

## МНЕНИЕ

### Ассоциации Promo-LEX

#### *о проведении республиканского референдума в один день с президентскими выборами*

##### Контекст

1. Часть (2) статьи 184 Избирательного кодекса, вступившего в силу 1 января 2023 года, устанавливала, что республиканский референдум не может проводиться в день парламентских, президентских и всеобщих местных выборов, а также в течение 60 дней, предшествующих дню проведения выборов, и 60 дней, следующих за днем их проведения.
2. 24 декабря 2023 года Президент Республики Молдова Майя Санду в своем посте в социальных сетях написала: „Наше будущее в европейской семье и – всей стране – необходимо четко сказать, какой путь мы выбираем для Молдовы. Прошу Парламент инициировать организацию референдума следующей осенью, на котором голос граждан будет решающим”.<sup>1</sup> В заключении также говорилось: „Нам еще предстоит предпринять важные шаги, и я готова продолжить, если вы окажете мне доверие в получении нового мандата в 2024 году”. Напомним, что осенью 2024 года также могут состояться и президентские выборы.
3. Днем позже, 26 декабря 2023 года, депутаты Партии „Действие и солидарность” (ПДС) зарегистрировали поправку к ст. 184 ч. (2) Избирательного кодекса, обеспечивающую возможность проведения республиканского референдума, президентских и парламентских выборов в один и тот же день. 28 декабря 2023 года поправка была принята. После промульгации закона часть (2) статьи 184 Избирательного кодекса должна была быть следующего содержания: „Республиканский референдум не может проводиться в течение 60 дней, предшествующих дню проведения парламентских, президентских и всеобщих местных выборов, и 60 дней, следующих за днем их проведения, если только они не проводятся в тот же день, что и парламентские или президентские выборы. Два республиканских референдума не могут проводиться в один и тот же день. В один день с всеобщими местными выборами не может проводиться республиканский референдум любого типа”. Письмо о пересмотре Закона № 453, поступившее от Президента 15 января 2024 года, не относится к изменению части (2) статьи 184.
4. Обращаем внимание на тот факт, что соответствующий проект закона был принят с игнорированием законодательства о прозрачности принятия решений в ходе консультаций, дебатов и голосования. Также из приведенной автором поправки аргументации относительно организации референдума одновременно с другими типами выборов неясно, каковы причины внесения изменений в законодательство. Ведь, не более чем год назад, 8 декабря 2022 года, автор была в числе депутатов, проголосовавших в окончательном чтении за новый Избирательный кодекс, который устанавливал невозможность совмещения. При этом в течение года не было практики применения нормы, которая бы рекомендовала ее изменение. Наконец, частые неаргументированные поправки в Избирательный кодекс противоречат

<sup>1</sup> [Пост](#) Майи Санду в Facebook-e.

принципу стабильности избирательного законодательства и влияют на степень доверия граждан к избирательному процессу.

- Из вышеизложенного отметим, что положения Избирательного кодекса относительно одновременного проведения республиканского референдума и президентских/парламентских выборов были изменены Парламентом по инициативе Президента Республики Молдова с прямой ссылкой на президентские выборы, намеченные на осень 2024 года.

### **Эволюция законодательной базы**

- Анализируя ретроспективно избирательное законодательство, констатируем, что в него не раз вносились поправки по вопросу урегулирования возможности совмещения парламентских, президентских и местных выборов с республиканскими референдумами. Кодекс о выборах № 1381 от 21.11.1997 на момент вступления в силу устанавливал в статье 145, что „Республиканский референдум также не может проводиться в течение 120 дней, предшествующих, и 120 дней, следующих за днем проведения парламентских, президентских и всеобщих местных выборов или другого республиканского референдума”. О самом дне выборов ничего не упоминалось, и 23 мая 1999 года, одновременно с всеобщими местными выборами, по инициативе Президента страны, подтвержденной Конституционным судом,<sup>2</sup> был организован республиканский консультативный референдум.
- Позже, Законом № 480 от 02.07.1999 парламентское большинство, находившееся на тот момент в открытой конфронтации с Президентом Республики Молдова, прямо одобрило запрет совмещения выборов: „республиканский референдум также не может проводиться в течение 120 дней, предшествующих, и 120 дней, следующих за днем проведения парламентских, президентских и всеобщих местных выборов, а также в день проведения выборов или другого республиканского референдума”.
- В 2010 году Парламент вновь изменил норму, исключив прямой запрет на „проведение в этот же день”, а также сократив сроки, позволяющие организовать референдум и досрочные парламентские выборы во второй половине 2010 года, но не одновременно.<sup>3</sup> Таким образом, „республиканский референдум также не может проводиться в течение 60 дней, предшествующих, и 60 дней, следующих за днем проведения парламентских и всеобщих местных выборов, а также в день проведения другого республиканского референдума”.
- В 2014 году Конституционный суд в своем Заключении<sup>4</sup> по этому поводу заявил, что „совмещение различных избирательных действий, в принципе, не запрещается”. В то же время, „учитывая, что референдум запрещается проводить в течение 60 дней до и 60 дней после проведения выборов, с тем большим основанием, для того, чтобы избежать путаницы, референдум не может состояться в предложенный день”. Наконец, Суд установил, что „в компетенцию и обязанности Парламента входит устранение двусмысленностей из Кодекса о выборах, которые допускают совмещение выборов с референдумом”.
- Логика конституционной юриспруденции была сохранена и позже, изложенная в Постановлении №19/2020 относительно того, допускает ли Конституция проведение двух избирательных кампаний в один и тот же период. В связи с этим Суд в п.53 отмечает, что единственный запрет на одновременную организацию двух избирательных кампаний касается ситуации проведения парламентских и президентских выборов (очередных или досрочных) в один и тот же период<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> [Постановление Конституционного суда](#) от 23 мая 1999г. № 32 от 15.06.99 о подтверждении результатов республиканского консультативного референдума.

<sup>3</sup> [Закон № 119](#) от 18-06-2010 о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах № 1381-ХІІІ от 21 ноября 1997г..

<sup>4</sup> [Заключение № 1/2014](#) (Обращение № 48с/2014) по инициативе пересмотра статей 78, 85, 89, 91 и 135 Конституции Республики Молдова через республиканский референдум, п. 101, 102 и 107.

<sup>5</sup> [Постановление Конституционного суда](#) № 19/2020 о толковании статей 2 ч. (1), 38, 61 части (1) и (3), 78, 85 части (1), (2) и (4), 90 части (1), (2) и (4) Конституции.

11. В конце 2018 года в рамках продвижения инициативы Демократической партии по организации консультативного референдума одновременно с парламентскими выборами Законом № 238 от 08.11.2018 были внесены изменения в часть (2) статьи 156, которая устанавливала, что „Республиканский референдум также не может проводиться в течение 60 дней, предшествующих, и 60 дней, следующих за днем проведения парламентских, президентских и всеобщих местных выборов, *если они не проводятся в тот же день*. В один день не могут проводиться два республиканских референдума”.
12. Ассоциация Promo-LEX в 2018 году рекомендовала Парламенту „не узаконивать проведение республиканского референдума в один день с парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года”.<sup>6</sup> Обеспокоенность и выводы Ассоциации Promo-LEX также нашли отражение в отчетах международных миссий по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019<sup>7</sup> года. Однако консультативный референдум состоялся, и Конституционный суд подтвердил результаты республиканского референдума от 24 февраля 2019<sup>8</sup> года.
13. Тем не менее, отметим, что многие проблемы, выявленные на совмещенных выборах 2019 года, уже не актуальны в 2024 году, поскольку были решены в контексте принятия нового Избирательного кодекса. Например, избирательная кампания начинается одновременно для всех видов голосования и не позволяет участникам референдума начать ее раньше, как это предусматривалось старым законодательством. Кроме того, многие проблемы были также определены в 2019 году путем внедрения новой смешанной системы избрания депутатов, которая была более сложной, чем пропорциональное представительство, традиционно используемое в Республике Молдова.
14. Из вышеизложенного констатируем, что законодательные положения, касающиеся урегулирования проведения республиканского референдума в один день с парламентскими или президентскими выборами, были разнообразными и во многом определялись общественно-политической ситуацией. В то же время, согласно толкованиям Конституционного суда, принятие решений по этим процедурам входит в права и обязанности Парламента.

### **Позиция Promo-LEX о возможности и уместности проведения республиканского референдума в один день с парламентскими или президентскими выборами**

15. Одновременная организация и проведение референдумов и выборов на различные выборные должности (парламентские, европейские парламентские, президентские и т.д.) не является широко распространенной практикой, но применяется в некоторых демократических обществах.<sup>9</sup>
16. В то же время Парламентская ассамблея Совета Европы постановляет в пункте 4.2 своей Резолюции № 2251 (2019), что „следует исключить возможность проведения референдумов одновременно с другими выборами с тем, чтобы избиратели при голосовании могли принять осознанное решение”.<sup>10</sup>
17. Кодекс надлежащих практик при проведении референдумов (пересмотренный)<sup>11</sup> устанавливает в пункте III.9.с, что „целесообразно не проводить выборы и референдумы в один и тот же день, если референдум касается учреждения, которому предстоят выборы”. В

<sup>6</sup> [Анализ Promo-LEX](#) о возможности и уместности проведения республиканского референдума в день парламентских выборов от 24 февраля 2019 года.

<sup>7</sup> [Заключительный доклад ENEMO](#) Международная миссия по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года. Республика Молдова. п. 7. [Миссия BDDO](#) по наблюдению за выборами. Заключительный доклад. Парламентские выборы от 24 февраля 2019 года. п.1.

<sup>8</sup> [Суд утвердил](#) результаты республиканского консультативного референдума от 24 февраля 2019 года. Пресс-релиз.

<sup>9</sup> К примеру, в Румынии консультативный референдум был организован одновременно с выборами в Европейский парламент от 26 мая 2019 года.

<sup>10</sup> [Резолюция 2251 \(2019\)](#). Парламентская ассамблея. Обновление руководства по обеспечению честного проведения референдумов в государствах-членах Совета Европы.

<sup>11</sup> [REVISED CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUMS](#), Approved by the Council for Democratic Elections at its 73rd meeting (Venice, 16 June 2022) and adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022)

описании говорится, что „хотя одновременное проведение выборов и референдумов может быть уместным с практической точки зрения, следует избегать путаницы между вопросами выборов и вопросами референдума. В некоторых случаях различия между избирательными правами на выборах и референдумах могут вызвать путаницу. По этим причинам в руководящих принципах рекомендуется не проводить выборы и референдумы в один и тот же день, если референдум касается учреждения, которому предстоят выборы”.

18. Даже если европейский вектор молдавского общества не имеет прямого отношения к институту президента, тот факт, что инициатива о проведении референдума по вопросу национального интереса исходит от одного из будущих кандидатов на выборах, которые вероятно пройдут в один и тот же день с референдумом, может поставить его в более выгодное положение по отношению к остальным кандидатам, в частности, тем, кто также будут поддерживать идею европейской интеграции. Эти наблюдения позволяют нам утверждать, что рекомендации Кодекса надлежащей практики могут также относиться к случаю, анализируемому в данном Мнении.
19. Венецианская комиссия в своем Заключении по проекту Избирательного кодекса (действующего) оценила в п.137 как „положительное изменение, способствующее осознанному выбору избирателя” положение о том, что „ни общенациональный, ни местный референдум не могут проводиться в один день с парламентскими, президентскими или местными выборами”.<sup>12</sup>
20. Ассоциация Promo-LEX в процессе общественного обсуждения нового Избирательного кодекса, ссылаясь на возможность и уместность проведения республиканского референдума в один день с выборами любого рода, подтвердила свою позицию, высказанную в 2018 году относительно необходимости запретить совмещение выборов. В исследовании „Совершенствование законодательной базы в сфере референдумов” Promo-LEX подчеркнул, что „одновременное проведение референдума и выборов может повлиять на свободное волеизъявление народа как во время референдума, так и на выборах. Парламентские, президентские и местные повестки дня, а также политические вопросы могут негативно повлиять на способность избирателей принимать обоснованные решения во время голосования. Поскольку некоторые процедуры организации референдумов и выборов различаются, это может оказать дополнительное давление на избирательную администрацию”<sup>13</sup>.
21. Что касается проблем, которые могут повлиять на качество организации и проведения выборов, в случае совмещения избирательных действий, в том числе, по опыту 2019 года, можно выделить:
  - умножение усилий избирательных органов по подсчету, подведению итогов голосования и представлению результатов. В частности, обращаем внимание на усилия, которые предстоит предпринять избирательным бюро на зарубежных избирательных участках, куда в основном должно быть доставлено по 5 тысяч бюллетеней каждого типа;
  - создание неравных условий в избирательной кампании для конкурентов, которые регистрируются только для участия в президентских выборах и тех, которые регистрируются как для участия в президентских выборах, так и для участия в референдуме, в том числе, речь идет о двойном эфирном времени, к примеру;
  - возможность наличия двух счетов „Избирательный фонд” для той же партии/избирательного блока, как в качестве конкурента, так и в качестве участника референдума предполагает дублирование усилий и ресурсов, необходимых избирательным органам для обеспечения эффективного надзора за финансированием

<sup>12</sup> [Совместное заключение](#) по проекту Избирательного кодекса, одобренное Советом по демократическим выборам на 74-ой (Венеция, 20 октября 2022 года) и принятое Венецианской комиссией на 132-ом пленарном заседании (Венеция, 21-22 октября 2022 года).

<sup>13</sup> [Совершенствование](#) законодательной базы в сфере референдумов. Документ политик. Р. Секриеру, Ассоциация Promo-LEX. 2022. стр. 15.

избирательных кампаний. В условиях, когда совмещение выборов могло бы повлечь за собой экономию части публичных финансовых ресурсов, необходимость дополнительного финансирования усилий избирательных органов может снизить ценность данного преимущества;

- риск оказания влияния на право избирателя свободно и добровольно участвовать в голосовании, будь то парламентские выборы или референдум. Статья 2 Избирательного кодекса гласит: „Участие в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать давление на избирателя с целью заставить его принять участие или отказаться от участия в выборах, а также воздействовать на свободу его волеизъявления”. По наблюдениям Promo-LEX, на парламентских выборах 2019 года были ситуации, когда избиратели испортили большое количество бюллетеней или их обязали голосовать на референдуме, выдав бюллетени как для избрания депутатов, так и для референдума, не спрашивая, хотят ли они проголосовать по обоим бюллетеням.<sup>14</sup> Даже если предположить, что уровень участия в обоих голосованиях увеличится в условиях их одновременной организации, мы считаем, что описанный выше опыт 2019 года может повториться, что повлияет на право избирателей на свободное участие.

22. В заключение, даже если Конституция Республики Молдова не запрещает проведение республиканского референдума в один день с парламентскими или президентскими выборами и в международной практике известны такие примеры, Ассоциация Promo-LEX продолжает считать, что такое совмещение выборов нежелательно, поскольку оно может повлиять на равенство шансов конкурентов и свободу формирования мнения избирателей. Кроме того, тот факт, что инициатива по организации референдума исходит от будущего кандидата на президентских выборах, это может дать ему преимущество по отношению к остальным претендентам.

### **Европейский вектор Республики Молдова – вопрос общественного или политического интереса?**

23. Согласно конституционной юриспруденции, „необходимо проводить различие между вопросами, преследующими общественные интересы, и вопросами, преследующими политические интересы. Вопросы, представляющие общественный интерес, – это те, за которыми стоят прозрачные, всеобъемлющие общественные действия, характеризующиеся твердым и недвусмысленным основным призывом, принадлежащим всему политическому классу и направленные на достижение общего блага. Вопросы политического интереса – это те, которые используются в качестве политического оружия и направлены на получение выгоды в политической борьбе”.<sup>15</sup> Таким образом, „вопросы, адресованные народу, которые не сочетают в себе политическое действие со стороны политических лидеров, стремящихся его осуществить, и политическую, экономическую и социальную обстановку в государстве, автоматически становятся предметом политического интереса, и поэтому, чтобы не усугубить кризис их следует избегать”.

24. Важность европейского пути для будущего Республики Молдова как демократического государства и общества на протяжении многих лет была продемонстрирована разными правительствами различной политической окраски. Расширение Европейского Союза предоставило Республике Молдова возможность развивать отношения постоянной близости, включая как экономическую интеграцию, так и углубление политического сотрудничества. Стратегические обязательства были установлены посредством таких важных шагов, как

---

<sup>14</sup> Доклад № 6. Миссия Promo-LEX по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года. День выборов. Стр. 17, 18, 28.

<sup>15</sup> [Постановление Конституционного суда](#) № 24 от 27 июля 2017 года о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова №105-VIII от 28 марта 2017 года о проведении республиканского консультативного референдума по вопросам общенационального значения (республиканский консультативный референдум), п. 87,88.

подписание Плана действий ЕС-Молдова в 2005<sup>16</sup> году и Соглашения об ассоциации в 2014<sup>17</sup> году, а также получение статуса государства-кандидата на вступление в ЕС в 2022 году и начало переговоров о вступлении в 2023<sup>18</sup> году.

25. Также как минимум 28 (45%) из 63 зарегистрированных политических партий, согласно сайту Агентства государственных услуг,<sup>19</sup> включили в свои уставы положение о „европейской интеграции”.
26. Еще один аспект, на который, по нашему мнению, необходимо обратить внимание, заключается в том, что, согласно практике государств, вступивших в Европейский Союз (ЕС), абсолютное большинство организовало референдумы по этому вопросу, представляющему общественный интерес, на этапах, непосредственно предшествующих окончательному решению о присоединении, примерно за год до присоединения. И ни один из них не проводился одновременно с другими выборами.<sup>20</sup>
27. Соответственно, Ассоциация Promo-LEX считает, что тема европейской интеграции Республики Молдова представляет общественный и стратегический интерес для будущего Республики Молдова, который не должен быть „монополизирован” в чисто избирательных целях.

### **Консультативный референдум или конституционный референдум?**

28. Еще одним актуальным вопросом станет тип референдума, который планируется организовать. На данный момент из информации, доступной в публичном пространстве, мы не выявили ответа на этот вопрос. Согласно законодательству республиканский референдум может быть трех видов: консультативный, законодательный и конституционный.<sup>21</sup> Напоминаем, что в 2019 году одновременно с парламентскими выборами был организован консультативный референдум. Однако мы считаем, что тема референдума, ожидаемого осенью 2024 года, гораздо важнее с точки зрения национальных интересов Республики Молдова, чем темы, подлежащие консультативному голосованию в 2019 году.<sup>22</sup>
29. Согласно законодательству, а также конституционной практике, на формулировку вопроса, выносимого на референдум, влияет тип референдума, который, в свою очередь, приводит к различным правовым последствиям. Только конституционные и законодательные референдумы имеют обязательные правовые последствия, а не консультативные. При этом, даже если решения, принятые по итогам консультативных референдумов, не имеют высшей юридической силы, их результаты могут служить основой для последующих политических решений властей, мотивированных этими результатами. После организации референдума такого типа власти могут учитывать мнение людей по вопросу, представляющему национальный интерес, по которому с ними консультировались, но без каких-либо обязательств.
30. По мнению Венецианской комиссии, существует фундаментальный вопрос о том, уместны ли консультативные референдумы в целом. Из-за своего чисто рекомендательного характера они могут иметь неприятные последствия и вызвать еще большее недовольство, если законодатели не будут их уважать. Они могут растратить энергию граждан и, что самое

<sup>16</sup> [План действий ЕС-МОЛДОВА № 402 от 22-02-2005.](#)

<sup>17</sup> [Закон № 112 от 02-07-2014](#) о ратификации Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны.

<sup>18</sup> [Политика расширения ЕС.](#) Республика Молдова.

<sup>19</sup> [Перечень](#) политических партий Республики Молдова.

<sup>20</sup> Для более подробной информации смотрите: [Когда и почему](#) страны-кандидаты проводили референдумы о присоединении к ЕС. Радио Свободная Европа.

<sup>21</sup> [Избирательный кодекс](#) Республики Молдова, ст. 181-182.

<sup>22</sup> [Анализ Promo-LEX](#) о возможности и уместности проведения республиканского референдума в день парламентских выборов от 24 февраля 2019 года.

главное, могут послужить законодателю предлогом для снятия с себя ответственности и в любом случае размыть политическую ответственность.<sup>23</sup>

31. Исходя из вышеизложенного, если политические силы по-прежнему будут настаивать на одновременной организации двух избирательных действий, вероятно, было бы более уместно инициировать конституционный референдум. Это предполагает дополнение Конституции нормами, гарантирующими европейский путь Республики Молдова, что будет более оправдано с точки зрения юридических последствий и организационных издержек. В этом связи примером может служить случай референдума, организованного в Румынии в 2003<sup>24</sup> году. Напомним, что Украина и Грузия также внесли в свои Конституции положение о европейской интеграции.<sup>25</sup> Даже если пересмотр Конституции в случае с Украиной и Грузией не произошел вследствие всенародного голосования, пример пересмотра Конституции является достойным подражания.
32. В силу вышеизложенного отметим, что в публичном пространстве до сих пор нет ясности относительно типа республиканского референдума, который состоится осенью 2024 года одновременно с президентскими выборами, но считаем, что он должен иметь юридические последствия.

### Выводы и рекомендации:

33. Ассоциация Promo-LEX считает, что **не следует вносить изменения в часть (2) статьи 184 Избирательного кодекса**, которая предусматривала, что республиканский референдум не может проводиться в день парламентских, президентских и всеобщих местных выборов. Данные положения соответствуют рекомендациям европейских референтных институтов в области демократии, а также международных и национальных миссий по наблюдению за выборами.
34. В контексте поступившего от Президента 15 января 2024 года запроса о повторном рассмотрении законопроекта и на основании изложенных выше аргументов, **рекомендуем Парламенту пересмотреть свою инициативу** о возможности одновременного проведения республиканского референдума и парламентских или президентских выборов.
35. **Тема европейской интеграции** представляет собой стратегический общественный интерес для Республики Молдова, которая **не должна „приниматься” или „монополизироваться”** в избирательных целях определенной политической силой. Тот факт, что инициатива о проведении референдума в один день с президентскими выборами исходит от одного из будущих кандидатов на выборах, может поставить его в более выгодное положение по отношению к остальным претендентам.
36. Если Парламент или другой орган публичного управления все же примет решение инициировать референдум осенью 2024 года одновременно с президентскими выборами, мы считаем, что **он должен быть конституционным**.

---

<sup>23</sup> Венецианская комиссия, [Закключение](#) по гражданскому законопроекту о регулировании участия общественности, гражданских законопроектах, референдумах и народных инициативах, а также поправках к Закону о выборах автономной провинции Тренто (Италия), CDL-AD(2015)009, п. 58.

<sup>24</sup> [Конституция](#) Румынии (повторно опубликованная в 2003 году).

<sup>25</sup> [Конституция](#) Украины; [Конституция](#) Грузии.