

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

/ изложенное в соответствии с ч. (3) ст. 18 Кодекса о выборах
и пп. 1) п. 25 Регламента Центральной избирательной комиссии/

1. Нижеподписавшиеся, члены Центральной избирательной комиссии, **выражаем свое несогласие с Постановлением Центральной избирательной комиссии № 1450 от 12.03.2018 о заявлении о регистрации инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума** (далее – «принятое постановление», «ПЦИК № 1450/2018»), поскольку **считаем, что данное постановление было принято с прецедентными толкованиями конституционных/правовых норм и с отклонениями от процедуры избирательной юрисдикции**, ввиду чего излагаем данное особое мнение, исходя из следующих соображений.

2. В первую очередь, стоит отметить, что в тексте принятого постановления включена фраза, которая создала предпосылки для того, чтобы большинство членов ЦИК отклонили заявление о регистрации инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума, а именно:

«В то же время *Комиссия подчеркивает важность соблюдения не только процессуальных норм касательно учреждения инициативной группы по проведению законодательного референдума, но и компетенции проведения такого вида референдума, а также содержания проекта закона, выносимого на него.*»

3. Мы полагаем, что именно этим абзацем большинство членов ЦИК присвоили себе полномочия несвойственные центральному избирательному органу и в противоречие с существующим законодательством. Согласно Кодексу о выборах, являющегося основным законом в этом случае, Центральная избирательная комиссия является независимым государственным органом, созданным для реализации избирательной политики **в целях организации и проведения, с технической точки зрения, выборов и/или референдумов, но не для принятия решения о их целесообразности.**

4. Таким образом, проанализировав содержание текста ПЦИК № 1450/2018, с нашей точки зрения, констатируем следующие аксиоматические факты и правовые реалии:

- в области организации и проведения республиканских референдумов Центральная избирательная комиссия выполняет роль и имеет полномочия только по проверке соблюдения *процедур*, предписанных Кодексом о выборах и подробно описанных в своих регламентах;

- на стадии инициирования республиканских референдумов субъектами, уполномоченными этим правом, *Комиссия имеет только полномочие зарегистрировать инициативную группу* в том случае, если были соблюдены

положения, касающиеся создания инициативной группы, и **не имеет законных полномочий** высказываться в отношении компетенции инициировать референдумы, предмета, предлагаемого к вынесению на референдум, а также по целесообразности инициирования законодательного референдума и вопроса, предлагаемого к вынесению на республиканский референдум;

- в соответствии с нормами Кодекса о выборах у Комиссии есть только единственное правовое основание, которое может использовать, а именно: в случае непредставления необходимого количества подписей Центральная избирательная комиссия принимает постановление об отклонении предложения о проведении республиканского референдума;

- объявление референдума является исключительной прерогативой Парламента, а роль Конституционного суда заключается в том, чтобы на любом этапе следить за соблюдением процессуальных гарантий, проверкой выполнения требований для осуществления инициативы по проведению референдума и к формулировке текстов, выносимых на референдум, а также полномочий, вытекающих как из конституционных норм, так и из юриспруденции Конституционного суда;

- рекомендации / замечания Венецианской комиссии должны соблюдаться и учитываться *в равной мере*, как общие рекомендации, содержащиеся в Кодексе надлежащей практики в избирательных делах, так и специальные рекомендации для Республики Молдова, содержащиеся в других документах Венецианской комиссии.

- из переписки между Центральной избирательной комиссией и представителями инициативной группы ясно, что Комиссия создала *«законное ожидание»*, что инициативную группу можно зарегистрировать при условии, что будут соблюдены процедурные условия, установленные Кодексом о выборах, но не было упомянуто ни о каком-либо требовании законодательной техники или иного характера, предусмотренного законом, которую должен пройти проект закона, предлагаемый к вынесению на республиканский референдум;

- на данный момент имеются пробелы в законодательстве и недостаточно регулирующих норм для Центральной избирательной комиссии в отношении республиканского референдума, что обусловлено законодательным органом и/или невыполнением представлений Конституционного суда;

- в отношении вопроса / проекта закона, предлагаемого инициативной группой к вынесению на республиканский референдум, отмечаем, что инициативная группа учла все этапы и/или условия, аналогично тем, которые были соблюдены инициативной группой граждан в 2015 году, получившей положительное заключение Конституционного суда;

- в этом случае Центральной избирательной комиссии следовало руководствоваться основополагающим принципом, установленным Конституционным судом в своей практике толкования конституционных норм, а именно, что норма должна быть истолкована в том смысле, в каком допускается ее применение, а не в смысле, в каком ее применение исключается;

- так, в этом вопросе, в случаях, когда такие юридические ситуации не урегулированы законом, Центральной избирательной комиссии следует применить норму гражданского законодательства, регулиющую сходные отношения (аналогия закона);

- принятое постановление не содержит точных ссылок на статьи Кодекса о выборах и другие законы, которые не были соблюдены инициативной группой;

- консультативное заключение Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету, с учетом которого было принято постановление, является всего лишь консультативным мнением, не имеющим обязательной юридической силы и которое не может служить в качестве доказательства ни для Центральной избирательной комиссии, и уж тем более ни для судебной власти;

- отсутствие законного регулирования в вопросах референдума не может служить аргументом для отказа в регистрации инициативной группы, потому что гражданская инициатива по вынесению важного вопроса для изъявления воли народа по нему, не может выходить за рамки буквы и духа норм Высшего закона, который представляет собой намерение и волю учредительного законодателя.

В отношении соблюдения процессуальных норм об учреждении и регистрации инициативной группы по проведению законодательного референдума

5. Представители инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума подали 23 февраля 2018 года в Центральную избирательную комиссию *заявление о регистрации инициативной группы* вместе с документами, предусмотренными нормами избирательного законодательства.

6. В этой связи следует отметить, что представители инициативной группы обратились в Центральную избирательную комиссию и Центр непрерывного образования в избирательной сфере с просьбой об оказании поддержки в подготовке и оформлении документов, необходимых для регистрации инициативной группы, и попросили избирательный орган представить образцы документов и информацию, к примеру, по следующим вопросам: какая применяется нормативно-правовая база, какие процедурные аспекты необходимы для инициирования республиканского законодательного референдума, любая иная информация или законные процедуры, связанные с процессом инициирования законодательного референдума гражданами.

7. Представители инициативной группы получили ответ центрального избирательного органа в подписанном г-жой Руссу Алиной письме № СЕС 8/1980 от 30.01.2018, в котором были перечислены нормы Кодекса о выборах и Положения о деятельности инициативной группы по проведению республиканского референдума, утвержденного ПЦИК № 4315/2015, которые должны быть соблюдены инициативной группой.

8. Согласно протоколу от 11 февраля 2018 года собрания граждан по возбуждению вопроса о проведении республиканского законодательного референдума, инициативная группа была образована из **791 человека**, а вопрос,

предполагаемый к вынесению на республиканский законодательный референдум, касается принятия народом избирательной системы Республики Молдова, которая будет применяться в случае проведения парламентских выборов.

9. В тексте ПЦИК № 1450/2018 говорится, что при проверке соответствия идентификационных данных, внесенных в список членов инициативной группы, сведениям из деклараций и из копий удостоверяющих личность документов, в 126 случаях были выявлены следующие небольшие несоответствия: заявление написано неразборчиво, подписавший написал свои имя/фамилию с ошибками, копия удостоверяющего личность документа представлена неполностью/расплывчатой и т.д.

10. К тому же следует отметить, что в тексте постановления, принятого большинством членов ЦИК, нет никаких упоминаний о том, что указанные небольшие несоответствия **не являются неоспоримыми причинами** отказа в регистрации инициативной группы, поскольку соблюдено императивное условие, определенное ч. (1) ст. 163 Кодекса о выборах, предусматривающей, что *для возбуждения вопроса о проведении республиканского референдума гражданами, последние на собрании, в котором должны принять участие не менее трехсот лиц, обладающих избирательным правом, создают инициативную группу.*

11. Ведь даже если были бы исключены эти 126 небольших несоответствий, выявленных докладчиком проекта постановления, количество участников собрания граждан по-любому минимум в два раза превышает число 300 человек, требуемое правовыми нормами.

12. В свете изложенного, считаем, что в ПЦИК № 1450/2018 Центральная избирательная комиссия должна была установить и прямо подчеркнуть, что *процедурные требования* в отношении создания инициативной группы по проведению законодательного референдума **были соблюдены** инициативной группой и **соответствуют условиям, установленным правовыми нормами и положениями регламента**, и как следствие, инициативная группа должна была быть зарегистрирована.

В отношении императивов, касающихся стабильности и предсказуемости избирательного законодательства, применения конституционных принципов в области референдума и основных прав граждан

13. В отношении этого аспекта следует отметить, что в случае рассмотрения заявления о регистрации инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума, при том, что в принятом постановлении большинство членов отборочно использовали некоторые положения из судебной практики Конституционного суда, считаем, что Центральная избирательная комиссия должна была применить и учесть следующие существенные толкования и заключения Конституционного суда.

14. Таким образом, в [Постановлении № 8 от 19/2012](#) Конституционный суд отметил, что:

«В условиях правового государства политическая власть принадлежит народу. Если первые два определяющих элемента государства – территория и население – носят материально-объективный характер, третий существенный элемент – национальный суверенитет – имеет волевой, субъективный характер и означает, что право властвования принадлежит народу.»

15. Также, в конституционной юриспруденции (смотреть [ПКС № 15/2014](#)), Высший суд конституционной юрисдикции закрепил и последовательно указывал в своих постановлениях/решениях следующие общие принципы:

- Согласно ст. 1 ч. (3) Конституции, *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.

- Развивая концепцию правового государства, ст. 2 ч. (1) Высшего закона предусматривает, что *национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно* и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

- Конституционный суд отмечает, что, по смыслу ст. 2 Конституции, **только народ может устанавливать подлинную демократию путем осуществления национального суверенитета непосредственно или через своих представителей**, избранных в результате демократических выборов.

- Конституционный суд вновь указывает на то, что конституционные нормы ст. 1 ч.(3) и ст.2 ч.(1) необходимо соотносить с положениями ст.38 Высшего закона, *согласно которым 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.

- Конституционный суд отмечает, что конституционной нормой законодатель установил, что **народ является единственным носителем национального суверенитета**.

16. В этом смысле в [Постановлении №16/2001](#) Конституционный суд отметил следующее: *«Национальный суверенитет согласно Конституции – это абсолютная власть народа, осуществляющего ее через представительные органы государственной власти, суверенным выразителем которой он является. В этом смысле суверенитет является неотъемлемым, поскольку представительным органам передается только его осуществление. Осуществление суверенитета реализуется при непосредственном участии народа в референдумах и выборах, а также путем принятия решений им непосредственно.»*

17. Таким образом, приходим к выводу, что **осуществление суверенитета реализуется при непосредственном участии народа в референдумах и выборах.**

Референдум получил конституционное закрепление в качестве инструмента, при помощи которого народ осуществляет непосредственно национальный суверенитет, выражая свою волю по наиважнейшим вопросам общественного или государственного значения.

18. В этой связи, необходимо также упомянуть рассуждения Конституционного суда, изложенные в [Определении № 124/2017](#):

«34. В соответствии со ст. 72 ч. (3) п. а) Конституции, органическим законом Парламент регламентирует избирательную систему.

35. Таким образом, конституционный законодатель возложил на рядового законодателя задачу определения правил организации и проведения избирательного процесса, конкретных способов осуществления права избирать и быть избранным, с соблюдением условий, установленных Конституцией.

36. В этом контексте, в Постановлении № 15/1998 Конституционный суд подчеркнул, что: *«Парламент является единственным органом, который вправе принять любую форму выборов и любой порядок распределения депутатских мандатов.»*

19. В этом отношении отмечаем, что, *по нашему мнению*, Конституционный суд обоснованно постановил, что Парламент является единственным органом, уполномоченным Конституцией принимать решение по избирательной системе, но это **вовсе не означает отстранение народа от принятия закона через референдум по избирательной системе**, поскольку *Парламент является единственным органом из всех других государственных органов, которые все вместе взятые подчиняются высшей воле суверена государственной власти – народу.*

20. Конституционный суд далее отметил, что *на практике право на голосование осуществляется посредством выборов*. В связи с этим, в [Постановлении № 15/1998](#) было отмечено следующее: *«Выборы являются не только средством осуществления политических прав граждан, закрепленных в Конституции, но и средством, обеспечивающим наделение учреждений демократического государства способностью четкого самовыражения с тем, чтобы сделать возможным создание политических центров, способных принимать эффективные решения и способных придавать государственной деятельности общую направленность».*

21. Кроме того, в недавней судебной практике Конституционного суда (смотреть [ПКС № 24/2017](#)), было закреплено, что *«Национальный суверенитет – это право народа свободно решать свои интересы и продвигать их в формах, установленных Высшим законом. Данный конституционный принцип вытекает из ст. 1 Конституции, закрепляющей суверенный характер государства.*

*Конституционный суд отметил также, что если посредством выборов народ участвует в осуществлении государственной власти, выбирая своих представителей, которые на протяжении мандата принимают решения от имени всего народа, то на **референдумах он, являясь носителем государственной власти, осуществляет суверенитет непосредственно** при помощи эффективного способа*

выявления воли граждан по особо значимым вопросам. Таким образом, Суд подчеркивает, что референдум – инструмент прямой демократии, посредством которого граждане выражают свое мнение по вопросам общенационального значения.»

22. В соответствии со ст. 75 Конституции *важнейшие вопросы жизни общества и государства выносятся на референдум*, а постановления, принятые по итогам республиканского референдума, *имеют высшую юридическую силу*. А ст. 38 Высшего закона предусматривает, что *основой государственной власти является воля народа*.

23. Согласно же ст. 1 Кодекса о выборах, *референдум является видом голосования, путем которого народ выражает свою волю в целях решения важнейших вопросов государства и общества в целом*, а также посредством которого проводится консультация с гражданами по важнейшим вопросам местного значения;

24. Таким образом, референдум получил конституционное и правовое закрепление в качестве инструмента, при помощи которого народ осуществляет ***непосредственно национальный суверенитет***, выражая свою волю по наиважнейшим вопросам общественного или государственного значения.

25. Иными словами, референдум является самым важным институтом прямой демократии, который позволяет широкой общественности участвовать в процессе принятия важных решений, как для всей страны, так и для каждого гражданина в отдельности.

26. Конституционный механизм консультации с общественностью является образцом и источником демократии, поскольку народ как выразитель суверенитета государства *является хозяином своей судьбы и ни одно фундаментальное изменение не может происходить помимо его воли*. А референдум, независимо от его характера – определяющий или консультативный – это способ непосредственного осуществления национального суверенитета.

27. В связи с этим, в ст. 153 Кодекса о выборах Республики Молдова верно отмечено, что:

- „(1) Республиканский референдум проводится *в целях реализации власти народа и обеспечения его непосредственного участия в руководстве и управлении государственными делами*.
- (2) Республиканский референдум проводится на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании в соответствии с Конституцией и положениями настоящего кодекса.
- (3) **Принятые путем республиканского референдума акты обретают юридическую силу после их подтверждения Конституционным судом и обязательны для применения на всей территории Республики Молдова.**»

28. Таким образом, из изложенных конституционных и законодательных норм, следует, что национальный суверенитет выражает волю учредительного законодателя, согласно которой при представительной демократии национальный суверенитет, действительно, принадлежит, **в первую очередь – народу**, а уж затем, *во-вторых*, осуществление суверенитета происходит косвенно посредством инструмента – представительных органов. Ведь, сам же Конституционный суд в своей юриспруденции развил концепцию правового государства, первостепенной роли народа как обладателя национального суверенитета и важности референдумов как инструмента прямой демократии, посредством которого граждане непосредственно осуществляют свой суверенитет.

29. Соответственно, с учетом установления Конституционным судом того, что согласно конституционным нормам, *подлинная демократия устанавливается только народом путем осуществления национального суверенитета непосредственно, принимая участие в референдумах, либо через своих представителей*, приходим к выводу, что даже если Парламент является единственным представительным органом и единственной законодательной властью, **он не может полностью заменить народ и также не может лишить права граждан инициировать любой тип референдума**, при том, что согласно ст. 75 Конституции, постановления, принятые по итогам республиканского референдума, имеют высшую юридическую силу.

30. Более того, как упоминалось выше, национальный суверенитет следует из факта, что народ Республики Молдова является единственным суверенным обладателем власти. Власть, в свою очередь, будучи довольно сложным термином, сама по себе содержит несколько элементов, одним из которых является *законотворчество*.

В системе представительной демократии законотворчество осуществляется от имени народа избранными представителями. Однако, **в условиях прямой демократии законотворчество осуществляется непосредственно народом**. В связи с этим, мы не можем игнорировать косвенное полномочие народа предлагать и одобрять посредством референдума акты, имеющие силу закона/постановления.

31. Не в последнюю очередь, стоит отметить, что даже в тексте принятого постановления – ПЦИК № 1450/2018 была подчеркнута в отношении этого дела актуальность позиции Конституционного суда, отраженной в [ПКС № 15/2014](#), где предусмотрено, что:

«[...] *хотя Парламент имеет конституционное право определить избирательную систему органическим законом, эта система не может выходить за рамки буквы и духа Конституции*. Таким образом, *при принятии Кодекса о выборах и любого другого органического закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс Парламент должен руководствоваться конституционными принципами*, такими как: **правовое государство, право избирать**, равенство, свобода мнений и выражения, **право на управление**, право на информацию, свобода собраний и т.д.

Ведь, Конституционный суд обязан реагировать на каждое обращение в случае отступления законодателя от этих принципов».

32. В заключение, даже если Конституционный суд установил, что Парламент является единственным государственным органом из всех других существующих государственных органов, **мы считаем, что нельзя квалифицировать / интерпретировать тот факт, что только Парламент может принимать решение по изменению избирательной системы и тем самым лишить суверенного права народа решать и это тоже.**

Так, Конституционный суд установил, что при принятии Кодекса о выборах и любого другого закона о внесении изменений и дополнений в него следует руководствоваться конституционными принципами, такими как: правовое государство, право избирать и **право на управление**, а это означает, что в случае изменения избирательной системы государственные органы/учреждения, по крайней мере, должны были в обязательном порядке проконсультроваться сначала с народом.

В отношении компетенции проведения республиканского законодательного референдума, а также содержания проекта закона, выносимого на него

33. Конституционный суд 6 марта 2018 года вынес постановление по итогам рассмотрения [обращения № 10g/2018](#), в котором было установлено следующее:

«Конституционный суд отмечает, что право каждого человека на знание своих прав и обязанностей, закрепленное ст. 23 ч. (2) Конституции, предполагает *принятие законодателем доступных, предсказуемых и ясных законов*, таким образом, чтобы **принцип законности и правовой определенности не был иллюзорным.**

Суд отметил, что принцип законности и правовой определенности имеет существенное значение для *обеспечения доверия к правовому государству*, закрепленному ст. 1 ч. (3) Конституции, и **призван защищать от произвола.**»

34. В этом смысле в [ПКС № 2/2018](#) Суд также установил, что необходимость обеспечивать и соблюдать принцип правовой определенности *обязывает государство принимать предсказуемые законодательные положения.* Суд отметил, что принцип правовой определенности имеет существенное значение для обеспечения доверия в правовое государство.

35. В этом контексте следует отметить, что проблему наличия пробелов в избирательном законодательстве в отношении референдумов также выделяет и Конституционный суд в Постановлении № 22/2010, Заключении № 1/2014 и Постановлении № 24/2017, при принятии которых он внес три представления (один из которых является определяющим) по пробелам в законодательстве по вопросам референдумов.

36. Таким образом, в отношении пробелов и несоответствий, существующих в законодательстве о законодательном референдуме, инициируемом гражданами, отмечаем, что эта правовая действительность обусловлена бездействием законодательного органа, но это не может препятствовать праву народа на инициирование законодательных референдумов.

37. В этом же контексте, а также с учетом фактических и правовых обстоятельств, изложенных выше, Центральная избирательная комиссия учитывает и руководствуется основополагающим принципом, закрепленным в [судебной практике Конституционного суда](#) в отношении толкования конституционных норм, а именно, что *норма должна быть истолкована в том смысле, в каком допускается ее применение, а не в смысле, в каком ее применение исключается* (смотреть п. 67 ПКС № 21/2015).

38. Поэтому, в отсутствие четких положений правила, присущие подобной практике, следует вывести из духа конституционных норм в соответствии с основополагающими принципами, а также из текста закона, применяя принцип «минимального полезного действия».

39. Проанализировав в целом конституционные нормы, отмечаем, что гарантированное право граждан на инициирование проведения референдума прямо не предусмотрено Конституцией. Однако, это право все-таки вытекает из вышеизложенных конституционных принципов и норм. Таким образом, применяя ч. (3) ст. 72 Конституции, **непосредственное право граждан инициировать референдум было перенесено в органический закон**, то есть в Кодекс о выборах.

40. Ведь, согласно ч. (1) ст. 155 Кодекса о выборах, инициатива проведения республиканского референдума может исходить от а) не менее чем 200000 граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом, а в случае проведения конституционного референдума применяются положения пункта а) части (1) статьи 141 Конституции [...].

41. Соответственно, в целях развития и обеспечения применения упомянутой нормы на практике, статья 163 Кодекса о выборах уже регулирует некоторые общие условия и процедурные аспекты, связанные с инициированием гражданами республиканского референдума. Кроме того, Центральная избирательная комиссия также утвердила ряд положений, в которых подробно описала процедуру регистрации инициативных групп, сбора подписей, финансирования инициативных групп, а также отмены их регистрации и отклонения инициативы по проведению референдума, в частности, Положение о деятельности инициативной группы по проведению республиканского референдума, принятое ПЦИК № 4315/2015.

42. В этом контексте, по определению, неприемлемо, когда субъект, наделенный Конституцией правом инициировать конституционные референдумы – 200 тысяч граждан, лишен права инициировать законодательные или консультативные

референдумы. Ведь тогда, когда народ является единственным обладателем национального суверенитета и воля народа является основой государственной власти, *его исключение путем произвольного толкования из категории субъектов, имеющих право инициировать любой вид референдума*, является ничем иным, как нарушением конституционных принципов правового государства, а также национального суверенитета, права избирать и права на управление.

43. Более того, в рассматриваемом случае также следует учесть тот факт, что Высший суд конституционной юрисдикции уже одобрил внесение поправок в Конституцию путем проведения референдума, даже если нет четко регламентированных процедур и правовых норм, из чего соответственно, опираясь аналогичным образом на интерпретацию ст. 2 в сочетании со ст. 75 Конституции, а также на рассуждения из судебной практики Конституционного суда, можно сделать вывод, что через референдум могут быть приняты еще и законы.

44. К тому же, Конституционный суд в [ПКС № 24/2017](#) установил, что: **«Конституционный суд подчеркивает, что вопрос принятия/признания закона утратившим силу может стать предметом законодательного, а не консультативного референдума.»**

45. Как следствие, стоит отметить, что проект закона о принятии Закона об избирательной системе, предложенный инициативной группой, регулируется тем, как были сформулированы вопросы в рамках возбужденной в 2015 году гражданской инициативы пересмотра статей Конституции, о чем Конституционный суд высказался положительно в [Заключении № 2/2015](#).

46. Таким образом, согласно протоколу учредительного собрания, инициативная группа приняла решение утвердить текст вопроса, выносимого на республиканский законодательный референдум, излагаемого следующим образом/в кратком виде: **«Поддерживаете ли Вы принятие Закона об избирательной системе, в соответствии с которым выборы Парламента проводятся на основе пропорциональной избирательной системы?»**

47. Инициативная группа также приняла решение утвердить следующий текст проекта закона, предлагаемого для вынесения его на законодательный референдум:

«Закон об избирательной системе

Мы, народ Республики Молдова, осуществляя прямо национальный суверенитет и свое право на непосредственное участие в управлении общественными делами, выражая свою волю по вопросу, касающемуся избирательной системы, на основании ч. (3) ст. 1, ст. 2, ст. 7, ч. (1) ст. 38, ч. (1) ст. 39 и ст. 75 Конституции, принимаем настоящий органический закон.

Ст. 1 – Выборы Парламента

Выборы Парламента проводятся на основе пропорциональной избирательной системы.

Ст. 2 – Переходные положения

1) Парламенту в срок не более 30 дней со дня подтверждения результатов референдума Конституционным судом внести изменения и дополнения в действующее законодательство для приведения его в соответствие с настоящим законом.

(2) Правительству и Центральной избирательной комиссии принять все необходимые меры для подготовки и организации выборов Парламента XXI-го созыва на основании пропорциональной избирательной системы».

48. Также, отмечаем, что упоминание в ПЦИК № 1450/2018 о том, что Центральная избирательная комиссия должна была учитывать положения Закона о законодательных актах, не имеет никакого значения, поскольку в случае гражданской инициативы от 2015 года таковое не применялось, даже при отсутствии для законопроектов о внесении изменений в конституционные нормы ясно предусмотренных положений, которые должны были соблюдаться инициативной группой граждан.

49. В этой связи, подчеркиваем, что при организации и проведении референдума на основании п. d) ч. (1) ст. 135 Конституции, предусматривающему, что Конституционный суд подтверждает результаты республиканских референдумов, его роль заключается в проверке соблюдения процедуры и подтверждении результатов референдума.

50. Таким образом, в своей юриспруденции ([ПКС № 24/2017](#)) Конституционный суд предусмотрел следующее: „3.3. *Правила, присущие референдуму*

70. В случае организации и проведения референдума Конституционный суд на основании п. d) ч. (1) ст. 135 Конституции *проверяет соблюдение процедуры и подтверждает результаты референдума.*

71. В этой связи, в своей юриспруденции Конституционный суд отмечал, что орган конституционной юрисдикции обязан проверять, если при проведении референдума были соблюдены установленные требования, и проследить за тем, чтобы **референдум** не использовался в других целях, кроме тех, которые конституционный законодатель имел в виду при введении **этого правового института в форме прямого участия граждан в принятии решений, имеющего существенное значение в правовом государстве** (Заключение № 1/2014).

72. Согласно *Своду рекомендуемых норм при проведении референдумов*, принятому Советом по демократическим выборам на 19-м заседании (Венеция, 16 декабря 2006 года) и Венецианской комиссией на 70-м пленарном заседании (Венеция, 16-17 марта 2007 года), в случае проведения референдума **необходимо соблюдать правовой порядок в целом.**

73. В Заклучении № 1/2014 Конституционный суд отметил, что соблюдение процедурных гарантий и формулировка текста, выносимого на референдум, представляющие собой формальное условие для **признания Конституционным судом** на основании п. d) ч. (1) ст. 135 Конституции референдума действительными и подтверждения его результатов, не

являются простыми вопросами технического или процедурного характера, они имеют существенное значение *для прояснения которых необходимо узнать намерение конституционного законодателя, прибегнув к системной интерпретации Конституции.»*

51. Таким образом, при вышеупомянутых фактических и правовых обстоятельствах, а также с учетом компетенции / полномочий Конституционного суда, вытекающих из действующего законодательства и юриспруденции Высшего суда, считаем, что **Центральная избирательная комиссия должна была сначала обратиться в Конституционный суд с просьбой проверить этот вопрос и проект закона, предложенный инициативной группой для законодательного референдума.** Ведь в случае принятия закона через республиканский референдум, инициированный гражданами, Конституционный суд обязан проверить, если выполнены формальные требования для осуществления инициативы по проведению референдума.

52. Стоит также отметить, что вследствие взятия на себя обязательства соблюдать международные договоры в целом, *Республика Молдова, в частности, обязана соблюдать акты институтов Совета Европы*, в том числе Европейской комиссии за демократию через право – Венецианская комиссия, GRECO и т.д.

53. В этой связи, необходимо отметить существование общей рекомендации, содержащейся в Кодексе надлежащей практики в избирательных делах, принятом Венецианской комиссией на 52-м пленарном заседании (Венеция, 18-19 октября 2002 года), а именно: *основные элементы избирательного права, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и создание избирательных округов, не могут быть изменены менее, чем за год до выборов*, или должны быть внесены в Конституцию или сформулированы в виде документа с более высоким статусом, чем у ординарного закона.

54. Кроме того, в контексте рассматриваемого вопроса Центральная избирательная комиссия должна была учесть еще один вывод и специальную рекомендацию для Республики Молдова: *«изменение избирательного законодательства произошло с игнорированием основной рекомендации Венецианской Комиссии, которая отметила, что изменение пропорциональной избирательной системы на смешанную систему для Республики Молдова не рекомендуется»* [смотреть Совместное заключение для Республики Молдова относительно проектов законов о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (избирательная система по выборам в Парламент), принятое на 59-й сессии Совета за демократические выборы (Венеция, 15 июня 2017 года) и на 111-й пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 16-17 июня 2017 года) [CDL-AD \(2017\)012](#)].

55. Отмечаем, что в ПЦИК № 1450/2018 Комиссия ссылалась на то, что, согласно Своду рекомендуемых норм при проведении референдумов, *в случае проведения референдума необходимо соблюдать правовой порядок в целом*, но это следует соотносить, в первую очередь, с принципами и основополагающими правами, закрепленными в Высшем законе, такими как, правовое государство,

национальный суверенитет, право избирать, право на управление и референдум, а уже во-вторых, с наличием правовых норм процессуального характера.

56. В заключение, отмечаем, что в отношении *формальных требований к проекту закона с точки зрения законодательной техники и требований, касающихся компетенции инициировать и проводить такой вид референдума, Центральная избирательная комиссия должна была заметить наличие законодательных пробелов в регулировании этого вопроса. Комиссия также должна была констатировать, что в соответствии с Кодексом о выборах обладает лишь полномочиями по проверке выполнения процессуальных требований относительно создания инициативной группы по проведению законодательного референдума и не имеет полномочий высказываться в отношении предмета и процедур, связанных с законопроектом, и уж тем более не может высказываться относительно компетенции проведения такого вида референдума по инициативе граждан.* В противном случае, самому духу и букве Конституции противоречило бы использование ее положений и некоторых норм повседневных законов для ограничения демократии или отклонения от сущности правового государства. Поэтому, по нашему мнению, нерегистрация инициативной группы по возбуждению вопроса о проведении республиканского законодательного референдума несет именно такие риски.

57. В заключение, учитывая, что правовые нормы в области выборов являются выражением принципа правовой определенности, установленным ст. 7 Конституции, который по существу выражает тот факт, что *граждане должны быть защищены от опасности, которая исходит от права и от ненадежности, которую создало право или попытается создать*, Центральная избирательная комиссия, по нашему мнению, в силу существующих конституционных и правовых норм обязана была зарегистрировать инициативную группу и обратиться в Конституционный суд с просьбой проверить соблюдение процессуальных гарантий и формулировку текстов, предложенных для законодательного референдума, инициированного инициативной группой граждан.

Члены Центральной избирательной комиссии:

Гафтон Василе

Гурдуза Серджиу

Шарбан Владимир