



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

**ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ
НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**некоторых положений п. д) ч. (1) статьи 8 Закона № 294 от 21 декабря
2007 года о политических партиях**
(количество членов, необходимое для регистрации
политической партии)

(обращение № 104g/2019г.)

КИШИНЭУ

25 февраля 2020 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Люба ШОВА, *председательствующий*,
Эдуард АБАБЕЙ,
Домника МАНОЛЕ,
Николае РОШКА,
Сергей ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Думитру Аворника,

принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 28 мая 2019 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проводя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности синтагмы «число которых не может быть менее четырех тысяч» в первом предложении, второго предложения «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 административно-территориальных единиц» и третьего предложения «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» в п. д) ч. (1) статьи 8 Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях, заявленном Ионом Дрон и Анжелой Вуйко в деле № 3а-454/2019, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд судьей Апелляционной палаты Кишинэу, Владиславом Клима, в соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года.

3. Определением Конституционного суда от 19 июня 2019 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

Центральной избирательной комиссии, общественной организации «Promo-LEX», Института развития и социальных инициатив «Viitorul», Центра ресурсов по правам человека, Ассоциации за широкую демократию «ADEPT», Amnesty International Moldova, Transparency International Moldova, Института по правам человека в Молдове, Центра анализа и предотвращения коррупции, Института общественных политик и Института европейской политики и реформ.

5. Вопрос права на объединение в политические партии обсуждался на заседании Научно-консультативного совета при Конституционном суде, которое состоялось 19 ноября 2019 года.

6. В открытом заседании Конституционного суда обращение об исключительном случае неконституционности поддержали его авторы, Ион Дрон и Анжела Вуйко. Парламент представлял Раду Раду, главный консультант службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента. Правительство представлял Эдуард Сербенко, государственный секретарь Министерства юстиции.

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ОСНОВНОГО СПОРА

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

8. Эти лица 8 февраля 2018 года подали в Министерство юстиции (на тот момент уполномоченный орган по регистрации политических партий) заявление для регистрации политической партии, которое было им возвращено без принятия решения.

9. Они подали повторное заявление о регистрации политической партии 21 марта 2018 года. Решением № 1 от 5 апреля 2018 года, принятым в порядке статьи 8 ч. (1) п. д) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях, Министерство юстиции отказалось в регистрации политической партии.

10. Ион Дрон, Вячеслав Ангелич и Анжела Вуйко 12 апреля 2018 года подали исковое заявление против Министерства юстиции, в котором потребовали отменить решение № 1 от 5 апреля 2018 года и обязать Министерство юстиции зарегистрировать политическую партию «За людей, природу и животных».

11. В ходе судебного заседания Ион Дрон и Анжела Вуйко заявили об исключительном случае неконституционности положений п. д) ч. (1) статьи 8 Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях. Определением от 2 мая 2018 года суд Кишинэу (сектор Буюкань) удовлетворил ходатайство и направил обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для его разрешения.

12. В соответствии с ч. (2) статьи 27 Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, в связи с равенством голосов судей, 1

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ**

октября 2018 года Конституционный суд вынес Определение №111 о прекращении производства по делу об исключительном случае неконституционности п. д) ч. (1) статьи 8 Закона №294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях.

13. Решением от 29 января 2019 года суд Кишинэу (сектор Буюкань) отклонил исковое заявление Иона Дрон, Вячеслава Ангелич и Анжелы Вуйко как необоснованное.

14. Ион Дрон, Вячеслав Ангелич и Анжела Вуйко 26 февраля 2019 г. подали апелляционную жалобу на это решение, потребовав ее удовлетворения, отмены решения первой инстанции и вынесения нового решения об удовлетворении иска.

15. В ходе заседания Апелляционной палаты Кишинэу Ион Дрон и Анжела Вуйко заявили об исключительном случае неконституционности положений п. д) ч. (1) статьи 8 Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях со ссылкой на статьи 4 ч. (2), 7, 23 ч. (2), 28 и 41 Конституции.

16. Определением от 17 апреля 2019 года Апелляционная палата Кишинэу удовлетворила ходатайство и направила обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для его разрешения.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

17. Применимые положения Конституции:

Статья 4

Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из которых является Республика Молдова.

[...]».

Статья 5

Демократия и политический плюрализм

«(1) Демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом.

[...]».

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.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

(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.

(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».

Статья 72
Виды законов

«[...]

(3) Органическим законом регламентируются:

[...]

г) организация и деятельность политических партий;

[...]]».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

18. 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:

[...]

д) 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 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.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

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

[...]».

19. 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».

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

20. Департамент политик по правам граждан и конституционным вопросам Общего управления внутренних политик Европейского Союза в 2012 году провел исследование и разработал критерии, условия и порядок создания политической партии, применимые в странах-участницах Европейского Союза. В этом документе были рассмотрены некоторые вопросы, относящиеся к целям настоящего постановления, например, критерии, условия и порядок создания политических партий, применимых в странах-участницах Европейского Союза.

21. Согласно этому исследованию, не все страны-участницы Европейского Союза включили в свое законодательство требование о минимальном количестве подписей для создания политической партии. Далее представим выдержки из законов государств Европейского Союза по данному вопросу.

22. В Болгарии деятельность политических партий регулируется Законом о политических партиях 1990 года, пересмотренным в 2006 году. Закон 1990 года устанавливал, что политические партии могут создаваться по соглашению не менее 50 граждан с правом голоса. Поправки 2006 года предусматривают, что политическая партия может быть создана по инициативе не менее 50 граждан с правом голоса, которые формируют инициативный комитет. Инициативный комитет принимает письменную декларацию об ассоциации, которую он публикует как минимум в одном периодическом государственном издании в целях набора членов-

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

учредителей (статья 10 закона). Учредительное собрание принимает устав политической партии голосами не менее 500 членов-учредителей (статья 13 закона).

23. В Чехии деятельность политических партий регулируется Законом о политических партиях 1991 года, пересмотренным в 2006 году. Положения Закона от 1991 года определяют, что заявление о регистрации политической партии подается инициативным комитетом. Заявление о регистрации подписывается всеми членами инициативного комитета и включает, *inter alia*, ходатайство, подписанное не менее чем одной тысячей граждан, поддерживающих создание партии (статья 6 закона). В 2006 году в Закон о политических партиях были внесены поправки и статья 6 была изменена таким образом, что инициативный комитет может создаваться из не менее чем трех членов. Однако требование о минимальном количестве в одну тысячу человек осталось в силе.

24. В Эстонии деятельность политических партий регулируется Законом о политических партиях, принятым в 1994 году и пересмотренным в 2010 году. По вопросу о создании политической партии статья 6 закона определяет, что политическая партия создается по решению учредительного собрания, которое утверждает устав и избирает комитет управления. Политические партии регистрируются при наличии не менее одной тысячи членов (статья 6 закона). В 2014 году в Закон о политических партиях были внесены поправки и обязательное число членов было снижено до 500 человек.

25. В Италии отсутствует закон о политических партиях. Закон о выборах также не регламентирует условия создания политической партии. При создании политической партии применяются правила учреждения общественных организаций. Итальянское законодательство предусматривает, что минимальное число подписей, необходимых для представления избирательных списков, зависит от количества избирателей, зарегистрированных в избирательных округах. В то же время, минимальное число подписей варьирует в зависимости от вида проводимых выборов. Вместе с тем, не требуются подписи для политических партий или политических групп, уже представленных в итальянском Парламенте.

26. В Латвии Закон о политических партиях 2006 года предусматривает, что политическая партия приобретает статус юридического лица путем регистрации в регистре политических партий (статья 3 закона). К заявлению о регистрации в регистре политических партий прилагаются следующие документы: решение о создании партии; программу партии; список с минимальным количеством в 200 граждан Латвии, достигших 18-летнего возраста; устав партии (статья 16 закона).

27. В Литве деятельность политических партий регулируется Законом о партиях 1990 года, пересмотренным в 2004 году. Статья 3 Закона от 1990 года устанавливала, что для создания политической партии или

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

политической организации необходимо не менее 400 членов партии или организации. В 2004 году в Закон о партиях были внесены поправки в отношении количества членов-учредителей. Так, для регистрации политической партии необходимо иметь минимум 1000 членов-учредителей. А в 2014 году это количество возросло до 2000 членов (статья 5 закона).

28. В Польше деятельность политических партий регулируется Законом о политических партиях 1990 года, пересмотренным в 2008 году. Статья 4 Закона от 1990 года устанавливала, что политическая партия приобретает статус юридического лица в момент подачи заявления о регистрации в регистре, который ведется Варшавским краевым судом. Заявление должно было включать, *inter alia*, полное имя, адреса и подписи не менее 15 человек, обладающих полной дееспособностью. Трое из этих человек должны были подавать заявление лично, принимая на себя ответственность за достоверность включенных в него данных. В 2008 году были изменены положения закона, определяющие число членов-учредителей, необходимое для регистрации политической партии, и было установлено, что заявление о регистрации должно включать список с полными именами, адресами проживания, идентификационными номерами и личными подписями не менее чем одной тысячи граждан Республики Польша, поддерживающих регистрацию политической партии, в возрасте не менее 18 лет и обладающих полной дееспособностью.

29. В Словакии деятельность политических партий регулируется Законом о партиях 1993 года, пересмотренным в 2005 году. Положения закона предусматривают, что заявление о регистрации политической партии подписывается всеми членами инициативного комитета и должно включать, *inter alia*, ходатайство, подписанное не менее чем 10000 граждан, поддерживающих создание партии (статья 6 ч. (4) п. а) закона).

30. В Румынии деятельность политических партий регулируется Законом о политических партиях № 14 от 9 января 2003 года. До вступления в силу этого закона деятельность политических партий регулировалась Законом № 27 от 26 апреля 1996 года. Статья 17 ч. (1) п. б) данного закона устанавливала, что заявление о регистрации политической партии подается в Трибунал муниципия Бухарест с приложением к нему учредительного документа вместе со списком подписей в поддержку не менее чем 10000 членов-учредителей, проживающих в не менее чем 15 уездах страны, но не менее 300 членов в каждом уезде, и заверенной декларации руководителя исполнительного органа партии об аутентичности подписей.

31. Впоследствии, принятием Закона от 2003 года был пересмотрен минимальный порог представительства для создания политической партии. Так, согласно ч. (3) статьи 19 Закона № 14 от 9 января 2003 года, список подписей в поддержку должен был состоять из не менее чем 25000 членов-учредителей, проживающих как минимум в 18 уездах страны и в

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

муниципии Бухарест и не менее 700 человек в каждом из этих уездов и в муниципии Бухарест. Решением № 75/2015 Конституционный суд Румынии признал положения ч. (3) статьи 19 Закона о политических партиях № 14/2003 неконституционными. Конституционный суд отметил, что это требование является чрезмерным и несоразмерным преследуемой законной цели. Кроме того, он установил, что данная мера не является необходимой в демократическом обществе. В настоящее время список членов-учредителей должен состоять из не менее чем трех граждан с правом голоса.

СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

- Относительно требования о минимальном количестве членов для регистрации партии

32. В Руководящих принципах о запретах и роспуске политических партий и аналогичных мерах (Венеция, 10-11 декабря 1999 года, CDL-INF(2000)1, глава II, §§ 1-2) Венецианская комиссия отметила, что государства должны признать право граждан на свободное объединение в политические партии. Это право включает свободу на политическое мнение, на получение и передачу информации без вмешательства со стороны органов власти, независимо от границ. Требование о регистрации политических партий само по себе не нарушает это право. Любое ограничение в осуществлении вышеуказанных основных прав человека посредством деятельности политических партий должно отвечать соответствующим требованиям Европейской конвенции по правам человека и другим международным договорам, в том числе в исключительных случаях.

33. В Докладе об участии политических партий в выборах (Венеция, 9-10 июня 2006 года, CDL-AD(2006)025, § 15) и в Заключении по Закону о политических партиях Российской Федерации (Венеция, 16-17 марта 2012 года, CDL-AD(2012)003, § 26) Венецианская комиссия отметила, что само понятие политическая партия основано на цели участия *в управлении государственными делами путем выдвижения кандидатов в ходе свободных и демократических выборов*. Политические партии являются особой категорией ассоциаций, которые во многих странах подлежат регистрации для участия в выборах либо для получения финансирования из публичных фондов. Требование о регистрации было признано и само по себе не считается противоречащим свободе объединения, за исключением случая, когда оно чересчур завышено. Условия регистрации в разных странах сильно отличаются: они могут включать, например, организационные условия, требование о минимальной политической деятельности, участие в выборах, достижение определенного порога

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

голосов. Однако некоторые предварительные условия регистрации политических партий, существующие во многих странах-участницах Совета Европы, *предусматривающие наличие определенного территориального представительства и минимального количества членов для их регистрации, могут быть проблематичными в свете принципа свободного объединения в политические партии.*

34. В Заключении по проекту о внесении поправок в Закон о политических партиях Болгарии (Венеция, 12-13 декабря 2008 года, CDL-AD(2008)034, § 14-19) Венецианская комиссия отметила, что действительно в некоторых странах существует требование о минимальном количестве (Азербайджан, Босния и Герцеговина, Канада, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Грузия, Германия, Греция, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Российская Федерация, Словакия и Турция). На первый взгляд, порог в не менее чем 50, 500 или 5000 членов может казаться не хуже, чем любой другой. Однако более детальный анализ показывает, что эти пороги создают *препятствия, которые очень сложно или даже невозможно преодолеть.* Не можем считать, что простые граждане, желающие создать новую партию – возможно изначально для политической деятельности в рамках муниципалитета, впоследствии развивая ее в активную политическую партию государственного уровня – преодолеют эти препятствия без активной поддержки существующей организации с большими административными ресурсами. Если цель состоит в создании политической партии муниципального уровня, то может не быть даже тех 5000 жителей в этом муниципии, в котором предположительно будет действовать данная партия. Порог в 50 и 500 должен соответствовать количеству лиц, необходимому для учреждения ассоциации или юридического лица с аналогичным статусом; *создание политической партии не должно быть сложнее, чем создание простой ассоциации или фирмы.* В этом контексте, может возникнуть вопрос – будет ли пользоваться вновь созданная политическая партия общественной поддержкой и в какой мере. Но ответ на этот вопрос не должен определяться трибуналами в процессе регистрации. Необходимо позволить избирателю самому решать, существует ли общественная поддержка. Следовательно, пороги, составляющие не менее 50, 500 или 5000 членов, являются спорными. Возможно они завышены и подлежат пересмотру. Венецианская комиссия выразила сомнения в необходимости устанавливать минимальное количество членов для партий. В своем заключении по Закону о политических партиях Молдовы Венецианская комиссия отметила, что: «Государство вправе настаивать на определенных минимальных требованиях в отношении количества, организации и демократических стандартов при регистрации партий, но [...] кажется сомнительной в демократическом обществе необходимость установления точного порядка создания политической партии, если программа партии не представляет

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

опасности для свободного и демократического строя либо для прав человека».

35. В Заключении по проекту закона о политических партиях общественно-политических организациях Республики Молдова (Венеция, 18-19 октября 2002 года, CDL-AD(2002)028, § 28) Венецианская комиссия отметила, что в западных государствах часто создается множество маленьких политических партий. Они могут быть слишком малочисленными для регистрации там, где есть условия для этого, но этот факт не делает их существование незаконным или не создает препятствий в их борьбе за организацию и рост.

36. В Заключении по проекту о внесении поправок в Закон о политических партиях Республики Азербайджан (Венеция, 16-17 декабря 2011 года, CDL-AD(2011)046, § 18) Венецианская комиссия рассмотрела законодательную поправку об увеличении минимального количества членов политической партии с 1000 до 5000 и отметила, что **1000 членов партии для страны с численностью населения в восемь миллионов являлось разумным числом**. Новый порог кажется слишком высоким и накладывает повышенные обязательства на граждан, которые хотят реализовать свое право на основании статьи 11 Конвенции, будучи **ограничительным** и, в сущности, **несоразмерным и лишенным необходимости в демократическом обществе**. Особенно для новой партии это высокий порог.

- Относительно требования о территориальном представительстве

37. В Заключении по украинскому законодательству о политических партиях (Венеция, 5-6 июля 2002 года, CDL-AD(2002)017, §§ 9-10-15) Венецианская комиссия отметила, что сложно согласиться с предположением Закона о политических партиях, что все политические партии должны быть активны на государственном уровне, а не только на региональном или местном уровне. Это законодательное условие является препятствием для создания партий, сконцентрированных на вопросах, относящихся к региональным проблемам (например, Автономная Республика Крым). В связи с этим, Венецианская комиссия напоминает, что государства Европы представляют множество примеров устоявшихся политических партий, с программой, поддерживаемой и сосредоточенной только в одной части страны; существует еще больше примеров политических партий, действующих исключительно на местном уровне и в географических пределах одного населенного пункта или одной провинции, которые играют там важную роль в демократической жизни. (...) Условие общегосударственного распространения для политических партий является серьезным ограничением в политической деятельности регионального или местного уровня. Принимая во внимание основополагающий характер права на создание политических партий и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

юридически привилегированное положение партий в политической деятельности, Венецианская комиссия считает, что *условие об общегосударственном характере должно быть, как минимум, щадящим (...).*

38. Кроме того, в Руководящих принципах и пояснительном Докладе о законодательстве, относящемся к политическим партиям, по некоторым конкретным вопросам (Венеция, 12-13 марта 2004 года, CDL-AD(2004)007rev, п. 3, В.) и в Заключении по Закону о политических партиях Российской Федерации (Венеция, 16-17 марта 2012 года, CDL-AD(2012)003, § 19) Венецианская комиссия отметила, что если внутренне законодательство предусматривает условие о регистрации, основные требования к регистрации и процессуальные шаги должны быть разумными и основываться на объективных критериях: *«Страны, применяющие порядок регистрации политических партий, должны воздерживаться от установления чрезмерных условий для территориального представительства политических партий, как и для минимального числа членов.* Демократический или недемократический характер партийной организации не должен быть причиной для запрета регистрации политической партии. *Регистрация политических партий должна быть запрещена только в случаях, четко указанных в Руководящих принципах о запрете политических партий и аналогичных мер, то есть когда поддерживается использование насилия или оно используется в качестве политического средства для свержения конституционного демократического строя, подрывая тем самым права и свободы, гарантированные конституцией.* Простое желание мирного изменения Конституции не должно быть достаточным для запрета регистрации».

39. В то же время, в Руководящих принципах ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии (Венеция, 15-16 октября 2010 года, CDL-AD(2010)024, §§ 80-81) о регулировании партий отмечается, что *положения, ограничивающие политические партии, представляющие определенную географическую территорию, должны быть вообще исключены* из соответствующего законодательства. Требования, которые запрещают создание партий, пользующихся только региональной поддержкой, могут дискриминировать партии, имеющие большое количество сторонников, но поддержка которых ограничивается определенной частью страны. Такие положения могут иметь противоположный дискриминационный эффект для малочисленных партий и партий, представляющих национальные меньшинства. Условие *о географическом распределении членов партии* может стать *чрезмерным ограничением* политического участия на местном и региональном уровнях, несовместимым с правом на свободное объединение. В сущности, *географический критерий не должен присутствовать в качестве условия для создания политической партии.* Политические

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

партии регионального или местного уровня также не должны быть запрещены.

40. В Заключении Венецианской комиссии по Закону о политических партиях Российской Федерации (Венеция, 16-17 марта 2012 года, CDL-AD(2012)003, § 21) отмечается, что не может быть никаких оправданий для ограничения деятельности общественной ассоциации или политической партии только за то, что их цель публичное обсуждение положения одной части населения страны, или даже защищают сепаратистские идеи, призывая к автономии или требуя отделения части территории страны. В демократическом обществе, основанном на верховенстве права, политическим идеям, бросающим вызов существующему строю, не ставя под сомнение демократические принципы и чья реализация осуществляется мирными средствами, должна быть предоставлена возможность для выражения путем участия, среди прочего, в политическом процессе. Какими бы шокирующими и неприемлемыми не были заявления некоторых лидеров или членов ассоциации для властей или для большинства населения, какими бы незаконными не были их требования, это не оправдывает роспуск ассоциации. Основополагающий аспект демократии состоит в том, чтобы позволить выражение различных политических программ, даже если они ставят под сомнение устройство государства, при условии, что не нарушается демократия.

41. И наконец, в Заключении по Закону о политических партиях Российской Федерации (Венеция, 16-17 марта 2012 года, CDL-AD(2012)003, § 24) Венецианская комиссия отметила, что *плуралистическая система партий, выполняющая существенную роль в демократическом обществе, может существовать только в том случае, если этому способствует стабильное законодательство, которое не устанавливает необоснованные условия для регистрации или ненужные механизмы контроля. Ограничения при создании политической партии, основанные на региональных, языковых или этнических критериях, могут привести к возникновению сепаратистских движений с использованием насилиственных методов, если им заблокировать демократический путь.*

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

42. Определением от 19 июня 2019 года Конституционный суд проверил соблюдение требований приемлемости обращения об исключительном случае неконституционности.

43. Конституционный суд отметил, что предметом обращения являются некоторые положения статьи 8 ч. (1) п. д) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях. Проверка конституционности данной

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

категории актов входит в его компетенцию *ratione materiae*, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции.

44. Исключительный случай неконституционности заявлен по делу, предметом рассмотрения которого является отказ административного органа в регистрации политической партии. Конституционный суд установил применимость оспариваемых положений в рассматриваемом деле.

45. Кроме того, обращение об исключительном случае неконституционности заявлено представителем одной из сторон процесса.

46. Предметом обращения являются синтагма «число которых не может быть менее четырех тысяч» в первом предложении, второе предложение «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 административно-территориальных единиц» и третье предложение «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» в п. д) ч. (1) статьи 8 Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях.

47. По вопросу о том, выносил ли он ранее постановление о конституционности оспариваемых положений, Конституционный суд отмечает следующее.

48. В Определении № 111 от 1 октября 2018 года, § 43, Конституционный суд отметил, что в ходе рассмотрения обращения об исключительном случае неконституционности № 52g/2018, поданного теми же авторами, голоса судей разделились поровну, в связи с чем было принято решение о прекращении производства по делу о контроле конституционности статьи 8 ч. (1) п. д) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях. Следовательно, в этом Определении обращение об исключительном случае неконституционности, заявленном авторами, не было разрешено Конституционным судом.

49. В Постановлении № 37 от 10 декабря 1998 Конституционный суд рассмотрел конституционность оспариваемых положений и отметил, что «установление органическим законом, предусмотренным ст. 72 ч. (3) п. г) Конституции, **критерия представительства** для регистрации партий и других общественно-политических организаций **само по себе не является препятствием** в осуществлении права граждан на свободное объединение в партии и другие общественно-политические организации, закрепленного в ст. 41 ч. (1) Конституции» (см. пункт 2 резолютивной части указанного постановления). Это же решение было перенято, практически без дополнительного обоснования, в ПКС № 3 от 29 января 1999 года, ПКС №11 от 3 июня 2003 года и ОКС № 10 от 23 марта 2016 года.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

50. Конституционный суд не оспорил факт регламентирования законом критерия представительства в случае создания политический партий, но отмечает, что он **не может быть абсолютным**.

51. В своих предыдущих актах, принятых в этой области, Конституционный суд ограничился лишь **подтверждением полномочий Парламента устанавливать правила регистрации политических партий**, считая их **дискреционными**, не прибегнув к **проверке соразмерности** этих мер, в частности, если установленные Парламентом правила (критерии) соответствуют стандарту «необходимости в демократическом обществе» в вопросах свободы объединения в политические партии с соблюдением статьи 54 Конституции.

52. В то же время, Конституционный суд отметил, что установление Парламентом **условий ликвидации** политических партий, в силу тех же полномочий, регламентированных статьей 72 ч. (3) п. г) Конституции, было подвергнуто проверке соразмерности Конституционным судом (см. ПКС № 11 от 3 июня 2003 года).

53. Так, Конституционный суд счел необходимым проанализировать, являются ли эти три совокупных условия, установленные для регистрации политической партии: 1) требование о количестве в четыре тысячи граждан с правом голоса; 2) требование о проживании членов партии в не менее чем половине административно-территориальных единиц второго уровня; 3) требование о наличии не менее 120 членов партии в каждой из указанных административно-территориальных единиц, необходимой мерой в демократическом обществе, в соответствии с положениями статьи 54 Конституции.

54. Кроме того, Конституционный суд отметил, что он ранее не высказывался по вопросу совместимости с правом на уважение частной жизни требования о представлении для регистрации списка членов партии, составленного на основании заявлений о вступлении в партию, который должен содержать: фамилию, имя, пол, дату рождения, место жительства, серию и номер документа, удостоверяющего личность, и подпись члена.

55. Чтобы признать обращение приемлемым Конституционный суд должен был установить действие конституционных прав, указанных его авторами.

56. В обоснование обращения об исключительном случае неконституционности его авторы сослались на нарушение статей 4 ч. (2), 7, 23 ч. (2), 28 и 41 Конституции.

57. Конституционный суд напоминает, что статьи 4 ч. (2), 7 и 23 ч. (2) Конституции не имеют самостоятельного значения. Чтобы эти статьи были применимыми, автор обращения должен продемонстрировать наличие вмешательства в основные права, гарантированные Конституцией. Только в рамках анализа обоснованности доводов о вмешательстве в гарантированные Конституцией основные права Конституционный суд может применить ценности и стандарты, которые гарантируются

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

вышеуказанными статьями: приоритет договоров о защите основных прав человека, стороной в которых является Республика Молдова, верховенство Конституции, законность и соразмерность (см. в связи с этим ПКС № 3 от 18 января 2019 года, § 18; ПКС № 19 от 24 сентября 2019 года, § 16; ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 19).

58. Авторы обращения указали на наличие вмешательства в основное право на объединение в политические партии, гарантированное статьей 41 Конституции, а также в право на неприкосновенность частной жизни, гарантированное статьей 28 Конституции.

59. Конституционный суд отметил, что создание политических партий пользуется защитой статьи 41 Конституции (см. в связи с этим ПКС № 37 от 10 декабря 1998 года). Кроме того, он отметил, что отказ уполномоченного органа власти в регистрации политической партии является вмешательством в право ее членов на свободу объединения (см., *mutatis mutandis, Gorzelik и другие против Польши* [БП], 17 февраля 2004 года, § 52). Так, **Конституционный суд установил действие в этом деле статьи 41 Конституции.**

60. Конституционный суд отметил, что частная жизнь является широким понятием, не поддающимся исчерпывающему определению. Европейский суд в своей практике отмечал, что такие элементы, как имя, пол, этническая принадлежность, религиозные убеждения, информация о состоянии здоровья, право на репутацию, сексуальная ориентация и так далее, являются важными составляющими частной жизни, защищенной статьей 8 Европейской конвенции о правах человека. Данная статья, которая вместе с соответствующей практикой лежит в основе толкования статьи 28 Конституции, может включать и деятельность профессионального или коммерческого характера (см. *Niemietz против Германии*, 16 декабря 1992 года, § 29). Следовательно, существует зона взаимодействия человека с другими лицами, даже в общественном смысле, которая входит в сферу частной жизни (см. *Реск против Соединенного Королевства*, 28 января 2003 года, § 57; ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 39).

61. Конституционный суд отметил, что защита персональных данных имеет важное значение для реализации лицом права на частную жизнь. Статья 28 Конституции гарантирует право на информационное самоопределение, позволяющее осуществлять право на личную жизнь в отношении нейтральных сведений, сбор, обработка и распространение которых осуществляются коллективным образом, что приводит к применению этой статьи (см. *Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy против Финляндии* [БП], 27 июня 2017 года, § 137; ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 40).

62. Конституционный суд заключил, что, согласно положениям п. д) ч.(1) статьи 8 Закона о политических партиях, для регистрации политической партии представляется также учредительный документ, к

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

которому прилагается список членов партии, составленный на основании заявлений о вступлении в партию, содержащий: фамилию, имя, пол, дату рождения, место жительства, серию и номер документа, удостоверяющего личность, и подпись члена.

63. Конституция устанавливает, что партии и другие общественно-политические организации создаются на основе свободного объединения граждан. Это подразумевает, что граждане могут свободно выражать свою волю объединяться в ту или иную партию или не объединяться в какую-либо партию, не навязывая или диктуя ее извне. Законодатель не установил политических ограничений, способных воспрепятствовать добровольному объединению граждан в партии или другие общественно-политические организации (ПКС № 37 от 10 декабря 1998 года).

64. Конституционный суд отметил, что, согласно положениям ч. (1) статьи 41 Конституции, граждане могут свободно объединяться в партии и другие общественно-политические организации, а в соответствии с положениями части (2) статьи 6 и части (1) статьи 7 Закона о политических партиях, никого нельзя принудить состоять либо не состоять в какой-нибудь политической партии. Чтобы стать членом политической партии, гражданин Республики Молдова подает письменное заявление, которым он просит об этом соответствующую партию.

65. Так, вступление в партию является добровольным и осуществляется путем подачи заявления, которым лицо фактически дает согласие на сбор персональных данных. Списки, содержащие подписи и данные персонального характера членов-учредителей политической партии, составляются с согласия подписавших. Член партии подтверждает своей подписью в списке членов достоверность данных относительно фамилии, имени, пола, даты рождения, места проживания, серии и номера документа, удостоверяющего личность.

66. Конституционный суд заключает, что в данной ситуации сбор персональных данных осуществляется *в определенных, ясных и законных целях*. Так, информация, содержащая данные персонального характера, необходима строго для проверки уполномоченным органом (публичным учреждением – Агентство государственных услуг) в целях выполнения законодательных требований для регистрации политической партии. Агентство государственных услуг законом наделено полномочиями по обработке персональных данных, которая осуществляется с соблюдением правовых мер безопасности и конфиденциальности, в соответствии с действующим законодательством. Агентство государственных услуг зарегистрировано в качестве оператора персональных данных в Регистре учета операторов по обработке персональных данных.

67. Конституционный суд заключил, что персональные данные не подлежат огласке, оставаясь в распоряжении уполномоченного органа, который проверяет их достоверность. Следовательно, это условие является строго необходимым для принятия решения о регистрации политической

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

партии, тем самым предоставляя ассоциации право участвовать в государственной деятельности.

68. Относительно факта использования собранных данных в иных целях, помимо указанных выше, действующее законодательство устанавливает обязанность соблюдения конфиденциальности информации, собранной третьими лицами – «контролеры и третьи стороны, получающие доступ к персональным данным, обязаны обеспечивать конфиденциальность таких данных» (ч. (1) статьи 29 Закона № 133 от 8 июля 2011 года о защите персональных данных).

69. Более того, предусматривается гражданская, административная и уголовная ответственность за нарушение законодательства о защите персональных данных (статья 33 Закона № 133 от 8 июля 2011 года о защите персональных данных).

70. На основании изложенного, Конституционный суд считает неприемлемым обращение в части, касающейся совместимости с правом на уважение частной жизни требования о представлении для регистрации списка членов партии, составленного на основании заявлений о вступлении в партию, который должен содержать: фамилию, имя, пол, дату рождения, место жительства, серию и номер документа, удостоверяющего личность, и подпись члена.

71. Установив действие права на объединение в политические партии, Конституционный суд проверит соразмерность вмешательства (*lato sensu*), рассмотрев дело по существу.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 41 КОНСТИТУЦИИ

А. Аргументы авторов обращения

72. В обоснование обращения об исключительном случае неконституционности авторы утверждают, что положения п. д) ч. (1) статьи 8 Закона о политических партиях, предусматривающие минимальное количество членов для регистрации политической партии, противоречат статье 41 Конституции.

73. В связи с этим, авторы обращения отмечают, что условие о представительстве четырех тысяч человек, которые 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 административно-территориальных единиц, создает труднопреодолимое препятствие при регистрации политической партии. Авторы считают, что в свете нынешней демографической ситуации Республики Молдова требование является чрезмерным и не преследует законную цель.

**В. Аргументы органов власти и организаций, у которых
запрашивалось и которые представили свое мнение**

74. В представленном Конституционному суду мнении Президент Республики Молдова отметил, что обращение об исключительном случае неконституционности положений п. д) ч. (1) статьи 8 Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях является необоснованным.

75. В связи с этим, Президент Республики Молдова отметил, что условия создания и регистрации политической партии, включая требования о минимальном количестве членов и о представительстве, установлены законодателем законом, в соответствии с положениями статьи 72 ч. (3) п. г) Конституции.

76. Вместе с тем, Президент Республики Молдова подчеркнул, что в руководстве и пояснительном докладе о политических партиях, разработанном Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия), было установлено, что требование о регистрации политической партии само по себе не является нарушением статей 10 и 11 Конвенции. Однако такое условие должно соответствовать стандарту необходимости в демократическом обществе.

77. Таким образом, Президент Республики Молдова отметил, что, поскольку установленные в п. д) ч. (1) статьи 8 Закона № 294 от 21 декабря 2007 года требования не исключают право на объединение, Конституционный суд не может рассматривать целесообразность количественного и представительного критериев.

78. В представленном Правительством мнении отмечалось, что положения п. д) ч. (1) статьи 8 Закона № 294 от 21 декабря 2007 года являются конституционными и обращение следует признать неприемлемым.

79. Правительство уточнило, что ранее Конституционный суд установил, что определение критериев организации и деятельности политической партии (порядок создания, цель создания, наличие имущества, самостоятельной структуры, регистрация, принцип представительства) прямо исходит из права Парламента регламентировать их органическим законом, права, предусмотренного п. г) ч. (3) статьи 72 Конституции. Так, Правительство отметило, что установление законом критериев для получения политическими формированиями статуса юридического лица не ведет к нарушению права на свободное объединение.

80. В то же время, Правительство отметило, что приведенные в данном обращении нормы ранее уже подвергались контролю конституционности по аналогичным доводам, в связи с чем было вынесено Определение № 111 от 1 октября 2018 года о прекращении производства по делу об

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

исключительном случае неконституционности статьи 8 ч. (1) п. д) Закона № 294/2007 о политических партиях.

81. В представленном Конституционному суду мнении Парламент Республики Молдова отметил, что приведенные авторами обращения доводы о неконституционности следует отклонить как необоснованные.

82. В этом смысле, Парламент Республики Молдова отметил, что, согласно статье 72 ч. (3) п. г) Конституции, порядок организации и деятельности политических партий относится к компетенции законодателя.

83. Вместе с тем, Парламент Республики Молдова отметил, что ранее Конституционный суд установил, что определение критериев по организации и деятельности политической партии напрямую исходит из законотворческих полномочий Парламента. Конституционный суд также указал, что требование представительства не противоречит конституционному праву на свободное объединение граждан, но может быть неконституционным в случае, если своим действием оно ведет к отмене права на объединение либо к другим аналогичным последствиям.

84. Институт развития и социальных инициатив «Viitorul» представил Конституционному суду исследование на тему «Регистрация политических партий в Республике Молдова: сравнительный анализ», в котором отметил, что в законодательство о политических партиях относительно минимального количества членов и их территориального распределения четыре раза вносились поправки, что свидетельствует о тенденции политических партий, находящихся у власти, ужесточить условия регистрации и доступа новых формирований на политическую арену.

85. Институт «Viitorul» подчеркивает, что Республика Молдова выделяется установлением крайне ограничительных условий регистрации по сравнению с большинством посткоммунистических государств, и приходит к выводу, что это негативно сказывается на реализацию права на политическое объединение в Республике Молдова и на политический плюрализм.

86. В представленном Конституционному суду мнении Институт общественных политик считает, что оспариваемые положения следует отменить, поскольку демократические государства не ставят условие обязательного количества членов для создания партии либо это количество незначительно.

С. Оценка Конституционного суда

87. Конституционный суд отмечает, что с момента провозглашения независимости Республики Молдова законодательство о политических партиях в вопросе о минимальном количестве членов и их территориальном распределении менялось следующим образом. Согласно Закону № 718 от 17 сентября 1991 года о партиях и других общественно-политических организациях, партия могла быть зарегистрирована в случае, если в ее состав входит не менее 300 членов. Законом № 146 от 30 сентября

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

1998 года о внесении изменений и дополнений в Закон о партиях и других общественно-политических организациях было установлено, что партия может быть зарегистрирована, если окажется, что ее ряды насчитывают не менее 5000 членов, проживающих в не менее чем половине административно-территориальных единиц второго уровня и не менее 150 членов в каждой из указанных административно-территориальных единиц. Законом № 367 от 29 апреля 1999 года количество в 150 членов было заменено на 600 из-за административно-территориальной реформы, которая предполагала переход от районов к уездам. Возврат к районам в 2003 году привел к внесению поправок в Закон № 718 Законом № 470 от 21 ноября 2003 года и восстановлению условий, применимых до административно-территориальной реформы (5000 членов, по 150 человек в не менее чем половине районов). Принятием Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях было установлено условие о минимальном количестве в 4000 членов, по 120 человек в не менее чем половине административно-территориальных единиц второго уровня.

88. Конституционный суд отмечает, что право на создание организации юридического лица для того, чтобы действовать коллективно в сфере общих интересов, является одним из важнейших аспектов свободы объединения, без которого данное право лишено содержания.

89. Конституционный суд подчеркивает, что, хотя право создания политической партии и пользуется защитой статьи 11 Конвенции, как и право создания организаций гражданского общества, эти два вида формирований отличаются друг от друга той ролью, которую они играют в функционировании демократического общества. Несмотря на то, что многочисленные общественные организации способствуют демократическому функционированию общества, они играют косвенную роль, а политические партии имеют решающую роль в формировании и выражении политической воли граждан (см, например, *Vona против Венгрии*, 9 июля 2013 года, § 56).

90. Европейский суд подчеркивал, что, несмотря на свою автономную роль и особую сферу применения, статья 11 следует рассматривать также в свете статьи 10. Защита мнений и свобода их выражения – одна из целей свободы собраний и объединений, гарантированной статьей 11. Это обстоятельство применимо *a fortiori* в отношении политических партий, учитывая **их существенную роль в обеспечении плюрализма и в надлежащем функционировании демократии** (см. *Коммунистическая партия Турции и другие против Турции*, 30 января 1998 года, § 44; *Христианско-демократическая народная партия против Молдовы*, 14 февраля 2006 года, § 62).

91. Европейский суд в ряде случаев подтвердил прямую связь между демократией, плюрализмом и свободой объединения и установил принцип, согласно которому **только убедительные и веские причины могут оправдать ограничение этой свободы** (см., например, *Sidiropoulos и*

другие против Греции, 10 июля 1998 года, § 40, *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası против Турции*, 25 сентября 2012 года, § 48). Так, полномочия государства по защите учреждений и граждан от ассоциаций, которые могут подвергнуть их опасности, должны использоваться с осторожностью, **а исключения из правила о праве на объединение должны толковаться ограничительно** (см., например, Станков и Македонская объединенная организация *Ilinden против Болгарии*, 2 октября 2001 года, §84; *Gorzelik и другие против Польши* [БП], 17 февраля 2004 года, §§ 94-95; *Magyar Kereszteny Mennonita Egyház и другие против Венгрии*, 8 апреля 2014 года, § 79).

92. Кроме того, Европейский суд установил, что вмешательство в права, гарантированные статьей 11 и статьями 8, 9 и 10 Конвенции, следует **рассматривать в свете принципа «необходимости в демократическом государстве»**. Единственный вид необходимости, способный оправдать вмешательство в эти права, должен исходить из модели «демократического общества». Демократическая модель является единственной политической моделью, принимаемой Конвенцией, и, следовательно, единственна совместимой с ней (см., например, *Коммунистическая партия Турции и другие против Турции*, 30 января 1998 года, § 45).

93. Говоря об особенностях **«демократического общества»**, Европейский суд придал особое значение **плюрализму, толерантности и широким взглядам**. В этом контексте он отмечал, что, хотя иногда личные интересы и подчиняются интересам группы, демократия не просто означает, что мнение большинства должно всегда преобладать: необходимо определить **равновесие**, которое обеспечит **меньшинствам справедливое и адекватное обращение и исключит любое злоупотребление доминирующим положением** (см. *Young, James и Webster против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии*, 13 августа 1981 года, § 63; *Chassagnou и другие против Франции* [БП], 29 апреля 1999 года, § 112; *Христианско-демократическая народная партия против Молдовы*, 14 февраля 2006 года, § 64).

94. Так, Конституционный суд отмечает, что право на объединение в политические партии **не является абсолютным правом** и, следовательно, **может подвергаться ограничениям** при условии **соблюдения положений статьи 54 ч. (2) Конституции**. В связи с этим, установив, что оспариваемое законодательное положение представляет собой вмешательство в право на объединение в политические партии, Конституционный суд путем применения теста на соразмерность должен проанализировать, предусмотрено ли это ограничение законом, преследует ли оно одну или несколько законных целей, установленных Конституцией, достигает ли оно одну из этих целей в случае своего внедрения, является ли оно необходимым и соразмерным определяющим его обстоятельствам (см. *mutatis mutandis* ПКС № 6 от 10 апреля 2018 года, § 56).

а) О соблюдении требования качества закона (если вмешательство «предусмотрено законом»)

95. Конституционный суд в своей практике отмечал, что для достижения учредительных целей любая политическая ассоциация граждан (партия или общественно-политическая организация) должна приобрести статус юридического лица. Организация и деятельность политической партии, являющаяся с юридической точки зрения добровольным объединением граждан, которая, в отличие от других объединений граждан, ставит перед собой политические цели, регулируются правовыми нормами. Так, п. г) ч. (3) статьи 72 Конституции устанавливает, что организация и деятельность политических партий составляет предмет правовых отношений, регулируемых органическим законом (см. ПКС № 37 от 10 декабря 1998 года).

96. Конституционный суд заключает, что Закон № 294 от 27 декабря 2007 года о политических партиях регулирует общественные отношения по вопросам объединения в политические партии и устанавливает правила учреждения, регистрации, развития и прекращения их деятельности.

97. Статья 8 ч. (1) п. д) данного закона устанавливает для регистрации политической партии требования количественного и территориального характера. Согласно положениям закона, для регистрации политической партии необходимо, *inter alia*, минимальное количество в **четыре тысячи граждан с правом голоса, которые на момент учреждения партии должны проживать в не менее чем половине административно-территориальных единиц Республики Молдова второго уровня и не менее 120 членов в каждой из указанных административно-территориальных единиц**.

98. Конституционный суд отмечает, что приведенное положение устанавливает критерии, которым должно отвечать объединение граждан для приобретения юридического статуса политической партии.

99. Рассмотрев ясность оспариваемой нормы, Конституционный суд заключает, что синтагмой «административно-территориальные единицы второго уровня» законодатель имел в виду районы, муниципии Кишинэу и Бэлць [см. статью 4 ч. (4) Закона № 764 от 27 декабря 2001 года об административно-территориальном устройстве Республики Молдова]. Конституционный суд считает, что остальные положения оспариваемой нормы составлены с достаточной точностью. Более того, авторы обращения не оспаривают их ясность.

100. В соответствии с практикой Конституционного суда, установление критериев по организации и деятельности политической партии (порядок учреждения, цель создания, наличие имущества, самостоятельной структуры, регистрация, принцип представительства) непосредственно вытекает из полномочий Парламента о их регулировании органическим законом, прямо предусмотренных статьей 72 ч. (3) п. г) Конституции (ПКС

№ 37 от 10 декабря 1998 года, ПКС № 3 от 29 января 1999, § 4, ОКС № 10 от 23 марта 2016 года, § 22).

101. Исходя из общего анализа оспариваемой нормы, Конституционный суд отмечает, что меры **предусмотрены законом**, являясь одновременно **доступными, ясными и предсказуемыми**. Следовательно, они **отвечают требованиям качества закона**.

б) О законности преследуемой цели

102. Конституционный суд отмечает, что деятельность группы людей как политической партии имеет место только в результате ее регистрации в компетентном органе. Регистрация подразумевает внесение формирования в государственный регистр юридических лиц с последующим приобретением права участвовать в выборах, пользоваться общественными благами и обладать прерогативами, присущими статусу политической партии.

103. Конституционный суд отмечает, что условие регистрации любой организации относится к типичной мере, цель которой не может вызывать сомнений. С другой стороны, количественный критерий и требование представительства для регистрации политической партии налагают контроль над законностью целей, предусмотренных законодателем.

104. Конституционный суд заключает, что в информационной записке к законопроекту о политических партиях не были представлены доводы в поддержку достижения законной цели, предусмотренной статьей 54 Конституции, путем установления условий для регистрации политической партии. В информационной записке упоминается только общая цель, согласно которой «разработка данного закона направлена на создание механизма по укреплению демократии, политического плюрализма и снижению абсентеизма на выборах».

105. Конституционный суд выводит из общего контекста соответствующей меры, что **преследуемая цель** состоит в **обеспечении представительства политических партий и недопущении чрезмерного дробления политического спектра, способствуя стабильности политической системы и защите общественного доверия к политическим партиям**.

106. Так, Конституционный суд отмечает, что цели, которые ставит законодатель посредством рассматриваемой меры, могут быть отнесены к общим законным целям по обеспечению **национальной безопасности, территориальной целостности и общественного порядка**, предусмотренным статьей 54 ч. (2) Конституции.

с) О наличии разумной связи между мерами, предусмотренными оспариваемыми законодательными положениями, и преследуемыми ими законными целями

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

107. Конституционный суд на данном этапе рассмотрит, имеют ли меры, предусмотренные законодательными положениями и подвергнутые контролю конституционности, разумную связь хотя бы с одной из законных целей по обеспечению национальной безопасности, территориальной целостности и общественного порядка.

108. Необходимо установить не факт того, что введение количественного критерия и критерия территориального представительства для регистрации политической партии, оспариваемых авторами обращения, является единственной мерой, необходимой для достижения указанных целей, а способна ли данная мера привести к достижению одной из этих целей. Чтобы отвечать требованиям разумной связи, достаточно даже частичного достижения одной из целей (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 6 от 10 апреля 2018 года, § 75).

109. Хотя авторы обращения и утверждают, что эти меры не совместимы с законными целями, Конституционный суд отмечает, что с абстрактной точки зрения они могут способствовать достижению указанных целей.

110. Конституционный суд заключает, что **существует разумная связь между оспариваемыми правовыми мерами и приведенными выше законными целями, предусмотренными Конституцией.**

d) О необходимости используемых средств для достижения преследуемых целей

111. Конституционный суд отмечает, что в подобной области, которая предполагает принятие законодателем решений политического и социального характера, в которых необходимо проводить комплексную оценку, ему должна быть предоставлена определенная свобода усмотрения. Парламент может полагаться на исследования администрации, ученых, заинтересованных групп либо на общественном мнении. В ходе контроля конституционности эти средства не доступны в той же мере. По этим основаниям, Конституционный суд не может заменить законодателя в выполнении его политических обязанностей. В то же время, реализация пределов усмотрения не исключается полностью из сферы осуществляемого Конституционным судом контроля. Этот контроль должен показать, что **законодатель не допустил явного превышения пределов свободы усмотрения**. В данном случае, достаточно будет установить, что **существуют менее ограничительные (интрузивные) меры, способные привести к не менее эффективному достижению законных целей, которые предполагают такие же или меньшие затраты** (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 6 от 10 апреля 2018 года, § 80).

112. Конституционный суд напоминает, что установленные на международном уровне стандарты представляют собой существенный

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

элемент для проведения этого теста. Они являются важным элементом в оценке необходимости указанной меры, поскольку демонстрируют наличие консенсуса и передовой практики в рассматриваемой области.

113. Конституционный суд установил, что количественное условие для регистрации политических партий встречается в законодательстве некоторых европейских стран, например, Болгария, Чешская Республика, Эстония, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия. В указанных странах это условие варьирует от трех членов, как в Румынии, и до 10000 членов, как в Словакии (см. выше §§ 22-31).

114. В этом контексте, хотя очевидно, что рассматриваемая мера является чрезмерной в сравнении с альтернативами, которые мог бы иметь законодатель, например, снижение количественного и представительского критериев по отношению к существующим для регистрации политической партии, специфика этих критериев такова, что **оставляет место для обсуждения наилучшего решения в случае регистрации политической партии.**

115. Вышеприведенные примеры (§ 113) не подтверждены европейским консенсусом в отношении формулы расчета минимального количества членов, необходимых для регистрации политической партии. Это **исключает полномочие Конституционного суда по определению конкретного числа**, которое одновременно представляло бы адекватное решение. Поскольку это **полномочие принадлежит законодателю**, Конституционный суд далее приступит к **рассмотрению оспариваемой меры с точки зрения соразмерности в строгом смысле**.

116. В то же время, Конституционный суд подчеркивает, что тестом на менее интрузивные меры проверяется, мог ли законодатель принять законодательные меры, которые столь же эффективно достигали бы преследуемую законную цель и в меньшей мере ограничивали бы охраняемое основное право по сравнению с оспариваемыми мерами (ПКС № 26 от 30 октября 2018 года, § 55).

117. Конституционный суд отмечает, что для достижения намеченной цели по обеспечению представительства политических партий, во избежание чрезмерного дробления политического спектра, для обеспечения стабильности политической системы и общественного доверия к политическим партиям могут быть установлены определенные требования **не для создания политических партий, а для их участия в выборах** (см., *mutatis mutandis*, пункт 1 резолютивной части ПКС № 37 от 10 декабря 1998 года, в котором Конституционный суд отметил, что правовое регулирование порядка и условий участия партий и других общественно-политических организаций в выборах осуществляется на основании положений органического закона, в соответствии со статьей 72 ч. (3) п. а) Конституции).

118. Конституционный суд отмечает, что в настоящее время подобные условия, названные в избирательном законодательстве «особыми

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

условиями», установлены для президентских выборов. Так, независимо от субъекта, выдвигающего кандидата на президентские выборы (политические партии или независимые кандидаты), его регистрация в качестве конкурента на выборах возможна только в случае представления подписных листов.

119. Для регистрации Центральной избирательной комиссией все кандидаты в Президенты Республики Молдова представляют подписные листы, содержащие подписи не менее 15000 и не более 25000 избирателей из не менее чем половины административно-территориальных единиц Республики Молдова второго уровня, в каждой из которых собрано не менее 600 подписей (ст. 113 ч. (1) и ч. (2) Кодекса о выборах № 1381 от 21 ноября 1997 года).

120. Конституционный суд отмечает, что в целях достижения требования о представительстве условия для участия в качестве кандидата на президентских выборах являются намного суровее тех, что установлены для регистрации политических партий.

121. Кроме того, Конституционный суд заключает, что в качестве дополнительной меры по обеспечению достижения ожидаемой законной цели (обеспечение представительства политических партий, недопущение чрезмерного дробления политического спектра, продвижение стабильности политической системы и защита общественного доверия к политическим партиям) на парламентских выборах, согласно положениям статьи 94 Кодекса о выборах, установлен *минимальный представительский ценз*. Он составляет следующие проценты действительных голосов, поданных в целом по стране: а) за партию или другую общественно-политическую организацию – 5 процентов; б) за избирательный блок – 7 процентов; с) за независимого кандидата – 2 процента. Так, политические партии, избирательные блоки и независимые кандидаты, набравшие менее указанного числа голосов, постановлением Центральной избирательной комиссии исключаются из процесса распределения мандатов.

122. Конституционный суд в своей практике установил, что следует признать неконституционными оспариваемые нормативные положения при вероятности выявления других средств, которые столь же эффективно способствуют реализации преследуемой законной цели, но в меньшей мере ущемляют указанное основное право (см. ПКС № 26 от 30 октября 2018 года, § 55).

е) О наличии справедливого равновесия между конкурирующими принципами

123. При проведении этого теста Конституционный суд учитывает весомость конкурирующих принципов. Он также принимает во внимание взаимосвязь между преимуществами оспариваемой меры и ее издержками.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

124. Конституционный суд отмечает, что **стабильность политической системы и охрана общественного доверия к политическим партиям** в данном случае представляет собой защищенный принцип. В то же время, **свобода объединения в политические партии** является нарушенным принципом. Так, чтобы определить конституционность оспариваемых положений, Конституционный суд рассмотрит, установил ли законодатель в ходе принятия оспариваемой нормы равновесие между этими конкурирующими принципами.

125. Конституционный суд отмечает, что по делу *Республиканская партия России против России*, 12 апреля 2011 года, Европейский суд пришел к выводу, что была нарушена статья 11 Конвенции в результате роспуска партии-заявителя за невыполнение требований закона о минимальном количестве членов и о территориальном представительстве. По мнению Европейского суда, роспуск партии был несоразмерен законным целям, на которые сослалось Правительство, поскольку существуют и другие средства защиты законов, учреждений и национальной безопасности России, кроме полного запрета на создание региональных партий. Хотя минимальное количество членов по тому делу отличается от предусмотренного оспариваемым законом в настоящем деле, принципиальная оценка Европейского суда применима, *mutatis mutandis*, и в рассматриваемом вопросе.

126. Европейский суд постановил, что небольшие группы лиц должны иметь возможность учреждать политические партии для участия в избирательных кампаниях. Хотя индивидуальные интересы иногда подчиняются групповым интересам, демократия не ограничивается простым доминированием большинства над меньшинством, а следует обеспечить достижение **справедливого равновесия**, исключающего любое злоупотребление доминирующим положением (*Христианско-демократическая народная партия против Молдовы*, 14 февраля 2006 года, § 64; *Республиканская партия России против России*, 12 апреля 2011 года, § 114).

127. Вместе с тем, Европейский суд установил, что **требование к минимальной численности и представительству для регистрации политической партии** будет оправданным лишь при условии, что оно допускает **беспрепятственное учреждение и функционирование множества политических партий, представляющих интересы различных слоев населения**. Важно обеспечить доступ на политическую арену различных политических партий на условиях, позволяющих им представлять своих избирателей, привлекать внимание к их нуждам и защищать их интересы (*Республиканская партия России против России*, 12 апреля 2011 года, § 119; см., *mutatis mutandis*, дело *Христианско-демократическая народная партия против Молдовы*, 14 февраля 2006 года, § 67).

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

128. Европейский суд также отметил, что любое вмешательство в свободу объединения должно соответствовать «**насущной социальной необходимости**» (*Gorzelik и другие против Польши* [БП], 17 февраля 2004 года, § 95).

129. Конституционный суд в своей практике установил, что, хотя обусловливание создания политической партии наличием минимального количества членов не противоречит конституционному праву на объединение, **подобное требование все же может быть неконституционным, если своими последствиями приведет к отмене этого права или к другим аналогичным последствиям** (см. ПКС № 37 от 10 декабря 1998 года, ПКС № 3 от 29 января 1999 года, § 4, ОКС № 10 от 23 марта 2016 года, § 22).

130. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что требование о количественном и территориальном представительстве, предусмотренное положениями статьи 8 ч. (1) п. д) Закона о политических партиях, **устанавливает труднопреодолимое препятствие при регистрации политической партии**. Очевидно, что данное обстоятельство определяет высокий порог, **чрезмерно ограничивающий свободу объединения в политические партии**.

131. Конституционный суд заключает, что указанные положения определяют **несоразмерные ограничительные требования для регистрации политической партии**, так как необходимо одновременное выполнение трех условий количественного и территориально-представительного характера.

132. Кроме того, Конституционный суд отмечает **отсутствие справедливого равновесия между коллективными и индивидуальными интересами** при применении оспариваемой нормы. Условие о большом количестве членов-учредителей и их территориальном представительстве чрезмерно ограничивают основное право граждан на свободное учреждение политической партии, которое превышает возможные преимущества, создаваемые принятием оспариваемой нормы.

133. Для подкрепления своих суждений, Конституционный суд делает ссылку и на выводы Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), представленные в Заключении CDL-AD(2007)025 по законопроекту о политических партиях Молдовы (принятое на 71-м пленарном заседании Венецианской комиссии от 1-2 июня 2007 года, § 9). В соответствии с этими выводами, требования Закона о партиях, устанавливающие условие представительства численностью в 5000 человек, которые на момент учреждения партии должны проживать в не менее чем половине административно-территориальных единиц Республики Молдова второго уровня и не менее 150 членов в каждой из указанных административно-территориальных единиц, **необычайно высоки по сравнению с другими государствами Западной Европы, и для любой местной ассоциации их достижение почти невозможно**.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

Венецианская комиссия пришла к выводу, что «это положение **налагает тяжелое бремя на граждан**, которые пытаются реализовать свои законные права», в соответствии со статьей 11 Европейской конвенции, обладая «**потенциально ограничительной силой**» и, в сущности, «**являясь несоразмерной и не будучи необходимой в демократическом обществе**».

134. Конституционный суд не может согласиться с доводом о том, что представительство является единственной и самой эффективной мерой для обеспечения национальной безопасности, территориальной целостности государства и общественного порядка. Законодательство о политических партиях устанавливает **достаточные правовые гарантии, которые могут обеспечить законное функционирование политических партий** в случае, если гипотетически будет отменен либо уменьшен критерий представительства.

135. Так, согласно статье 21 Закона о политических партиях, деятельность политической партии может быть ограничена в случае, если ее действиями наносится серьезный ущерб политическому плюрализму или основным демократическим принципам (ч. 1). В случае констатации указанных действий, Министерство юстиции посредством письменного заявления требует от руководящего органа соответствующей политической партии принятия не позднее чем в месячный срок мер по прекращению этих действий и информирования министерства о результатах (ч. 2). Если руководящий орган политической партии не выполняет требования Министерства юстиции, ее деятельность ограничивается на срок до шести месяцев окончательным решением суда на основе заявления Министерства юстиции (ч. 3). В случае повторного совершения в течение периода ограничения деятельности политической партии действий, за которые деятельность партии была ограничена, либо совершения подобных действий в течение одного года со дня последнего ограничения деятельности партии Министерство юстиции обращается в суд с заявлением о роспуске соответствующей партии (ч. 7 и статья 22 ч. (2) п.б)). Кроме того, Министерство юстиции обращается в суд с иском о роспуске политической партии, если деятельность партии осуществляется незаконными путями или средствами либо с использованием насилиственных действий, или партия признана неконституционной решением Конституционного суда (статья 22 ч. (2) п. д) и п. е)).

136. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд считает, что количественный критерий в 4000 человек и требование о территориальном представительстве не менее 120 членов в не менее чем половине административно-территориальных единиц Республики Молдова второго уровня, установленные для регистрации политической партии, является **занятым и несоразмерной мерой по отношению к преследуемой законной цели**.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

137. Поскольку указанная мера ведет к необоснованному ограничению права на свободу объединения в политические партии, она **не может быть признана соразмерной с точки зрения соблюдения справедливого равновесия между конкурирующими интересами.**

138. В заключение, Конституционный суд считает, что подобное ограничение не оправданно и **выходит за рамки допустимых пределов усмотрения Парламента**, является несовместимым с положениями статей 41 и 54 Конституции и, как следствие, **должно быть признано неконституционным.**

139. Следовательно, Конституционный суд отмечает неконституционность синтагмы «число которых не может быть менее четырех тысяч» в первом предложении и второго предложения «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 административно-территориальных единиц» в п. д) ч. (1) статьи 8 Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях.

С. ОБ ИСПОЛНЕНИИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ

140. Конституционный суд напоминает, что, вне зависимости от характера его постановлений, они порождают последствия, предусмотренные Конституцией и законом относительно полномочий, осуществляемых Конституционным судом, и их юридическая сила не может быть никем оспорена или подтверждена (ПКС № 33 от 10 октября 2013 года, § 49).

141. В целом, что касается применимости статьи 140 Конституции – «Решения Конституционного суда», Конституционный суд указал, что текст части (1) «законы и другие нормативные акты либо их части утрачивают силу с момента принятия Конституционным судом соответствующего решения» предусматривает действие решения Конституционного суда в будущем. Конституционный суд отмечает, что синтагма «с момента принятия решения» в приведенной конституционной норме относится к последствиям постановлений Конституционного суда *ex nunc*, что предполагает, что они производят действие на будущее (ПКС №21 от 1 октября 2018 года, § 33 и § 41).

142. Конституционный суд отмечает, что он **обладает прямой компетенцией устанавливать действие *pro futuro* своих постановлений.** Так, действие во времени постановлений Конституционного суда предусмотрено во втором предложении ч. (5) статьи 26 Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, согласно которому по решению суда отдельные акты вступают в силу со дня опубликования или **со дня, указанного в них.** Конституционный суд отметил, что синтагма «со дня, указанного в них» данной нормы относится к действию *pro futuro*

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

постановлений Конституционного суда, а это подразумевает, что последствия постановления могут быть отсрочены на дату, последующую его принятию. Так, последствия удаления признанной неконституционной нормы из действующего законодательства наступают со дня, указанного в постановлении. Преимущества эффекта *pro futuro* заключаются в установлении переходного периода для устранения пробелов в регулировании, чтобы законодатель мог изменить признанную неконституционной норму (см. ПКС № 21 от 1 октября 2018 года, § 42, §48).

143. Конституционный суд отмечает, что он не может заменить Парламент в осуществлении его конституционных полномочий, предусмотренных статьей 72 ч. (3) п. г), относительно определения условий и требований для регистрации политических партий. По мнению Конституционного суда, **применение данного Постановления с 31 июля 2020 года** даст возможность Парламенту выработать разумное законодательное решение.

144. Конституционный суд отмечает, что, если Парламент не пересмотрит Закон № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях в соответствии с суждениями, изложенными в настоящем постановлении, до 31 июля 2020 года, компетентный орган обеспечит регистрацию политических партий с соблюдением установленных законом условий, за исключением положений, признанных неконституционными.

145. В то же время, чтобы наделить действием настоящее постановление, вынесенное по делу, в рамках которого было заявлено об исключительном случае неконституционности, и учитывая тот факт, что исключительный случай неконституционности «выражает органическую, логическую связь между вопросом о конституционности и существом основного спора» (ПКС № 15 от 6 мая 1997 года, § 3.3) и направлен на «обеспечение соблюдения прав и основных свобод, гарантированных Конституцией, при рассмотрении дел судебными инстанциями общей юрисдикции» (ПКС № 2 от 9 февраля 2016 года, § 65), Конституционный суд считает разумным, чтобы для авторов обращения оно производило **немедленный эффект**.

146. В этом контексте, Конституционный суд напоминает, что **право доступа граждан к Конституционному суду посредством обращения об исключительном случае неконституционности представляет собой один из элементов права на справедливое судебное разбирательство и является единственным средством, дающим возможность гражданину защититься от законодателя в случае нарушения законом его конституционных прав**. Так, Конституционный суд отмечает, что доступ к правосудию (включая конституционное правосудие) следует понимать, как право **конкретного и эффективного доступа**, в противном случае предоставленные заявителям права становятся иллюзорными (см. ПКС № 2 от 9 февраля 2016 года, §§ 60-61, 79-80).

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

147. Решение Конституционного суда по установлению исключения из действия *pro futuro* данного постановления для авторов обращения основано в том числе на практике Венецианской комиссии и Страсбургского суда.

148. В одном из *Amicus curiae* по запросу Конституционного суда Грузии о последствиях решений Конституционного суда для окончательных судебных решений по гражданским и административным делам (Венеция, 22-23 июня 2018 года, CDL-AD(2018)012, §§ 53-56), Венецианская комиссия отметила следующее:

«53. Если эффект *ex nunc* строго применен, даже когда положение отменено Конституционным судом, права заявителя не могут быть защищены обращением о неконституционности, поскольку отмена неконституционного положения производит последствия лишь *pro futuro*. Неконституционное положение сохраняет свое действие в конкретных случаях, происходивших до вынесения Конституционным судом постановления.

54. Тем не менее, лицо, обратившееся в Конституционный суд для отмены неконституционного положения, оказывает неоценимую услугу государству и всему населению. Это лицо действует не только в своих личных интересах, но и в интересах всех граждан. Следовательно, это лицо «заслуживает» более благосклонного отношения по сравнению с другими гражданами, которые не обратились в Конституционный суд. В противном случае у лица не будет стимула для обращения в Конституционный суд.

55. Подобное благосклонное отношение часто называют «призом охотника». Эта идея заключается в том, что граждане должны «охотиться» за неконституционными положениями, а заявитель, «поймавший» неконституционное положение, имеет право на более благоприятное отношение.

56. Это подразумевает ретроактивное действие решения, применяемое только по делу заявителя. Следует поощрять желание граждан стать первыми, обратившимися в Конституционный суд. Как следствие, иногда, когда становится известно, что рассматриваемый Конституционным судом случай будет иметь успех, другие находящиеся в аналогичной ситуации лица незамедлительно подадут обращение, чтобы воспользоваться решением по тому делу».

149. Кроме того, по делу *Frantzeskaki и другие против Греции* (dec.), 12 февраля 2019 года, § 42, Аудиторская палата Греции признала неконституционными правовые положения, устанавливающие для пенсионеров ежемесячные отчисления в качестве солидарного взноса. Решение Аудиторской палаты имело **незамедлительное действие на все незавершенные производства, но без применения ретроактивного возмещения вычтенных из пенсий сумм к новым искам пенсионеров, которые не подали еще судебную или административную кассацию на день опубликования решения**. В Европейском суде заявители отметили, что они подверглись дискриминации в сравнении с пенсионерами, которые подали кассационную жалобу в Аудиторскую палату до опубликования решения. В связи с этим, Европейский суд отметил, что **заявители не находятся в ситуации, аналогичной с ситуацией пенсионеров**,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОНОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

обратившихся в Аудиторскую палату до опубликования решения. В отличие от заявителей, пенсионеры **сделали смелый шаг и обжаловали в судебном порядке конституционность применимых к спору правовых положений**, в связи с чем понесли судебные издергки.

150. Таким образом, Конституционный суд постановляет, что по обращению об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 8 ч. (1) п. д) Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях, заявленном Ионом Дрон и Анжелой Вуйко в деле № 3а-454/2019, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу, **постановление будет производить действие со дня его принятия.**

По этим основаниям, руководствуясь положениями статей 135 ч. (1) п.а) и п. г) и 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, статей 6, 61, 62 п. а) и п. е), 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЕНИЕ:

1. *Признать частично обоснованным* обращение об исключительном случае неконституционности, заявленном Ионом Дрон и Анжелой Вуйко в деле № 3а-454/2019, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу.

2. *Признать неконституционными* синтагму «число которых не может быть менее четырех тысяч» в первом предложении и второе предложение «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 административно-территориальных единиц» в п. д) ч. (1) статьи 8 Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях.

3. Действие данного постановления начинается с 31 июля 2020 года, кроме случая, ставшего предметом дела № 3а-454/2019, находящегося в производстве Апелляционной палаты Кишинэу, в рамках которого Ионом Дрон и Анжелой Вуйко был заявлен исключительный случай неконституционности, в отношении которого постановление применяется со дня его принятия.

4. В случае, если Парламент не пересмотрит Закон № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях в соответствии с суждениями, изложенными в настоящем постановлении, до 31 июля 2020 года, компетентный орган обеспечит регистрацию политических партий с

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П. Д) Ч. (1) СТ. 8 ЗАКОНА № 294 ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

соблюдением установленных законом условий, за исключением положений, признанных неконституционными.

5. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит и публикуется в «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*».

Председательствующий

Люба ШОВА

*Кишинэу, 25 февраля 2020 года
ПКС № 5
Дело № 104g/2019г.*