



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений ст. 6 ч. (5) Закона № 86 от 11 июня 2020 года
о некоммерческих организациях**

*(запрет на предоставление услуг конкурентам на выборах во время
избирательной кампании со стороны некоммерческих организаций)*

(обращение № 130a/2020)

КИШИНЭУ

8 октября 2020 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Домника МАНОЛЕ, *председатель*,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Думитру Аворника,

принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 31 июля 2020 г.,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения настоящего дела послужило обращение депутата Парламента Республики Молдова Серджиу Литвиненко, представленное в Конституционный суд 31 июля 2020 года, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде № 317 от 13 декабря 1994 года и ст. 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции № 502 от 16 июня 1995 года.

2. Автор обращения просит Конституционный суд осуществить конституционный контроль синтагмы «предоставлять услуги и/или» в ст.6 ч. (5) Закона о некоммерческих организациях № 86 от 11 июня 2020 года, которая запрещает некоммерческим организациям предоставлять платные и бесплатные услуги конкурентам на выборах в период избирательной кампании.

3. Определением Конституционного суда от 24 сентября 2020 года, без вынесения решения по существу дела, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Института юридических, политических и социологических исследований, Центра правовых ресурсов Молдовы, Аналитического центра по предотвращению коррупции, Ассоциации Promo-LEX, Института развития и социальных инициатив «Viitorul» и Ассоциации Transparency International Moldova.

5. На открытом заседании Конституционного суда присутствовали автор обращения – Серджиу Литвиненко, представитель Парламента – Раду Раду, и представитель Правительства – Дорин Лишман.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Закон № 86 о некоммерческих организациях, принятый Парламентом 11 июня 2020 года, вступил в силу 27 августа 2020 года, заменив Закон № 837 от 17 мая 1996 года об общественных объединениях и Закон № 581 от 30 июля 1999 года о фондах.

7. Предметом регулирования статьи 6 ч. (4) и ч. (5) Закона № 86 являются взаимоотношения некоммерческих организаций и политических партий. Так, часть (4) предусматривает, что некоммерческая организация не может оказывать материальную поддержку и не может предоставлять бесплатные услуги политическим партиям и общественно-политическим организациям. Некоммерческие организации, созданные политическими партиями и общественно-политическими организациями, могут предоставлять бесплатные услуги политическим партиям и общественно-политическим организациям в целях укрепления их организационного потенциала.

8. Согласно части (5) данной статьи, в период избирательной кампании некоммерческая организация не может предоставлять услуги и/или поддерживать материально или бесплатно конкурентов на выборах и не может вести предвыборную агитацию. Некоммерческая организация может проводить мероприятия по продвижению выборов, организовывать дебаты между конкурентами на выборах и наблюдать за ходом избирательной кампании и выборов в установленном Кодексом о выборах порядке.

9. В части (6) данной статьи предусматриваются санкции за несоблюдение некоммерческими организациями запретов, установленных положениями ч. (4) и ч. (5) ст. 6, которые конкретизируются в лишении финансовой поддержки и прочих предоставляемых государством льгот, а также в лишении права пользоваться механизмом процентного отчисления.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

10. Применимые положения Конституции:

Статья 9

Основные принципы собственности

«[...]»

(3) Рынок, свободная экономическая инициатива, добросовестная конкуренция являются основополагающими факторами экономики».

Статья 16

Равенство

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения».

Статья 32

Свобода мнений и выражения

«(1) Каждому гражданину гарантируется свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами.

(2) Свобода выражения не должна наносить ущерб чести, достоинству или праву другого лица иметь собственные взгляды.

(3) Запрещаются и наказываются законом оспаривание и опорочивание государства и народа, призывы к агрессивной войне, национальной, расовой или религиозной розни, подстрекательство к дискриминации, территориальному сепаратизму, общественному насилию, а также другие действия, посягающие на конституционный режим».

Статья 46

Право частной собственности и ее охрана

«(1) Право частной собственности, а также долговые обязательства, взятые на себя государством, гарантируются.

[...]

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 126

Экономика

«(1) Экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции.

[...]

Статья 127 Собственность

«[...]

(2) Государство гарантирует собственнику реализацию права собственности во всех формах, не вступающих в противоречие с интересами общества.

[...]».

11. Применимые положения Закона № 86 от 11 июня 2020 года о некоммерческих организациях:

Статья 6 Деятельность некоммерческой организации

«[...]

(4) Некоммерческая организация не может оказывать материальную поддержку и не может предоставлять бесплатные услуги политическим партиям и общественно-политическим организациям. Некоммерческие организации, созданные политическими партиями и общественно-политическими организациями, могут предоставлять бесплатные услуги политическим партиям и общественно-политическим организациям в целях укрепления их организационного потенциала.

(5) В период избирательной кампании некоммерческая организация не может **предоставлять услуги и/или** поддерживать материально или бесплатно конкурентов на выборах и не может вести предвыборную агитацию. Некоммерческая организация может проводить мероприятия по продвижению выборов, организовывать дебаты между конкурентами на выборах и наблюдать за ходом избирательной кампании и выборов в установленном Кодексом о выборах порядке.

(6) Некоммерческая организация, нарушающая положения частей (4) или (5), лишается финансовой поддержки и прочих предоставляемых государством льгот, а также права пользоваться механизмом процентного отчисления. Некоммерческая организация возмещает государству эквивалент полученной от государства поддержки или полученные от государства средства, использованные с нарушением положений частей (4) или (5)».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

12. Определением от 24 сентября 2020 года Конституционный суд подтвердил в настоящем деле соблюдение условий приемлемости обращения, установленных в его неизменной практике.

13. Согласно ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч.(1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции, депутаты обладают правом обращения в Конституционный суд.

14. Предметом обращения является синтагма «предоставлять услуги и/или» в ст. 6 ч. (5) Закона № 86 от 11 июня 2020 года о некоммерческих организациях.

15. Автор обращения просит производить конституционный контроль оспариваемых положений до вступления их в силу. В связи с этим Конституционный суд отмечает, что на момент регистрации обращения (31 июля 2020 г.) оспариваемые положения были опубликованы (см. ст. 370 Официального монитора Республики Молдова № 193 от 27 июля 2020 г.), но еще не вступили в силу. Ранее Конституционный суд постановил, что акт, принятый Парламентом, но не вступивший в законную силу, имеет статус «закона». Конституционный суд подчеркнул, что он вправе осуществлять по обращению конституционный контроль как до, так и после опубликования закона в Официальном мониторе (см. ПКС № 9 от 14 февраля 2014 г., § 40 и п.1 резолютивной части).

16. В соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, конституционный контроль законов, в настоящем деле некоторых положений Закона о некоммерческих организациях № 86 от 11 июня 2020 года, относится к компетенции Конституционного суда.

17. Оспариваемые положения закона ранее не составляли предмет конституционного контроля.

18. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат конституционным нормам ст. 9 ч. (3) [*основные принципы собственности*], ст. 16 [*равенство*], ст. 54 [*ограничение осуществления некоторых прав или свобод*], ст. 126 ч. (1) [*экономика*] и ст. 127 ч.(2) [*собственность*].

19. Автор перечисляет ряд норм Конституции, однако в обоснование обращения отмечает, что оспариваемые положения нарушают принцип равенства и право собственности некоммерческих организаций.

20. Обладая суверенным правом в определении своей компетенции, Конституционный суд вправе рассматривать конституционность нормативного акта и анализировать оспариваемые положения не только с точки зрения конституционных норм, приведенных авторами обращений, но и в свете других существенных для разрешения обращений норм Конституции, оставаясь важными изложенные в них аргументы (см. ПКС № 7 от 26 апреля 2018 г., § 23; ПКС № 15 от 22 мая 2018 г., § 24; ПКС № 21 от 3 октября 2019 г., § 23; ПКС № 12 от 7 мая 2020 г., § 48; ПКС № 15 от 28 мая 2020 г.; § 26; ПКС № 17 от 23 июня 2020 г., § 58; ПКС № 18 от 30 июня 2020 г., § 39).

21. Изучив вопрос о соблюдении в обращении в отношении ст. 16 Конституции первого требования, а именно действия другого права, гарантированного Конституцией, Конституционный суд пришел к выводу о действии в этом случае ст. 46 Конституции, которая гарантирует право частной собственности лиц, отметив, что оспариваемая мера относится к сфере получения доходов некоммерческими организациями для реализации своих официальных

целей (см. Доклад о финансировании объединений, принятый на 118-й пленарной сессии, Венеция, 15-16 марта 2019 г., CDL-AD(2019)002, §136). Ст. 6 ч. (4) Закона о некоммерческих организациях разрешает предоставление платных услуг политическим партиям вне избирательной кампании, но запрещает предоставление во время избирательной кампании конкурентам на выборах любых услуг. Отсюда следует, что, как правило, платные услуги разрешаются. Временное ограничение возможности сказывается на право собственности (см., *mutatis mutandis*, *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd против Ирландии*, 7 июня 2018 г., § 89).

22. Наряду с этим, Конституционный суд отмечает действие в этом случае ст. 32 Конституции, которая гарантирует свободу мнений и выражения, поскольку бесплатные услуги, предоставленные конкурентам на выборах, а также предвыборная агитация в их пользу являются одной из форм политического выражения некоммерческой организации.

23. Относительно действия ст. 16 Конституции, Конституционный суд напоминает, что равенство перед законом и властями подразумевает отсутствие любой дискриминации лица, прямой или косвенной. Дискриминация имеет место тогда, когда отношение к лицам, находящимся в аналогичных ситуациях, является различным (прямая дискриминация) либо, когда отношение к лицам, находящимся в различных ситуациях, является одинаковым (косвенная дискриминация), за исключением случаев, когда подобное отношение имеет под собой объективное и разумное обоснование (см., в этом смысле, ПКС № 29 от 22 ноября 2018 г., § 34; ПКС № 3 от 18 января 2019 г., § 19; ПКС № 19 от 24 сентября 2019 г., § 17; ПКС № 6 от 10 марта 2020 г., § 29; ПКС № 16 от 9 июня 2020 г., § 32; ОКС № 78 от 2 июля 2020 г., § 33). Таким образом, основным условием для дифференцированного подхода является сопоставимость ситуаций – в этом случае дифференцированный подход к некоммерческим и коммерческим организациям.

24. На взгляд автора обращения, некоммерческие организации принимают участие в экономическом обороте наряду с коммерческими организациями на равных условиях и на этом основании отношение к ним должно быть равным. По рассматриваемому случаю Конституционный суд отмечает, *prima facie*, различный статус некоммерческих и коммерческих организаций, учитывая различные цели их учреждения; у первых основная цель иная, чем получение доходов, у вторых основная цель состоит в обеспечении постоянного источника доходов [ст. 1 ч. (3) Закона № 86 от 11 июня 2020 года о некоммерческих организациях и ст. 1 ч. (1) Закона № 845 от 3 января 1992 года о предпринимательстве и предприятиях]. Тем не менее, как некоммерческие организации, так и коммерческие организации могут

осуществлять экономическую деятельность и использовать полученные доходы для реализации уставных целей организации [см. ст. 6 ч. (2) и ст. 8 ч. (2) п. с) Закона о некоммерческих организациях]. Конституционный суд заключает, что несмотря на сходное положение некоммерческих и коммерческих организаций, отношение к ним отличается, так как оспариваемые положения только некоммерческим организациям запрещают предоставление услуг конкурентам на выборах во время избирательной кампании.

25. На стадии рассмотрения обращения с точки зрения приемлемости Конституционный суд отметил, что эта ситуация свидетельствует о дифференцированном подходе к некоммерческим и коммерческим организациям в отношении видов экономической деятельности, осуществляемых в период избирательной кампании. С целью уяснения вопроса объективности и разумности дифференцированного подхода, то есть, если оспариваемые положения преследуют правомерную цель и существует между используемыми средствами и преследуемой правомерной целью разумная соразмерность, Конституционный суд признал обращение приемлемым для рассмотрения по существу, считая необходимым анализировать его в свете ст. 16, устанавливающей принцип равенства, ст. 32, гарантирующей свободу мнений и выражения, ст. 46, закрепляющей право частной собственности, и ст. 54 Конституции, предусматривающей необходимость соразмерности дифференцированного подхода со стороны государственных органов.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 16, СТ. 32, СТ. 46 И СТ.54
КОНСТИТУЦИИ

А. Аргументы автора обращения

26. Автор обращения отмечает, что оспариваемые положения устанавливают полный запрет в отношении предоставления некоммерческими организациями конкурентам на выборах во время избирательной кампании платных услуг, вне зависимости от того, если стоимость этих услуг соответствует рыночным ценам или превышает их. В то же время, этот запрет не применяется к коммерческим организациям.

27. Автор обращения отмечает, что в то время, как запрет на предоставление бесплатных услуг и на оказание материальной поддержки конкурентам на выборах является оправданным в силу необходимости обеспечения прозрачности избирательной кампании, запрет на предоставление платных услуг конкурентам на выборах в

период избирательной кампании не имеет объективного объяснения. Законодатель не обосновал введение запрета какой-либо правомерной целью.

В. Аргументы органов власти и организаций, представивших свое мнение

28. В письменном мнении Президент Республики Молдова подчеркнул, что аргументы автора обращения о дискриминационном характере установленного запрета безосновательны и противоречат ст. 1 ч. (3) Закона о некоммерческих организациях, согласно которой основной целью некоммерческой организации не является получение доходов. Кроме того, ст. 8 ч. (2) п. с) указанного закона предусматривает, что собственность некоммерческой организации формируется из любых не запрещенных законом источников, доходов от хозяйственной деятельности. Из данной статьи следует, что некоммерческие организации имеют право осуществлять экономическую деятельность с целью получения доходов, которые будут использованы исключительно для реализации своих уставных задач. Помимо этого, является недопустимым, чтобы деятельность некоммерческой организации во время избирательной кампании была сосредоточена только на предоставлении рекламных услуг конкурентам на выборах. Президент считает, что в этом случае принцип равенства не подлежит применению, поскольку некоммерческие и коммерческие организации являются два различных юридических субъекта.

29. В мнении Парламента отмечается, что запрет, установленный оспариваемыми положениями, направлен на защиту интересов государственной безопасности, суверенитета и независимости страны. Парламент отмечает, что Закон о некоммерческих организациях не ограничивает внешнее финансирование некоммерческих организаций. Так, согласно ст. 3 ч. (3) данного закона, некоммерческая организация свободна запрашивать, получать и использовать финансовые и материальные средства, происходящие из страны или из-за рубежа, для реализации уставных целей.

30. В представленном мнении Правительство отмечает, что в существующих реалиях условия, установленные оспариваемыми положениями, носят чрезмерный и необоснованный характер, и неблагоприятно отражаются на существовании и деятельности некоммерческих организаций. Правительство считает, что оспариваемые положения устанавливают более суровый правовой режим, чем режим, существующий на уровне национального законодательства. Правительство (через Министерство юстиции в качестве автора законопроекта) постоянно отклоняло предложения об

ограничении возможности некоммерческих организаций предоставлять платные услуги конкурентам на выборах на основании того, что они противоречат концепции проекта и создают дискриминационные и несправедливые условия для данных организаций.

31. В мнении, представленном Центром правовых ресурсов Молдовы, Ассоциацией Promo-LEX и Институтом европейских политик и реформ, отмечается, что, на первый взгляд, предусмотренный оспариваемыми положениями запрет был установлен с целью исключить косвенную поддержку со стороны некоммерческих организаций конкурентов на выборах. Тем не менее, ни в информационной справке к законопроекту, ни во время его обсуждения в пленарном заседании Парламента не были представлены объяснения относительно необходимости полного запрета на предоставление услуг конкурентам на выборах.

32. Институт юридических, политических и социологических исследований в представленном мнении отмечает, что Закон о некоммерческих организациях предусматривает, что некоммерческие организации могут осуществлять любую не запрещенную законом деятельность и что государственные органы имеют равное и недискриминационное отношение к некоммерческим организациям. Институт считает, что несмотря на ограничение действия оспариваемых положений во времени – они применяются только в ходе избирательной кампании, эти положения не являются пропорциональными с ситуацией, вызвавшей их. Более того, они не преследуют правомерную цель, как предусматривает ст. 54 Конституции.

С. Оценка Конституционного суда

а) О том, если дифференцированный подход преследует правомерную цель

33. Конституционный суд отмечает, что соблюдение принципа равенства предполагает предоставление одинаковых преимуществ всем лицам, за исключением случая, когда дифференцированный подход является объективно и разумно оправданным. Исходя из этого требования, принцип равенства, закрепленный в ст. 16 Конституции, не запрещает любой дифференцированный подход, а лишь дифференцированный подход, лишенный обоснования (см. ПКС № 19 от 24 сентября 2019 г., § 31).

34. Предварительно Конституционный суд отмечает, что оспариваемый запрет предполагает наложение санкций только на некоммерческие организации, пользующиеся финансовой поддержкой

и другими льготами со стороны государства, а также правом на процентные отчисления. Так, за нарушение указанного запрета ст. 6 ч.(6) Закона о некоммерческих организациях предусматривает санкции, которые применяются только в отношении этих организаций. Некоммерческая организация, которая нарушает данный запрет, лишается финансовой поддержки и прочих предоставляемых государством льгот, а также права пользоваться механизмом процентного отчисления. При этом некоммерческая организация возмещает государству эквивалент полученной от государства поддержки или полученные от государства средства, использованные с нарушением положений частей (4) или (5) [см. ст. 6 ч. (6) Закона].

35. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые законодательные положения запрещают некоммерческим организациям предоставлять конкурентам на выборах во время избирательной кампании как бесплатные, так и платные услуги.

36. Конституционный суд допускает, что **предоставление бесплатных услуг** конкурентам на выборах во время избирательной кампании может рассматриваться как форма политической поддержки со стороны некоммерческих организаций, по смыслу ст. 32 Конституции. Конституционный суд отмечает, что указанный запрет, применяемый к некоммерческим организациям, исходит из того, что эти организации, в отличие от коммерческих организаций, пользуются финансовой поддержкой и другими льготами со стороны государства, а также механизмом процентных отчислений. При предоставлении этих льгот законодатель преследовал цель проявления политической нейтральности со стороны некоммерческих организаций во время избирательной кампании. Таким образом, Конституционный суд считает, что правомерная цель установления законодателем для некоммерческих организаций запрета на предоставление бесплатных услуг конкурентам на выборах во время избирательной кампании, которая вытекает из Закона о некоммерческих организациях, вписывается в понятие «общественный порядок», предусмотренное ст. 54 ч. (2) Конституции.

37. Что касается запрета на **предоставление некоммерческими организациями платных услуг** конкурентам на выборах во время избирательной кампании, Конституционный суд отмечает, что этот запрет не применяется в равной мере к коммерческим организациям. Следует учитывать, что ни Кодекс о выборах, ни Закон о предпринимательстве и предприятиях не запрещают коммерческим организациям предоставлять платные услуги конкурентам на выборах в период избирательной кампании. Оправданием для дифференцированного подхода может служить лишь правомерная цель оспариваемого запрета.

38. На взгляд Венецианской комиссии, неравное отношение к некоммерческим организациям и другим юридическим лицам/ негосударственным организациям, к примеру, в деловой сфере, может вызывать вопросы, если государство не предусматривает для дифференцированного подхода особое основание или не доказывает, что существуют законные основания для наложения, к примеру, только на объединения дополнительных обязательств по отчетности (см. Доклад о финансировании объединений, CDL-AD(2019)002, §§125, 150).

39. Конституционный суд отмечает, что как некоммерческие, так и коммерческие организации могут осуществлять хозяйственную деятельность [ст. 6 ч. (2) Закона о некоммерческих организациях и ст. 1 ч. (1) Закона о предпринимательстве и предприятиях]. Кроме того, некоммерческие организации могут предоставлять потенциальным конкурентам на выборах услуги вне избирательной кампании [ст. 6 ч. (4) Закона о некоммерческих организациях]. Таким образом, Конституционный суд не усматривает убедительных оснований для применения запрета на предоставление платных услуг только в отношении некоммерческих организаций, тем более, что закон разрешает некоммерческим организациям предоставлять такие услуги вне избирательной кампании. На практике избирательная кампания чаще всего принимает форму состязания, которая воплощает проводимую в предвыборной кампании работа. Если предоставление платных услуг политическим партиям со стороны некоммерческих организаций разрешено вне избирательной кампании, не существует законной цели, которая могла бы служить оправданием для применения только в отношении некоммерческих организаций запрета на предоставление этих услуг конкурентам на выборах в период избирательной кампании.

40. Конституционный суд отмечает, что в письменном мнении Парламент указал, что этот запрет введен в связи с необходимостью обеспечить защиту интересов государственной безопасности, суверенитета и независимости страны. По этому вопросу Конституционный суд отмечает, что, в соответствии с практикой ЕСПЧ, такие понятия, как «государственная безопасность» и «общественная безопасность», необходимо использовать с осторожностью и подвергать ограничительному толкованию (см. *Дмитриевский против России*, 3 октября 2017 г., § 86; *Жданов и другие против России*, 16 июля 2019 г., § 156). Таким образом, не было доказано, что запрет на предоставление платных услуг со стороны некоммерческих организаций конкурентам на выборах во время избирательной кампании может способствовать защите интересов государственной безопасности, суверенитета и независимости страны. Парламент не доказал, в какой мере отсутствие запрета на

предоставление платных услуг в период избирательной кампании может препятствовать реализации предполагаемой законной цели. Конституционный суд заключает, что **запрет на предоставление платных услуг конкурентам на выборах во время избирательной кампании, установленный оспариваемыми положениями, необоснованно и дискриминационным образом ограничивает право собственности некоммерческих организаций, в разрез с конституционными нормами ст. 16 и ст. 46.**

41. Ниже Конституционный суд рассмотрит, если законодатель, устанавливая запрет на предоставление бесплатных услуг некоммерческими организациями конкурентам на выборах во время избирательной кампании, соблюдает разумную степень соразмерности между используемыми средствами и преследуемой правомерной целью.

б) О том, если дифференцированный подход соблюдает разумную степень соразмерности между используемыми средствами и преследуемой правомерной целью

42. На этом этапе Конституционному суду надлежит исследовать соблюдение законодателем разумной связи между свободой выражения некоммерческих организаций и их обязанностью проявлять политическую нейтральность, с тем, чтобы исключить возникновение дифференцированного подхода к некоммерческим и коммерческим организациям.

43. Во-первых, Конституционный суд отмечает, что санкции за предоставление бесплатных услуг конкурентам на выборах в ходе избирательной кампании применяются только к некоммерческим организациям, пользующихся финансовой поддержкой и другими льготами со стороны государства, а также механизмом процентного отчисления (см. § 34 данного Постановления). Таким образом, запрет на предоставление услуг конкурентам на выборах во время избирательной кампании не приводит к принудительной ликвидации некоммерческой организации. Некоммерческие организации могут предоставлять подобные услуги, но в этом случае они лишаются льгот, установленных законом, они обязаны возвращать эквивалент полученной поддержки и средства, полученные от государства, которые были использованы в нарушение законодательных положений. Однако, в качестве некоммерческих организаций, они могут работать дальше.

44. Во-вторых, Конституционный суд обращает внимание, что оспариваемые положения устанавливают общий запрет, оценка частных случаев, когда, к примеру, предоставление некоммерческой организацией бесплатной услуги является, *per se*, политической

поддержкой конкурента на выборах, становясь невозможной. В решении по делу *Animal Defenders International против Соединенного Королевства*, 22 апреля 2013 г., § 108, ЕСПЧ отметил, что общие меры являются более практичным методом достижения законной цели, чем положения, допускающие суждения от случая к случаю. Общие меры способны предотвратить значительный риск, связанный с неопределенностью, спорами, затратами и затягиванием, а также с дискриминацией и произволом.

45. Проанализировав, если оценка подобных случаев может обеспечивать политическую нейтральность некоммерческих организаций, Конституционный суд приходит к выводу, что бесплатный характер предоставленных услуг несет в себе посыл политической поддержки конкурента на выборах. Даже, если бывают случаи, когда некоммерческая организация предоставляет конкуренту на выборах в период избирательной кампании бесплатные услуги, не оказывая ему при этом политическую поддержку, это не означает, что такие случаи или ситуации являются аполитичными.

46. В-третьих, Конституционный суд отмечает, что оспариваемый запрет имеет ограниченную сферу применения, так как относится только к предоставлению услуг. Он не распространяется на другие способы выражения мнения этими организациями в отношении конкурентов на выборах. В этом смысле, Закон о некоммерческих организациях предусматривает, что некоммерческая организация может выразить свое мнение о программах политических партий и общественно-политических организаций, а также о конкурентах на выборах и их программах [ст. 6 ч. (3) Закона].

47. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд считает, что законодатель верно определил действие конкурирующих принципов: свободы выражения некоммерческих организаций, с одной стороны, и государственного интереса в обеспечении общественного порядка, с другой стороны. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что, с точки зрения запрета на предоставление бесплатных услуг конкурентам на выборах во время избирательной кампании со стороны некоммерческих организаций, оспариваемые положения соблюдают разумную степень соразмерности между используемыми средствами и преследуемой правомерной целью, являясь совместимыми с нормами ст. 16, ст. 32 и ст. 54 Конституции.

48. Принимая во внимание общий характер оспариваемого запрета, Конституционный суд направит Парламенту представление с тем, чтобы законодательный орган привел ст. 6 ч. (5) Закона № 86 от 11 июня 2020 года о некоммерческих организациях в соответствие с настоящим Постановлением, и чтобы во время избирательной кампании некоммерческим организациям запрещалось предоставлять бесплатные услуги и разрешались платные услуги.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п. а) и ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, ст. 61, ст.62 п. а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Признать частично обоснованным* обращение депутата Парламента Республики Молдова Серджиу Литвиненко.

2. *Признать конституционной* синтагму «предоставлять услуги и/или» в ст.6 ч. (5) Закона № 86 от 11 июня 2020 года о некоммерческих организациях в той мере, в какой некоммерческим организациям разрешается предоставлять конкурентам на выборах во время избирательной кампании платные услуги.

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

Председатель

Домника МАНОЛЕ

*Кишинэу, 8 октября 2020 года
ПКС № 24
Дело № 130а/2020*