



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 23а/2018 г.

о контроле конституционности Постановления
Правительства № 970 от 15 ноября 2017 года об утверждении
постоянных одномандатных округов
(*одномандатные округа*)

КИШИНЭУ

29 марта 2018 г.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23А/2018
(ОДНОМАНДАТНЫЕ ОКРУГА)

Конституционный суд в составе:

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Георгия Реницэ,

Принимая во внимание обращение, представленное
и зарегистрированное 16 февраля 2018 г.,
рассмотрев предварительно указанное обращение,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 29 марта 2018 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Депутат Парламента Григоре Кобзак 16 февраля 2018 года представил в Конституционный суд обращение о контроле конституционности Постановления Правительства № 970 от 15 ноября 2017 года об утверждении постоянных одномандатных округов.

А. Основания обращения

2. Основания обращения, изложенные автором, можно сформулировать следующим образом.

3. Правительство Республики Молдова 15 ноября 2017 года приняло Постановление № 970 об утверждении постоянных одномандатных округов.

4. Указанным постановлением было принято к сведению Решение Национальной комиссии о создании постоянных одномандатных округов № 1 от 30 октября 2017 года. Вместе с тем, в этом же постановлении были утверждены 51 постоянный одномандатный округ, а именно: 1) на территории Республики Молдова, находящейся под контролем конституционных органов государства, – 46 одномандатных округов; 2) на территории Республики Молдова на левом берегу Днестра (Приднестровье), временно находящейся вне контроля конституционных органов государства, – 2 одномандатных округа: № 47 – города Каменка, Рыбница, Дубэсарь и Григориополь; № 48 – город Слобозия, мун. Тирасполь и Бендер; 3) за пределами

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23А/2018
(ОДНОМАНДАТНЫЕ ОКРУГА)

территории Республики Молдова – 3 одномандатных округа: № 49 – на востоке от Республики Молдова; № 50 – на западе от Республики Молдова; № 51 – Соединенные Штаты Америки и Канада.

5. Автор обращения утверждает, что принятием оспариваемого Постановления Правительства была нарушена статья 1 ч. (3) Конституции, предусматривающая, что 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.

В. Применимое законодательство

6. Применимые положения Конституции:

Статья 1

Государство Республика Молдова

«[...]

(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 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.

(2) Право избирать имеют граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов 18-летнего возраста, за исключением лиц, лишенных этого права в порядке, установленном законом.

(3) Право быть избранным гарантируется гражданам Республики Молдова, имеющим право избирать, в соответствии с законом».

Статья 60

Парламент – высший представительный и законодательный орган

«(1) Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

(2) Парламент состоит из 101 депутата».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23А/2018
(ОДНОМАНДАТНЫЕ ОКРУГА)

Статья 61

Выборы Парламента

«(1) Парламент избирается на основе всеобщего, **равного** и прямого **избирательного права** при тайном и свободном голосовании.

(2) Порядок организации и проведения выборов устанавливается органическим законом.

[...].»

Статья 114

Осуществление правосудия

«Правосудие осуществляется **именем закона** только судебными инстанциями».

Статья 134

Статус

«(1) Конституционный суд - единственный орган конституционной юрисдикции в Республике Молдова.

(2) Конституционный суд независим от любой другой публичной власти и подчиняется только Конституции.

(3) Конституционный суд **гарантирует верховенство Конституции**, обеспечивает реализацию принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и гарантирует ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством».

Статья 135

Полномочия

«(1) Конституционный суд:

а) осуществляет по запросу контроль конституционности законов и постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордонансов Правительства, а также международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова;

[...].»

7. Применимые положения Кодекса Республики Молдова о выборах № 1381 от 21 ноября 1997 года:

Статья 1

Основные понятия

«В целях настоящего кодекса используются следующие основные понятия:

[...]

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23А/2018
(ОДНОМАНДАТНЫЕ ОКРУГА)

одномандатный округ – избирательный округ, в котором организуются и проводятся выборы по одному мандату депутата Парламента по правилам мажоритарной системы;

[...]».

Статья 80

Избирательные округа

«(1) Выборы Парламента проводятся на основе одного общенационального округа, охватывающего всю территорию Республики Молдова и зарубежные избирательные участки, а также на основе 51 одномандатного округа, включающих округа, образованные для населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья) и зарубежья.

[...]

(4) При формировании одномандатных округов учитываются следующие территориально-демографические критерии:

a) **избирательные округа на территории Республики Молдова, находящейся под ее конституционной юрисдикцией, формируются на основе относительно одинакового количества избирателей и должны насчитывать от 55000 до 60000 избирателей с правом голоса;**

b) **различия между одномандатными избирательными округами в количестве избирателей не должны превышать 10 процентов;**

c) расчетной базой для формирования одномандатных округов является количество избирателей, внесенных в списки на каждом избирательном участке во время последних всеобщих выборов;

d) **одномандатный округ формируется из населенных пунктов одной административно-территориальной единицы второго уровня или, для оптимальной организации, из населенных пунктов нескольких единиц того же уровня;**

e) если в населенном пункте количество избирателей превышает среднее значение, рассчитанное для одномандатного избирательного округа, в этом населенном пункте создается несколько одномандатных избирательных округов. **Проведение границ одномандатных округов внутри административно-территориальных единиц первого уровня не допускается;**

f) **одномандатные избирательные округа, на территории которых компактно проживают национальные меньшинства, формируются с учетом их интересов и границ соответствующих административно-территориальных единиц;**

g) **одномандатные избирательные округа формируются на территории АТО Гагаузия таким образом, чтобы не выходить за административные границы автономии; в то же время эти округа нельзя дополнять населенными**

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23А/2018
(ОДНОМАНДАТНЫЕ ОКРУГА)

пунктами, расположенными за пределами автономии, принимая во внимание риск размывания национального меньшинства.

(5) При формировании одномандатных избирательных округов за пределами Республики Молдова должны учитываться, в частности, следующие критерии:

а) сведения, имеющиеся у дипломатических представительств и консульств Республики Молдова в стране пребывания;

б) сведения, имеющиеся у центральных органов публичной власти, в том числе актуальная официальная статистика;

в) сведения, полученные в результате предварительной регистрации граждан, пребывающих за рубежом, в соответствии с процедурой, которая устанавливается регламентом, утвержденным Центральной избирательной комиссией;

г) количество избирателей, принявших участие в предыдущих выборах;

д) другие актуальные сведения, полученные центральными органами публичной власти по запросу от органов власти страны пребывания в соответствии с законом;

е) при определении границ зарубежных округов Комиссия действует в соответствии с регламентом, утвержденным Правительством, и учитывает соответствующие географические зоны: государства–члены Европейского Союза, Норвегия, Исландия, Швейцария, Лихтенштейн, Сан-Марино, страны Юго-Восточной Европы, не являющиеся членами Европейского Союза; Турция, Израиль; государства–члены Содружества Независимых Государств, Украина, Грузия, Азия, Средний Восток; Северная Америка, Южная Америка, Африка, Австралия, Новая Зеландия, с учетом границ государств, проведение границ округов внутри которых невозможно.

(6) При формировании одномандатных избирательных округов для населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья) должны учитываться, в частности, следующие критерии:

а) административные границы административно-территориальных единиц на правом и левом берегах Днестра в соответствии с Законом об административно-территориальном устройстве Республики Молдова;

б) данные Государственного реестра избирателей, в том числе полученные на основании предварительной регистрации, в соответствии с процедурой, которая устанавливается регламентом, утвержденным Центральной избирательной комиссией.

[...].»

8. Применимые положения Закона № 239 от 13 ноября 2008 года о прозрачности процесса принятия решений:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23А/2018
(ОДНОМАНДАТНЫЕ ОКРУГА)

Статья 8

Этапы обеспечения прозрачности

«Основными этапами обеспечения прозрачности процесса разработки решений являются:

- а) информирование общественности об инициировании разработки решения;
- б) предоставление проекта решения и сопутствующих материалов в распоряжение заинтересованных сторон;
- с) проведение консультаций с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами;

[...].»

Статья 11

Консультирование с заинтересованными сторонами

«(1) Консультирование с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами обеспечивается органом публичной власти, ответственным за разработку проекта решения, посредством следующих способов: публичное обсуждение, публичные слушания, опрос общественного мнения, референдум, запрашивание мнений экспертов в соответствующей области, создание постоянных или специальных рабочих групп с участием представителей гражданского общества.

[...].»

Статья 12

Прием и рассмотрение рекомендаций

«(1) Рекомендации граждан, созданных в соответствии с законом объединений, иных заинтересованных сторон принимаются органом публичной власти, ответственным за разработку проекта решения, в следующем порядке:

- а) представленные в рамках консультаций рекомендации в устной и письменной форме – путем отражения их в оформленных надлежащим образом протоколах соответствующих заседаний;
- б) полученные в индивидуальном порядке (в том числе посредством электронной почты) рекомендации в письменной форме – путем регистрации их в соответствии с законодательством.

[...].»

9. Применимые положения Постановления Правительства № 970 от 15 ноября 2017 года об утверждении постоянных одномандатных округов:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23А/2018
(ОДНОМАНДАТНЫЕ ОКРУГА)

«[...]

1. Принять к сведению Решение Национальной комиссии о создании постоянных одномандатных округов № 1 от 30 октября 2017 года.

2. Утвердить 51 постоянный одномандатный округ следующим образом:

1) на территории Республики Молдова, находящейся под контролем конституционных органов государства, – 46 одномандатных округов согласно приложению № 1;

2) на территории Республики Молдова на левом берегу Днестра (Приднестровье), временно находящейся вне контроля конституционных органов государства, – 2 одномандатных округа:

№ 47 – города Каменка, Рыбница, Дубэсарь и Григориополь;

№ 48 – город Слобозия, мун.Тирасполь и Бендер;

3) за пределами территории Республики Молдова – 3 одномандатных округа:

№ 49 – на востоке от Республики Молдова;

№ 50 – на западе от Республики Молдова;

№ 51 – США, Канада.

3. Обобщенная таблица по созданию одномандатных округов и карты с распределением одномандатных округов на территории Республики Молдова изложены в приложении № 2.

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

10. По мнению автора обращения, Правительство приняло Постановление № 970 от 15 ноября 2017 года об утверждении постоянных одномандатных округов в нарушение ряда законодательных положений, что приравнивается к нарушению принципа правового государства.

11. В частности, автор считает, что не были учтены положения ст.80 ч. (4) п. а) и п. б) Кодекса о выборах, согласно которым «избирательные округа на территории Республики Молдова, находящейся под ее конституционной юрисдикцией, формируются на основе относительно одинакового количества избирателей и должны

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23А/2018
(ОДНОМАНДАТНЫЕ ОКРУГА)

насчитывать от 55000 до 60000 избирателей с правом голоса; различия между одномандатными избирательными округами в количестве избирателей не должны превышать 10 процентов». Данное обстоятельство связано с тем, что ряд одномандатных округов включают более 60000 избирателей с правом голоса.

12. Автор обращения также утверждает, что оспариваемое Постановление Правительства противоречит ст. 80 ч. (4) п. d) и второму предложению п. е) Кодекса о выборах, в соответствии с которыми одномандатный округ формируется из населенных пунктов одной административно-территориальной единицы второго уровня или, для оптимальной организации, из населенных пунктов нескольких единиц того же уровня. В то же время, проведение границ одномандатных округов внутри административно-территориальных единиц первого уровня не допускается. Однако всего несколько одномандатных округов были сформированы из одной административно-территориальной единицы второго уровня. Вместе с тем, внутри административно-территориальной единицы первого уровня были сформированы несколько одномандатных округов.

13. В заключение автор обращения считает, что оспариваемое Постановление было принято и в нарушение Закона № 239 от 13 ноября 2008 года о прозрачности процесса принятия решений.

В. Оценка Конституционного суда

14. Рассмотрев приемлемость обращения, Конституционный суд отмечает следующее.

15. Статья 25 п. g) Закона о Конституционном суде и статья 38 ч.(1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента Республики Молдова правом обращения в Конституционный суд.

16. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, конституционный контроль постановлений Правительства относится к компетенции Конституционного суда.

17. Конституционный суд заключает, что предметом контроля конституционности является Постановление Правительства № 970 от 15 ноября 2017 года об утверждении постоянных одномандатных округов (далее – Постановление Правительства № 970/2017г.).

18. Указанным постановлением было принято к сведению Решение Национальной комиссии о создании постоянных одномандатных округов № 1 от 30 октября 2017 года. Вместе с тем, были утверждены 51 постоянный одномандатный округ: 1) на территории Республики Молдова, находящейся под контролем конституционных органов

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23А/2018
(ОДНОМАНДАТНЫЕ ОКРУГА)

государства, – 46 одномандатных округов; 2) на территории Республики Молдова на левом берегу Днестра (Приднестровье), временно находящейся вне контроля конституционных органов государства, – 2 одномандатных округа: № 47 – города Каменка, Рыбница, Дубэсарь и Григориополь; № 48 – город Слобозия, муниципий Тирасполь и Бендер; 3) за пределами территории Республики Молдова – 3 одномандатных округа: № 49 – на востоке от Республики Молдова; № 50 – на западе от Республики Молдова; №51 – Соединенные Штаты Америки и Канада.

19. По мнению автора обращения, Правительство приняло Постановление № 970/2017г. в нарушение ряда законов. В частности, автор утверждает, что данное постановление противоречит положениям ст. 80 ч. (4) п.п. а), b), d) и e) и ч. (5) Кодекса о выборах, которые определяют критерии формирования одномандатных округов. В то же время, автор обращения отметил, что Постановление Правительства № 970/2017г. противоречит и положениям статей 8 [*Этапы обеспечения прозрачности*], 11 [*Консультирование с заинтересованными сторонами*] и 12 [*Прием и рассмотрение рекомендаций*] Закона № 239 от 13 ноября 2008 года о прозрачности процесса принятия решений.

20. В соответствии с полномочиями, возложенными на него Конституцией, Конституционный суд осуществляет **контроль конституционности** постановлений Правительства наряду с другими нормативными актами.

21. Конституционный суд отмечает, что автор обращения запрашивает осуществление контроля законности Постановления Правительства № 970/2017г., а не его конституционности.

22. Конституционный суд указывает, что постановления Правительства являются второстепенными регулируемыми актами (*secundum legem*), которые принимаются во исполнение законов и, следовательно, не должны им противоречить.

23. Осуществление контроля законности постановления Правительства превышает пределы компетенции Конституционного суда. Контроль законности данных актов, по определению, входит в полномочия судебных инстанций. Такой вывод вытекает из статьи 114 Конституции, согласно которой правосудие осуществляется **именем закона** только судебными инстанциями. В то же время, согласно статье 134 ч. (3) Основного закона, Конституционный суд гарантирует **верховенство Конституции**.

24. Более того, в своей предыдущей практике Конституционный суд установил, что постановления Правительства (нормативного характера) подлежат контролю законности со стороны судебных

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23А/2018
(ОДНОМАНДАТНЫЕ ОКРУГА)

инстанций общей юрисдикции (ОКС № 1 от 14 июля 2011 года; ОКС № 7 от 30 декабря 2011 года, § 35; ОКС № 16 от 9 февраля 2018 года, § 21).

25. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что обращение является неприемлемым и не может быть принято к рассмотрению по существу.

По этим основаниям, в соответствии со ст. 26 ч. (1) Закона о Конституционном суде, ст. 61 ч. (3) и ст. 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. Признать неприемлемым обращение депутата Парламента Григория Кобзак о контроле конституционности Постановления Правительства № 970 от 15 ноября 2017 года об утверждении постоянных одномандатных округов.

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, 29 марта 2018 г.
ОКС № 27
Дело № 23а/2018 г.*