статуса юридического лица не приводит к нарушению права на свободное объединение в политические партии.

35. В представленном в Конституционный суд мнении Парламент Республики Молдова указал, что доводы авторов обращения о

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ
СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 8 Ч. (1) П. D) ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007
ГОДА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

неконституционности указанных положений являются безосновательными.

36. Парламент приводит ст. 72 ч. (3) п. g) Конституции, согласно которой вопросы об организации и деятельности политических партий относятся к компетенции законодателя. Вместе с тем, он отметил, что Конституционный суд ранее подчеркнул, что установленное для образования политической партии требование представительства не противоречит конституционному праву граждан на свободное объединение, но оно может быть неконституционным, если своими последствиями приводит к упразднению права или подобному эффекту.

37. В пленарном заседании Конституционного суда представители Парламента и Правительства заявили о необходимости прекращения производства по делу в связи с существованием решения Конституционного суда по данному вопросу.

С. Оценка Конституционного суда

38. Рассмотрев запрос представителей Парламента и Правительства о прекращении производства по делу, Конституционный суд отмечает следующее.

39. Несмотря на то, что оспариваемые положения закона ранее подвергались конституционному контролю по аналогичным основаниям, в результате чего было вынесено Определение № 10 от 23 марта 2016 года, этот факт не является обстоятельством для прекращения производства по делу. Конституционный суд напоминает, что определение о неприемлемости обращения производит эффекты только по отношению к конкретному делу, в связи с чем оспариваемые положения могут повторно рассматриваться Конституционным судом, в том числе по тем же основаниям. Более того, в ст. 60 п.е) Кодекса конституционной юрисдикции, на которую ссылаются представители властей, не идет речь об определении, а четко указывается на наличие по рассматриваемому вопросу предыдущего постановления Конституционного суда. С другой стороны, Конституционный суд отмечает, что и при наличии предыдущего постановления он может пересмотреть свое толкование, если считает это необходимым (см. выше §§ 20-22).

40. Проанализировав обращение в совещательной комнате, Конституционный суд установил, что Закон № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях регулирует социальные отношения, связанные с объединением в политические партии, и предусматривает принципы учреждения, регистрации, осуществления и прекращения деятельности политических партий.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ
СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 8 Ч. (1) П. D) ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007
ГОДА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

41. Ст. 8 ч. (1) п. d) закона содержит требования о количестве и территориальном представительстве политической партии, которая подлежит регистрации. Так, согласно положениям закона, для регистрации необходимо, чтобы политическая партия имела не менее 4000 членов, проживающих на момент учреждения в не менее чем половине административно-территориальных единиц второго уровня, но не менее 120 членов в каждой из указанных административно-территориальных единиц.

42. Конституционный суд отмечает, что согласно ст. 27 ч. (1) Закона о Конституционном суде акты Конституционного суда принимаются большинством голосов судей. В соответствии с частью (2) данной статьи, в случае констатации равенства голосов судей при принятии постановления о конституционности нормативного акта или международного договора этот нормативный акт или международный договор считается конституционным, а дело прекращается. В иных случаях констатации равенства голосов судей считается, что постановление, определение или заключение не было принято, а рассмотрение дела прекращается, за исключением случаев, предусмотренных пунктами d), e), f) и h) части (1) статьи 4, когда рассмотрение дела откладывается.

43. Конституционный суд отмечает, что при принятии решения по обращению об исключительном случае неконституционности голоса судей разделились поровну, в связи с чем производство по делу о контроле конституционности ст. 8 ч. (1) п. d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях прекращается.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п. а) и п. g) и ст. 140 Конституции, ст. 26 и ст. 27 Закона о Конституционном суде, Конституционный суд

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. *Прекратить производство по делу о контроле конституционности ст. 8 ч. (1) п. d) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях.*

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

Председатель

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

*Кишинэу, 1 октября 2018 г.
ОКС № 111
Дело № 52g/2018 г.*