

**МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ  
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ**

Ереванский филиал Международного института мониторинга  
развития демократии, парламентаризма и соблюдения  
избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ

**НАБЛЮДАТЕЛЬСКАЯ МИССИЯ И  
ПОРЯДОК ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПО  
НОВОМУ ИЗБИРАТЕЛЬНОМУ КОДЕКСУ РА**

Сборник материалов семинара-обсуждения  
4 марта 2017г., г. Ереван

**ЕРЕВАН  
АЙРАПЕТ  
2017**

УДК 342.8 (07)  
ББК 67.400.5 я 7  
К 754

**Редактор: Ваграм Аветисян**

директор Ереванского филиала МИМРД МПА СНГ  
доктор юрид. наук, профессор

К 754 Наблюдательская миссия и порядок ее осуществления по новому Избирательному кодексу РА (Сборник материалов семинара-обсуждения, 4.03.2017, г. Ереван) /Под ред. д.ю.н., профф. В.Д. Аветисян, Ер.– Изд. Айрапет, 2017. 80 стр.

В сборнике обобщены материалы семинара-обсуждения на тему ***"Наблюдательская миссия и порядок ее осуществления по новому Избирательному кодексу РА"***, организованного 4 марта 2017 года Ереванским филиалом международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников межпарламентской ассамблеи СНГ (далее - Филиал).

Филиал осуществляет свою деятельность в Армении уже около пяти лет, в течение которых было проведено множество программ, посвященных выявлению проблем, связанных с вопросами демократии, парламентаризма и с реализацией избирательных прав. (Более подробно с деятельностью филиала можно ознакомиться на сайте [www.mimrd.am](http://www.mimrd.am))

В сборнике представлены доклады российских и армянских передовых специалистов, посвященные сущности и проблемам, связанным с наблюдательской миссией, правовым статусом и гарантиями деятельности наблюдательской миссии, а также выборному администрированию, особенностями участия в нем наблюдателя и международным опытом в этой области.

Сборник может быть полезен для граждан и организаций осуществляющих наблюдательскую миссию, для студентов юридических факультетов, аспирантов, преподавателей и лиц интересующихся проблемами избирательного права.

УДК 342.8 (07)

ББК 67.400.5 я7

ISBN 978-9939-838-50-2

© Секретариат Совета МПА СНГ, 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

**Д.Г. Гладей**

ПРАКТИКА НАБЛЮДЕНИЯ МИМРД МПА СНГ ЗА  
ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ КАМПАНИЯМИ И РЕФЕРЕНДУМАМИ  
В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ (2007-2017 ГГ.)..... 4

**А.С. Карцов**

ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ЗАВЕРШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ  
РЕФОРМЫ: НОВЫЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РА ..... 8

**Асмик Енгоян**

ПОНЯТИЕ И ЦЕЛИ ИНСТИТУТА НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ..... 22

**Лилия Акобян**

ПРАВОВОЙ СТАТУС И ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
НАБЛЮДАТЕЛЬСКОЙ МИССИИ..... 34

**Геворг Даниелян**

ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В  
ИЗБИРАТЕЛЬНОМ АДМИНИСТРИРОВАНИИ ..... 62

**Д.Г. Гладей**  
*Директор МИМРД МПА СНГ*

**ПРАКТИКА НАБЛЮДЕНИЯ МИМРД МПА  
СНГ ЗА ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ КАМПАНИЯМИ И  
РЕФЕРЕНДУМАМИ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ  
(2007-2017 ГГ.)**

В первой половине 2017 года исполняется 10 лет первому участию экспертной группы Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ в наблюдении избирательных кампаний в Республике Армения. Выборы в Национальное Собрание Республики Армения в мае 2007 года фактически стали первой кампанией, в ходе которой институт формировал полноценную экспертную группу, составившую более восьмидесяти международных и национальных экспертов, для обеспечения мониторинга подготовки и проведения выборов. За прошедшие годы экспертные группы МИМРД принимали участие в наблюдении пяти кампаний по выборам Президента и Национального Собрания и проведении референдума. В настоящее время осуществляется долгосрочный мониторинг шестой кампании в Республике Армения.

Фактически именно с выборов в Национальное Собрание 2007 года началась работа МИМРД по подготовке материалов для групп наблюдателей от МПА СНГ на выборах. Это был первый масштабный опыт экспертного анализа подготовки к проведению голосования. В то же время начали разрабатываться методики мониторинга избирательных кампаний, которые пройдя десятилетие эволюции применяются в настоящее время.

В ходе мониторинга избирательной кампании эксперты МИМРД проводят детальный анализ национального законодательства, регулирующего проведение выборов или референду-

мов, на предмет его соответствия международным правовым нормам, в первую очередь, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (Кишиневская Конвенция), а также обязательствам в рамках ОБСЕ и других международных организаций. Помимо анализа законодательной базы выборов эксперты осуществляют мониторинг правоприменительной практики в контексте подготовки и проведения выборов и референдумов. Уделяется большое внимание практическому соблюдению организаторами голосования требований законодательства по срокам и процедурам реализации мероприятий в рамках подготовки выборов.

Большое внимание в ходе долгосрочного мониторинга экспертами МИМРД уделяется вопросам информационного освещения кампании, в том числе информированию граждан о предстоящем голосовании и его участниках. Серьезное значение эксперты придают равенству возможностей всех заинтересованных сторон по доступу к СМИ и паритету в редакционном освещении деятельности всех участников избирательной кампании.

Наблюдая все общереспубликанские выборы и референдумы в Республике Армения на протяжении последних 10 лет эксперты МИМРД имеют возможность проследить развитие и трансформацию электоральных процедур и избирательной системы страны.

Следует отметить, что на протяжении прошедшего десятилетия избирательная система Республики Армения отличалась высокой стабильностью в сравнении с рядом государств-участников МПА СНГ. В ходе кампаний по выборам в Национальное Собрание 2007 и 2012 годов использовалась независимая смешанная избирательная система при 5% проходном барьере для политических партий. Введение 7% проходного барьера для партийных блоков может рассматриваться как уточняющая норма, не вносящая существенных изменений в избирательную

систему.

Выборы Президента Республики Армения, которые наблюдались миссиями СНГ, в состав которых входили группы от МПА СНГ, проводились в 2008 и 2013 годах. Выборы проводились по мажоритарной системе в едином общегосударственном одномандатном округе. Система избрания Президента общенародным голосованием за время наблюдения со стороны МИМРД не претерпела изменений.

Стабильность избирательной системы в течение сравнительного продолжительного периода времени с одной стороны позволила отработать процедуры и механизмы проведения выборов, с другой стороны, неизменность системы приводила к тому что требования реальности не находили отражения в системе выборов. Накопление несоответствия между потребностями меняющегося общества и политической реальности и неизменной избирательной системой привела к необходимости проведения всеобъемлющей реформы избирательного законодательства.

Масштабные изменения политической системы, определенные вступлением в силу принятой на референдуме 6 декабря 2015 года новой редакции Конституции страны, не могли не отразиться в избирательной системе. Принятие нового Избирательного Кодекса Республики Армения, помимо необходимого приведения избирательной системы в соответствие с требованиями новой редакции Конституции, позволило также ввести в избирательный процесс ряд новаций. Введение биометрической идентификации избирателей, рейтинговый принцип голосования на выборах в Национальное Собрание вносят существенные изменения в процедуру голосования. Аккордное введение новаций создает как определенные трудности, связанные в первую очередь с необходимостью разработки новых процедур и обучением членов избирательных комиссий, так и избавляет от сложностей, связанных с постепенным введением новаций, когда в ряде случаев отмечается путаница в инструкциях по действиям

членов избирательных комиссий из-за схожести новых и старых процедур.

Изменение политической системы Республики Армения, переход к парламентской форме правления, сопряженный с перераспределением полномочий между ветвями власти и отказом от избрания Президента на общенациональных выборах, делает выборы в Национальное Собрание ключевым событием в политической жизни страны. Законодательное требование о формировании в парламенте устойчивого большинства, таким образом, создает институциональную страховку от правительственных кризисов, что важно в условиях отсутствия альтернативных всенародно избранных органов власти.

Опираясь на опыт проведения мониторинга в Республике Армения эксперты МИМРД и наблюдатели от МПА СНГ отмечают, что традиционно высокий уровень подготовки и организации выборов позволит успешно реализовать новации в избирательных технологиях. Систематическая работа по обучению членов избирательных комиссий, которую отмечали в своих наблюдениях все миссии наблюдателей от МПА СНГ, создала эффективную систему передачи компетенций от ЦИК на местный уровень, что делает возможным оперативное внедрение передовых практик голосования.

В заключение хочется отметить, что принятая Республикой Армения новая, по многим параметрам уникальная, избирательная система ставит перед системой избирательных комиссий и органами государственной власти, задействованными в проведении выборов, сложные масштабные задачи. Позвольте от лица нашего Института пожелать вам сил и удачи для успешной реализации запланированных мероприятий с тем, чтобы выборы прошли на высоком организационном уровне и их результаты были признаны всеми участниками политического процесса.

**А.С. Карцов**  
*Эксперт МИМРД МПА СНГ*  
*(Санкт-Петербург, Россия)*  
*доктор. юридических наук, профессор*

## **ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ЗАВЕРШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ: НОВЫЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РА**

Во всем мире парламентские выборы по своей значимости и сопровождающему их накалу страстей традиционно уступают президентским. И до самого недавнего времени Армения не составляла здесь исключение. Однако предстоящие выборы во всех отношениях особые. Им суждено подвести черту под переходом от президентской – точнее полупрезидентской - формы правления к парламентской республике.

Согласно принятой в декабре 2015 года новой редакции Конституции прямых президентских выборов в Армении больше не будет. Институт главы государства сохранится, будет сохранено и само название этой должности. Однако полномочия президента, избираемого теперь сроком на семь лет не общенациональным голосованием, а парламентом, существенно урезаны. По истечении полномочий действующего президента (2018 г.) рычаги власти переходят к парламентскому большинству и формируемому им правительству, оказываясь, таким образом, в руках премьер-министра, выдвигаемого победившей на выборах партией или коалицией.

Тем самым, выборы 2 апреля 2017 года завершат серьезнейшее преобразование национальной политической системы.

Насколько эквивалентное отражение названные преобразования получили в обновленном избирательном законодательстве?

Следует признать, что оно было изменено менее чем за год до выборов, а в некоторых своих разделах – менее чем за полго-



да. Формально это противоречит обязательствам по линии Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов, а также Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, принятому Европейской комиссией за демократию через право. Однако учтем: большая часть изменений является гарантированными механизмами, которые нацелены на недопущение электоральных злоупотреблений и принятие которых, что существенно, инициировано оппозицией. Вспомним также и то, что именно оппозиция, ссылаясь на то, что мажоритарная система, по ее мнению, служит проникновению парламентских партий к власти на местах депутатов, т.е. в особенности располагает к использованию административно-финансового ресурса, настаивала на полном переходе к пропорциональной системе.

Новая избирательная система в целом позволяет осуществить распределение мандатов на пропорциональной основе, в соответствии с волеизъявлением избирателей. Так, изменение числа избирательных округов с 41 до 13 (четыре в Ереване, девять – в регионах) означает не простое сокращение их количества, но – посредством укрупнения - формирование новых электоральных пространств, более созвучных пропорциональной системе.

При этом в чистом своем виде пропорциональная система везде безвозвратно уходит в прошлое. В большинстве пропорциональных избирательных систем несовершенства чистой пропорциональности тем или иным способом корректируются. В том числе, и в Армении.

Во-первых, посредством территориальных списков. Именно относительно их в предварительном Отчете БДИПЧ ОБСЕ прозвучало опасение о возможном применении административного ресурса. Полагаем все же, что предусмотренная Избирательным кодексом (далее – ИК РА) система открытых списков обладает наибольшей демократичностью и отнюдь не камуфлирует, как то иногда утверждается, продолжающее будто бы оставаться

присутствие мажоритарности. Не говоря уже о том, что административный ресурс в принципе может быть использован при любой системе выборов, ввиду чего указание на предрасположенность к нему той или иной модели представляется, по меньшей мере, нерелевантным.

Во-вторых, посредством т.н. бонусной системы (п. 5 ст. 141 ИК РА), чья справедливость, в отличие от системы территориальных списков, все же вызывает определенные сомнения. Во имя создания стабильного большинства при получении 40% мандатов партия либо коалиция, распределив дополнительные мандаты за счет не преодолевших шестипроцентный барьер партий, получают мандаты, недостающие им до абсолютного большинства.

Остановимся на дискутируемом, как мы знаем, вопросе о конституционно обоснованной дате парламентских выборов. Высказывается точка зрения относительно того, что они должны проводиться не 2 апреля 2017 года, а в конце апреля, поскольку ст. 91 (1 ч.) сейчас не может быть применена, ибо по строгому смыслу ст. 209 (3 ч.) она вступает в силу лишь со дня открытия первой сессии еще не избранного парламента. Следовательно, данные выборы должны быть назначены не за 60, а как максимум за 40 дней до первой сессии Национального Собрания. Иными словами, согласно переходным положениям надо руководствоваться не Избирательным кодексом, а положениями Конституции РА от 2005 года.

Бесспорно, что закон, пусть и конституционный, не может превалировать над собственно конституционными нормами (переходные положения Конституции). Полагаем все же, что на деле имеет место не столько расхождение между Конституцией и законом, сколько более сложная коллизия. А именно определенная нестыковка между трактуемыми *strictijuris* переходными положениями Конституции и содержащимися в ней же нормами, которыми закрепляется существо новой избирательной модели в

системной связи с принципами парламентского устройства. Кодекс же лишь конкретизирует предписания акта, имеющего высшую юридическую силу (ст. 91 Конституции РА).

Ведь избирательная система, которую обусловили новеллы 2015 г., значительно отличается от того, что устанавливалось прежними конституционными редакциями (1995 и 2005 гг.).

Теперь избирательный процесс прежде всего призван обеспечить:

а) организацию парламентских выборов исключительно по пропорциональной системе;

б) более тщательный контроль за чистотой выборов, предполагающий, в том числе, как возможность признания недействительными итогов голосования на отдельном участке, так и подведение общих итогов лишь после повторного голосования;

в) гарантированное наличие в парламенте «стабильного большинства» - оно должно уберечь от правительственных кризисов, сделав устойчивым образуемое после выборов правительство и обеспечить избрание парламентом президента с первого раза - что стимулирует создание предвыборных коалиций и законодательно подкрепляется проведением второго тура (в случае, если таковое большинство не будет создано) с участием двух партий или коалиций, набравших в первом туре максимальное количество голосов.

Указанные цели – императивы новой модели. С учетом сроков формирования коалиций, возможности проведения второго тура выборов и повторного голосования, а также обеспечения минимального разрыва в деятельности законодательной власти этих целей можно достичь лишь при проведении выборов в конституционно предусмотренный период, т.е. не ранее, чем за 60 дней до прекращения полномочий Национального собрания, и не позднее, чем за 50 дней (ст.90).

Итак, переход от мажоритарности к пропорциональности влечет за собой повышение роли межпартийных предвыборных,

а затем и парламентско-правительственных коалиций. В условиях прежней смешанной избирательной системы ни одна партия посредством пропорциональных механизмов не могла получить абсолютного большинства, по крайней мере, на протяжении последних электоральных циклов. Теперь эта тенденция, скорее всего, экстраполируется на все голосование в целом, ставшее полностью пропорциональным. Тем самым появляется спрос на младших партнера по коалиции. И это шанс для партий, при прежней модели имевших весьма слабые возможности доступа к рычагам политической власти. В этом отношении весьма показателен пример партии "Дашнакцутюн", не случайно давно лоббировавшей установление пропорциональной системы. Впрочем, заложенный в требовании стабильного большинства потенциал коалиционности имеет свои ограничения, предопределяемые тем же самым требованием: не допускается объединение трех или более партий (ст. 97 ИК РА). Что, как можно предположить, мотивируется соображениями меньшей устойчивости разнородной коалиции.

Поэтому с конституционной реформой и обновлением избирательного законодательства неразрывно соединено принятие нового Конституционного закона «О политических партиях». Произведенное им значительное упрощение процедуры регистрации этих политических объединений представляется обоснованным, учитывая, что новая избирательная система поощряет коалиционные соглашения между партиями в целях выполнения конституционной установки о стабильном большинстве. В свете этого требования даже крупные политические партии нуждаются в «партиях-спутниках». При этом заложенное в избирательном законодательстве ограничение на многосоставные партийные коалиции нацелено на то, чтобы «партии-спутники» не превращались в «партии-вывески», фактически не являющиеся самостоятельными участниками политической борьбы и выступающие спойлерами основных партий.

Наряду с этим, в общем контексте перехода к парламентскому правлению, особую остроту приобретает ответственное поведение партий как ведущих субъектов политического процесса. Именно в условиях этого типа правления надлежащее, хотя бы и рамочное, нормативное упорядочение деятельности руководящих партийных органов, партийного членства и механизма партийного выдвижения важна ничуть не менее, чем детальная регламентация электоральных институтов. Как представляется, новое законодательство о политических партиях не в достаточной степени учитывает это обстоятельство.

Помимо изменений, связанных с переводом избирательной системы на рельсы пропорциональности, выделяется и другая группа изменений, внедряющих защищающие чистоту выборов механизмы.

Публикация списков проголосовавших избирателей, позволяя сравнить фактическое количество голосов с объявленными ЦИК результатами выборов, имеет прежде всего превентивное значение: предполагается, что списки, как минимум, очистятся на 300-500 тысяч человек.

По приблизительным подсчетам на постоянном месте жительства в других государствах находится 500 тысяч избирателей, которые, вместе с тем продолжают числиться в избирательных списках. Существуют определенные риски того, что их голоса могут стать «фальсификационным резервом», т.е. средством манипуляций во время голосования. Так, на протяжении целого ряда последних выборов оппозиция традиционно обвиняла «партию власти» в изначальном гандикапе в эти полмиллиона голосов, которые, по ее утверждениям, передавались, в том числе, малым партиям, впоследствии составляющим с партией власти правящую коалицию. Внесение в новый Избирательный кодекс таких предложений оппозиции, как публикация списков проголосовавших избирателей, очищение избирательных списков от имен усопших и отсутствующих граждан, в любом случае

создает серьезные препятствия для осуществления массовых фальсификаций, вне зависимости от того, происходили ли они ранее в действительности.

Любые локальные несоответствия, выявленные после проведения голосования, теперь дают законное основание требовать аннулирования результатов выборов на местах. Партии, участвующие в выборах, получают возможность требовать списки проголосовавших избирателей вне зависимости от того, были ли у них на этих участках доверенные лица.

Изъятие же из публикации списков военнослужащих и служащих УИУ представляется разумным ограничением, обусловленным, в том числе, соображениями национальной безопасности.

Публикация списков имеет еще один аспект. Как известно, аргументы противников транспарентности списков проголосовавших избирателей сводились преимущественно к тезису о противоречии такой меры принципу тайного голосования. В свое время в Армении, руководствуясь именно этим аргументом, Конституционный суд признал подобную возможность не соответствующей Конституции.

Полагаем, что в обнародовании списка всех избирателей с их паспортными данными, видосъемка и трансляция с избирательных участков нельзя видеть покушение на приватность и нарушение тайны голосования. Допуская публикацию списков, новый ИК РА встает на почву единственно правильного понимания - т.е. ограничительного, не распространяющегося ни на сам факт участия в голосовании, ни на возможное желание самого избирателя раскрыть свое волеизъявление - сущности принципа тайного голосования. Напомним, прецедент в национальном опыте уже имеется: до 2003 года списки обнародовались (пусть путем обычной, а не онлайн-публикации).

Кроме того, все это – часть общей наблюдаемой нами тенденции. В том, что касается съемки и трансляции, Армения следует за иными странами постсоветского пространства. Видео-

наблюдение уже успешно практикуется Россией, Украиной, Грузией. При всем различии масштабов осуществляемой в этих странах трансляции, заметна поступательная тенденция к их расширению. Упомянем и успешно апробированную во время последних парламентских выборов в Кыргызстане (2015 г.) биометрическую идентификацию избирателей.

Этот позитивный опыт по недопущению электоральных нарушений был учтен в ходе реформирования национального избирательного законодательства. Новый ИК РА ориентирует на внедрение новейших технологий, обеспечивающих чистоту выборов.

Предотвратить возможное многократное голосование предназначена биометрическая аутентификация, т.е. сканирование отпечатков десяти пальцев (ранее – только двух) с выдачей прошедшим эту процедуру избирателям ID-карт с соответствующими отпечатками. До парламентских выборов, все граждане, обладающие избирательным правом, должны пройти эту регистрацию в паспортных подразделениях полиции и получить новые ID-карты. Можно предположить, что это нововведение, а также онлайн-публикация списков избирателей, подписанных ими, помимо прочего, позитивно скажутся на независимости избирательных комиссий, поскольку во многом обесмысливает оказание административного давления.

При проведении электронной маркировки пальцев, отражаемой в идентификационных картах, точно так же как при видеозаписи и прямой трансляции (со всех избирательных участков) на особом сайте процесса голосования и подсчета голосов важно строгое соблюдение законодательства о защите персональных данных. Фиксируя процесс голосования, видеокамеры не должны вместе с тем нарушать тайны волеизъявления. В этой связи принципиальное значение приобретают технические параметры видеосъемки (формат и разрешение видеозаписи, ракурс съемки; степень доступности записи и порядок ее хранения; возможность удовлетворения права заявителя получить видеокadres

со своим изображением и т.д.)

Вообще, надо сказать, перемены, происходящие в последние годы в избирательном законодательстве большинства стран Содружества, демонстрируют усиление роли технических средств в целях контроля за чистотой выборов. Как показывают внесенные в избирательное законодательство изменения, Армения не осталась на обочине этой тенденции.

Усиление контроля за чистыми выборами, выражающееся, в том числе в технических нововведениях – адекватная реакция законодателя на весьма распространенное, как представляется, в обществе подозрение, что на участках с отсутствием наблюдателей, результаты выборов фальсифицируются. Подобное недоверие, в свою очередь, делегитимирует в коллективном сознании и сами выборы, и образуемые при их посредстве органы публичной власти. Соответственно, возвращение доверия содействует восстановлению необходимой легитимности. Конечно, нововведения минимизируют возможность злоупотреблений, но в первую очередь они, как кажется, оказывают должный психологический эффект, усиливая доверие к электоральным процедурам.

Вместе с тем, нисколько не оспаривая всего сказанного выше, отметим, что вопрос, действительно ли совокупность технических средств, включая электронную систему голосования полностью, позволяют безусловно исключить электоральные злоупотребления - возможность голосования за других лиц, голосование незарегистрированных лиц и т.д. - все же остается открытым.

Стремление создать нормативные условия, позволяющие обеспечить чистоту парламентских выборов и существенно снизить вероятность совершения электоральных правонарушений – один из основных трендов, лежащих в основе обновления национального избирательного законодательства. С ним взаимосвязано обновление норм иных отраслей права, устанавливающих меры ответственности в отношении соответствующих правонарушителей. Это, в частности, криминализация голосования



за другого избирателя и ложных сообщений о подобном голосовании. С одной стороны, криминализация ложных сообщений о незаконном голосовании оправдана. Не говоря уже о самой по себе ценности права на участие в управлении государством через выборы, которое граждане могут реализовывать лишь раз в несколько лет, такое голосование нарушает конвенционно охраняемый принцип равного избирательного права и, согласно новому УК РА, может привести к отмене итогов голосования. С другой стороны, важно, чтобы уголовная ответственность за ложное сообщение о голосовании за другое лицо не использовался в качестве инструмента давления на доверенное лицо или наблюдателя.

Кроме того, в ходе работы над этой нормой УК РА были внесены уточнения, смягчающие наказание для лиц, неумышленно сообщивших о неподтвердившихся впоследствии фактах голосования за другого избирателя (штраф в размере от 200 до 800 минимальных размеров оплаты труда либо лишение свободы на срок до двух лет, тогда как ранее предполагалось наказание, аналогичное наказанию в связи с голосованием за другого избирателя, т.е. от двух до пяти лет тюремного заключения). Эта корректива соответствует базовым принципам юридической ответственности. Однако при отказе от того, что в уголовном праве именуется формальным составом преступления, становится не вполне понятно, каким именно образом подобный умысел может быть доказан вообще.

Законодательство, каким бы подробным оно ни было, никогда не может обеспечить исчерпывающее регулирование. Это задача подзаконных актов, которые детализируют общие указания закона на основании содержащихся в последнем бланкетных норм, а также раскрывают *ad hoc* значение отдельных положений закона. Применительно к избирательному законодательству эта миссия возложена, как правило, прежде всего на акты избирательных органов. И, как мы видим ЦИК РА с этой задачей, в целом справляется, в том числе устраняя известные

трудности, связанные с применением некоторых положений, без каких-либо изменений, перешедших в новый кодекс из прежнего кодекса. Так, например, несмотря на то, что ни тот, ни другой (в отличие от правил, действующих до 2011 года) не запрещали журналистам, наблюдателям и доверенным лицам вход в избирательный участок в день голосования после 20.00, на практике они часто сталкиваются с подобной проблемой. Отсутствие в законе однозначного указания на наличие такого права истолковывалась участковыми и окружными избирательными комиссиями в ущерб осуществлению наблюдения за подсчетом голосов. В этой связи следует безусловно положительно оценить недавнее разъяснение ЦИК РА содержания соответствующих положений законодательства. «Лица, имеющие право находиться в помещении избирательного участка на заседании по подсчету результатов голосования», - говорится в нем, - «могут войти сюда и после 20:00». Отсюда следует, что не только наблюдателям, доверенным лицам, представителям СМИ, но и кандидатам должен быть предоставлен свободный доступ к любому избирательному участку на протяжении всего подсчета. При этом охраняющие территорию избирательного участка полицейские обязаны допускать лиц, имеющих право на участие, к заседанию по подсчету результатов голосования, без особого разрешения председателя комиссии.

В ходе работы над проектом Избирательного кодекса были учтены многие рекомендации, высказанные международными мониторинговыми и экспертными организациями. Так, БДИПЧ ОБСЕ по итогам наблюдения за конституционным референдумом (февраль 2016 г.) предлагало «улучшить точность регистра избирателей и попытаться достичь согласия относительно эффективных решений, учитывая устойчивое восприятию того, что включение в избирательные списки граждан, отсутствующих из Армении, может быть использовано для облегчения голосования вместо отсутствующих лиц или иных нарушений». При этом отмечалось, что как вариант может рассматриваться

публикация списков, подписанных избирателями. Эти позиции относительно списков избирателей и порядка их идентификации, проведения и финансирования агитационной кампании, правил рассмотрения электоральных жалоб были, можно сказать, в полной мере восприняты национальным правом.

Также, прислушавшись к замечаниям Венецианской комиссии, законодатель продлил срок формирования коалиции после первого этапа парламентских выборов, сделал приоритетным рассмотрение заявлений о пересчете результатов голосования на выборах, увеличил квоту для женщин. Примечательно вместе с тем, что в свое время эксперты Венецианской комиссии выступили против публикации списков избирателей, предполагая, что таковая может стать средством давления на избирателей, принудительно обеспечивая их участие в голосовании.

Несмотря на то, что европейские структуры принимали деятельное участие в электоральном законотворчестве – разумеется, сугубо в экспертном формате – иногда встречающееся уподобление взаимодействия Брюсселя с Ереваном по реформированию избирательного законодательства с переговорами Армения – ЕС по ассоциативному соглашению (DCFTA), которые велись в 2010-2013 гг. представляется все же преувеличенными.

При всех отмеченных нами плюсах обновленного избирательного законодательства остается немало возможностей для дальнейшего сближения национального регулирования с обязательствами по линии Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов. Это, в частности, касается реализации активного избирательного права гражданами Армении, находящимися в день голосования за границей.

До 2003 года любой гражданин мог прийти в посольство своей страны, заполнить бюллетень и опустить его в урну. На сегодняшний день, как известно, проголосовать в дипломатических и консульских представительствах не могут, как граждане Армении, постоянно проживающие пределами своей страны, так и находящиеся за рубежом временно. Возможность про-

голосовать электронным способом предоставлена лишь сотрудникам дипломатических миссий и членам их семей.

Невыполнение неоднократно высказанных министром диаспоры обещаний связывается с отсутствием достаточных механизмов для обеспечения безопасности процесса голосования на удаленном расстоянии. При этом часть оппозиции полагает, что в действительности это связано с опасением включением в голосование протестной массы (которой, по их мнению, объективно являются выехавшие на заработки граждане Армении), тогда как часть, наоборот, опасается, что власти легко сфальсифицируют итоги диаспорального голосования. Такая ситуация не находит понимания в диаспоре, что подтверждают выступления знаменитых ее представителей и, в том числе, известного шансонье, посла Армении в Швейцарии и европейских учреждениях ООН, Шарля Азнавура.

В этой связи хочется выразить надежду, что дальнейшее сближение избирательного законодательства с конвенционными требованиями будет нацелено на обеспечение избирательного права всех граждан вне зависимости от места их текущего пребывания.

Наряду с уже отмеченными достоинствами нового регулирования, ценно само по себе достижение консенсуса в деле его выработки, сами методы обретения этого консенсуса (формат «4+4+4»). Конечный вариант Избирательного кодекса РА стал итогом многосложного процесса согласования позиций различных политических сил, представленных в парламенте. Показательно, что уже после вступления нового законодательства в силу (май 2016 года) правящая партия подтвердила готовность к продолжению диалога с оппозиционными силами, подтвержденную затем принятием двух пакетов поправок.

Нацеленные на совершенствование электорального регулирования механизмы, предложенные оппозицией, в конечном счете, были признаны приемлемыми и реалистичными и властью. Такой результат, вне всякого сомнения, положительно

характеризует качество достигнутого Арменией уровня представительной демократии, качество национальной политической культуры.

В заключение обратим внимание на один немаловажный момент, к сожалению, часто упускаемый из виду. Предотвращение различного рода злоупотреблений при проведении выборов во многом зависит от того, насколько предпринимаемым мерам по улучшению электорального регулирования и правоприменения сопутствует подъем уровня правовой культуры. Хорошо, что эту истину понимают в Ереванском филиале МИМРД МПА СНГ, который вносит значительный вклад в повышение правовой культуры, а также информационное обеспечение избирательного процесса. Из самых свежих примеров - реализация на протяжении второго полугодия 2016 года образовательной программы «Молодой избиратель Республики Армения», посвященной знакомству целевой аудитории (1600 студентов из 10 крупнейших вузов Республики Армения, в том числе из Ереванского государственного университета, Российско-Армянского университета, Академии государственного управления Республики Армения) с обновленным избирательным законодательством, а также переподготовке преподавателей соответствующих дисциплин.

\*\*\*

Таким образом, проведенный анализ позволяет утверждать: Избирательный кодекс РА, будучи разработан в общих рамках конституционной реформы, в целом успешно закрепляет в электоральной сфере новые начала. Получив первичную апробацию в ходе прошедших осенью 2016 года выборов в органы местного самоуправления, новое законодательство о выборах будет окончательно испытано парламентскими выборами. И есть все основания полагать, что эта проверка будет им выдержана.

**Асмик Енгоян**

*доцент кафедры конституционного права  
юридического фак-та ЕГУ, канд. юрид. наук*

## **ПОНЯТИЕ И ЦЕЛИ ИНСТИТУТА НАБЛЮДАТЕЛЕЙ**

Согласно статье 2 Конституции Республики Армения, власть в Республике Армения принадлежит народу. Свою власть народ осуществляет посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотренные Конституцией государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц.

Таким образом, по Конституции Республики Армения, референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа. Легитимность государственной и муниципальной власти, доверие к ней со стороны населения во многом зависят от свободных, нефальсифицированных выборов.

Наличие политических выборов – это неременный атрибут демократии, один из важнейших ее компонентов. Политические выборы представляют собой комплекс мер, связанных с формированием руководящих органов государства на всех его уровнях, партий, общественно-политических организаций и с избиранием представителей в их состав. Институт политических выборов позволяет реализовывать избирательные права граждан путем их участия в избирательной кампании. Он также способствует созданию законодательно закрепленных условий для выражения воли народа, которая, как отмечается во Всеобщей декларации прав человека, должна быть основой государственной власти. Собственно, сам суверенитет народа, как источника власти, проявляется непосредственно через выборы. К выборам как демократической процедуре сегодня обращаются, за небольшим исключением, все общественные структуры современных

стран. К сожалению, как и в любом другом политическом явлении, в процедуре выборов наблюдается целый ряд нарушений действующих законов, которые призваны обеспечить порядок в организации и проведении выборов, подведении итогов голосования и других сторон многогранного процесса выборов. Самое частое нарушение – это фальсификация голосов избирателей и общих итогов голосования.

*«Не важно, как проголосуют, важно, как посчитают».* Эта фраза, еще более полувека назад произнесенная Иосифом Виссарионовичем Сталиным, до сих пор живет в виде пословицы, приговариваемой некоторыми политиками. Постулат авторитарного режима абсолютно не применимый в современном демократическом государстве.

Впрочем, никто и не утверждает, что там, где есть выборы – нет нарушений. Вполне закономерно, что в этом политическом явлении, как и любом другом, существует несоблюдение законодательства. Истории известны случаи коррумпированности выборов, которые даже вносят в «Книгу Рекордов Гиннеса»: «Президент Либерии Чарльз Кинг в 1927 году вновь пришел к власти, «победив» на выборах кандидата от Народной партии Томаса Фолкнера. По официальным данным, за Кинга проголосовало 234 тысячи человек, что в 15,5 раз превышает число зарегистрированных избирателей».<sup>1</sup>

Отсюда возникает необходимость привлечения какой-либо сторонней силы, которая могла бы произвести контроль за соблюдением прав граждан, обеспечить максимально точную и объективную информацию о прошедшем голосовании, предоставить возможность формирования реального восприятия политической ситуации, сложившейся в государстве, свести к минимуму возможность фальсификации данных. С полной уверенностью такой силой можно назвать институт наблюдения.

---

<sup>1</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов /Отв. ред. А. А. Вешняков. - М., 2003.

Наблюдение - это один из самых молодых процессов, практикуемых в Республике Армения.

Наблюдение за выборами является необходимым атрибутом не только для стран с устоявшейся демократией, но и в особенности в государствах с развивающейся «властью народа». «Отечественный опыт, а также опыт зарубежных стран подтверждает, что присутствие на выборах наблюдателей способствует формированию атмосферы гласности и открытости, что в свою очередь влечет повышение уверенности граждан в справедливом характере выборов, способствует их более активному участию в избирательном процессе»<sup>1</sup>.

Основной целью мониторинга избирательного процесса является контроль над соблюдением законности при подготовке и проведении выборов, который в конечном итоге должен способствовать улучшению избирательных практик.

Наблюдатели выступают в качестве арбитра, беспристрастного источника информации, который помогает разрешать спорные вопросы. Участие наблюдателей в процессе подсчета голосов, параллельное подведение ими итогов голосования или использование иных методов контроля позволяет получить наиболее объективные оценки и заключения относительно подлинности официальных итогов голосования.

Присутствие на участке наблюдателей способно свести к минимуму вероятность непреднамеренных организационных ошибок со стороны избирательной администрации, а также предотвратить фальсификации и нарушения процедур проведения выборов. Деятельность наблюдателей позволяет предотвратить давление на избирателей.

Поставленные ими оценки формируют отношение избирателей и кандидатов к выборам. Наблюдение за выборами имеет важное значение для повышения доверия к государственной власти, способствует защите избирательных прав граждан, проз-

---

<sup>1</sup> Там же.



рачности и открытости избирательного процесса.

Основная цель наблюдения – соблюдение закона при проведении голосования и подсчете голосов.

Часто наблюдателю приходится выступать в качестве своеобразного арбитра, который призван помочь в разрешении спорных моментов, возникающих в ходе голосования, подведении его итогов. Присутствие наблюдателей на избирательных участках, их активность помогают предотвратить попытки искажения итогов голосования, различные нарушения процедуры проведения выборов.

В Республике Армения роль, которую играют наблюдатели на выборах, особенно важна для того, чтобы убедить скептически настроенную общественность в важности избирательного процесса, необходимости и целесообразности участия каждого избирателя в голосовании, в возможности проведения демократических выборов без существенных нарушений и честного подсчета голосов избирателей. В сложившейся в нашей стране политической обстановке особенно важно утвердить и закрепить в общественном сознании основополагающие понятия и нормы гражданской ответственности, помочь гражданам преодолеть чувство тревоги и обеспокоенности за справедливость выборов.

Атмосфера гласности, созданная при организации наблюдательной кампании, присутствие наблюдателей на избирательных участках в день голосования повышают уверенность общественности в справедливости выборов и способствуют более активному участию граждан в избирательном процессе. Отчеты и доклады, опубликованные группами наблюдателей, могут содействовать проведению политических преобразований, обеспечить установление более справедливого и честного избирательного порядка. Присутствие наблюдателей на избирательных участках предупреждает фальсификации, различные нарушения процедуры проведения выборов и снижает вероятность непреднамеренных организационных и административных оплошностей и

ошибок.

Кроме того, наблюдатели следят за процессом подсчета голосов, обеспечивают параллельное подведение общих итогов голосования и таким образом, являются беспристрастным источником информации, на основе которого могут быть сделаны оценки и заключения относительно подлинности официальных итогов выборов.

Оценки, сделанные независимой группой наблюдателей после окончания выборов, могут сказаться на законности избирательного процесса в целом. Положительная оценка будет способствовать признанию результатов выборов всеми партиями и большинством граждан. И наоборот, критические и негативные заключения независимых наблюдателей могут привести к непризнанию результатов выборов и дадут возможность оспорить их в судебном порядке.

Наблюдатель – это одновременно и контролер, и свидетель. Он является свидетелем событий, которые происходят в течение дня голосования на избирательном участке, на который он направлен. Он имеет право и обязанность оформлять свои свидетельства о нарушениях в ходе выборов в виде заявлений и актов и направлять их соответствующим должностным лицам.

Наблюдатель - это контролер потому, что его задача обеспечить, чтобы граждане Армении, члены участковых избирательных комиссий, и избирательных комиссий других уровней, политические партии и движения, кандидаты в полной мере могли воспользоваться предоставленными им законодательством Республики Армения правами и соблюдали определенные этим законодательством обязанности.

Резюмируя вышесказанное, можно выделить следующие **задачи наблюдения за выборами:**

- а) осуществление контроля за избирательным процессом;*
- б) предотвращение нарушения процедур проведения выборов;*
- в) содействие повышению доверия к институту выборов;*

- г) увеличение политической активности граждан;*
- д) контроль точности подсчета голосов;*
- е) раскрытие фактов нарушения избирательного законодательства;*
- ж) публичное освещение событий дня голосования;*
- з) оценка выборов;*
- и) побуждение власти к поиску и принятию соответствующих мер в случаях фиксирования правонарушений;*
- к) содействие в совершенствовании избирательных практик;*
- л) соотнесение национального законодательства с международными нормами.*

Институт наблюдателей в избирательном праве может пониматься в трех значениях:

1. Совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу участия в избирательном процессе на стадии голосования и подсчета голосов специально уполномоченных лиц - наблюдателей от зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, общественных организаций;

2. Совокупность лиц – граждан РА и иностранных граждан, имеющих статус наблюдателя, осуществляющих полномочия по удостоверению законности процедур голосования и подсчетов голосов на выборах и в процессе референдума;

3. Правовой инструмент законности и гласности проведения выборов и референдумов в РА.

По сроку полномочий наблюдатели делятся на **долгосрочных и краткосрочных**. Долгосрочные наблюдатели оценивают управление на всех стадиях избирательного процесса. Долгосрочные наблюдатели преследуют двойную цель. Они должны собирать и анализировать связанную с выборами информацию и представлять соответствующие отчеты по своим территориям, а также подготавливать почву для размещения краткосрочных наблюдателей. В то время как краткосрочные наблюдатели при-

бывают непосредственно в день голосования и осуществляют «классические полномочия».

Таким образом долгосрочные наблюдатели работают в течении всех стадий выборов, с целью наблюдения за законностью всех стадий выборов, а краткосрочные наблюдатели работают, в основном, в день выборов с целью наблюдения за ходом голосования и недопущения нарушений в пользу отдельных кандидатов.

Исходя из законодательства РА любой наблюдатель может быть только краткосрочным, поскольку он исполняет свои функции в ходе голосования и определения его итогов. Однако этому предшествуют ряд стадий - регистрация кандидатов, предвыборная агитация и т.д. Легкий оттенок дискриминации, к примеру, для международных наблюдателей, вполне оправдан, поскольку процедура их направления чрезвычайно сложна и затянута. Необходимо соблюсти множество условий для отправки и принятия наблюдателей из одной страны в другую, подготовить документацию и решить иные вопросы в крайне сжатые сроки.

В зависимости от государственной принадлежности наблюдатели бывают ***национальные (внутренние) и международные (иностраные)***.

Хотя понятие «национальный», равно как и «внутренний», ни в одном законе не упоминается, оно вытекает из его смысла и повсеместно употребляется в научной литературе подобного толка.<sup>1</sup> В правовом статусе тех и других наблюдателей есть много общего, хотя есть и различия. Главное, что их объединяет – они осуществляют контроль за законностью проведения голосования и определения его итогов.

Институту наблюдателей в избирательном праве, их правам

---

<sup>1</sup> В "Руководстве по наблюдению за выборами" ОБСЕ четко различаются "долгосрочное наблюдение" и "краткосрочное наблюдение".

и обязанностям посвящены статьи 30-32 Избирательного кодекса РА.

Вместе с тем правовые основы организации наблюдения при проведении выборов закреплены также в ряде международно-правовых актов.

В числе базовых международно-правовых актов, регламентирующих организацию процедуры наблюдения при проведении выборов, представляется необходимым упомянуть **Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ** (далее - Конвенция) от 7 октября 2002 года<sup>1</sup>. В Конвенции впервые, как в международном обязательном документе, закреплён статус и широкие полномочия национальных и международных наблюдателей, которые имеют гарантированные права по наблюдению за выборами.

Статья 14 Конвенции закрепляет статус и полномочия национальных наблюдателей, согласно которой стороны признают, что каждый кандидат, каждая политическая партия общественное объединение, группа избирателей вправе в порядке, установленном законами, назначить в избирательные органы национальных наблюдателей, доверенных лиц, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении для голосования. Данная статья также закрепляет права и обязанности национальных наблюдателей.

Статья 17 Конвенции регламентирует правовой статус и полномочия международных наблюдателей. Согласно данной статье, стороны исходят из того, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств, поэ-

---

<sup>1</sup> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы /отв. ред. В.И. Лысенко. – М.: РЦОИТ, 2008. – С. 11.

тому они будут приглашать международных наблюдателей наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом конституцией, законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне, вплоть до муниципального уровня.

Согласно параграфу 8 **Документа Копенгагенского совещания** (1990)<sup>1</sup> государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы, поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств-участников ОБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс.

Согласно параграфу 10.4. Документа Копенгагенского совещания государства-участники заявляют о своем обязательстве разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом.

Согласно параграфу 12 данного Документа государства-участники, желая обеспечить большую открытость в выполне-

---

<sup>1</sup> <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304?download=true>

нии обязательств, взятых на себя в разделе о человеческом изменении СБСЕ венского Итогового документа, постановляют принять в качестве меры по укреплению доверия присутствие наблюдателей, направляемых государствами-участниками, и представителей неправительственных организаций и других заинтересованных лиц на судебных процессах, как это предусматривается в национальном законодательстве и международном праве; при этом понимается, что судебные процессы могут быть закрытыми (in camera) лишь при наличии обстоятельств, предписанных законом и соответствующим обязательствам по международному праву и международным обязательствам.

**Сводом правил поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами** (Нью-Йорк, 27 октября 2005 года) закреплены следующие правила поведения наблюдателей за выборами: уважение суверенных прав и международных норм в области прав человека, уважение законов страны и полномочий избирательных органов, уважение организационного единства международной миссии по наблюдению за выборами, неизменное поддержание строгой политической беспристрастности, невоспрепятствование процессу выборов, обеспечение точности наблюдения и профессионализма при вынесении заключений, воздержание от высказывания замечаний для общественности или средств массовой информации до опубликования заявления миссии, сотрудничество с другими наблюдателями за выборами.

Вместе с тем необходимо отметить, что как на международном, так и на национальном уровне предусмотрение простого присутствия наблюдателя не обеспечивает легитимность избирательного процесса.

*Отдел по выборам Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) при ОБСЕ в своем Руководстве по наблюдению за выборами* (Варшава, 1997) высказывается на этот счет весьма четко: "БДИПЧ не согласно с точкой зрения, что простое присутствие наблюдателя обеспечивает легитим-

ность избирательного процесса. Мнение о выборах создается на основе методологии наблюдения и последующих заключениях".

Согласно вышеуказанному Руководству по наблюдению за выборами, в первую очередь наблюдатели оценивают основные международные стандарты избирательного процесса, обязательства по которым взяли на себя государства ОБСЕ. К ним относятся периодичность и подлинность выборов, свобода и справедливость выборов, соблюдение принципа всеобщего и равного права, а также тайного голосования. Ответственность за соблюдением данных принципов несет каждое государство.

Помимо оценки соблюдения международных стандартов, наблюдателям необходимо также произвести анализ соответствия проведенных выборов внутреннему законодательству.

При оценке проведенных выборов Отдел по выборам Бюро по демократическим институтам и правам человека рекомендует провести также сравнение с предыдущими выборами.

Для составления отчета по проведенным выборам Отдел по выборам Бюро по демократическим институтам и правам человека рекомендует:

- произвести анализ и оценку внутреннего избирательного законодательства;
- произвести оценку точности процесса регистрации избирателей, изучить списки избирателей;
- осуществить мониторинг общественной информационной кампании избирательного процесса;
- оценить границы избирательных округов,
- произвести оценку работы избирательных комиссий,
- осуществить мониторинг процесса регистрации избирателей,
- осуществить мониторинг деятельности СМИ в процессе выборов;
- осуществить мониторинг за процессом голосования и подсчета голосов,



- произвести оценку суммирования данных с избирательных участков.

Работа наблюдателей в законодательном процессе заканчивается составлением соответствующих отчетов.

Согласно вышеуказанному Руководству по наблюдению за выборами, отчет наблюдателей должен содержать следующую информацию:

- анализ общей политической ситуации,
- организация выборов,
- избирательные споры,
- информированность избирателей,
- политические компании,
- работа и роль СМИ,
- давление на избирателей,
- участие женщин и национальных меньшинств.

Таким образом, выполняя свои функции, наблюдатели выявляют и анализируют наиболее часто встречаемые на практике нарушения избирательных процедур, что позволяет совершенствовать избирательные технологии. Опубликованием составленных на основе работы наблюдателей отчетов может содействовать проведению политических преобразований.

# ПРАВОВОЙ СТАТУС И ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАБЛЮДАТЕЛЬСКОЙ МИССИИ

Лилия Акобян

*руководитель юридического управления  
Центральной избирательной комиссии РА,  
канд. юрид. наук, доцент*

## *Право и аккредитация наблюдательской миссии.*

Декларация принципов международного наблюдения за выборами ООН и правила поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами (Нью-Йорк, 2005) закрепляют:

“Международное наблюдение за выборами получило широкое признание во всем мире и играет важную роль в вопросе четкой и объективной оценки сущности избирательных процессов. Детальное и беспристрастное наблюдение за выборами требует наличия надежной методологии и сотрудничества, наряду с другими лицами, с национальными органами власти, национальными участниками политической борьбы (политическими партиями, сторонниками кандидатов и поставленных на референдум вопросов), национальными организациями по наблюдению за выборами и внушающими доверие иными международными организациями”.

Осуществление наблюдательской миссии чрезвычайно важно в избирательных процессах РА. Ретроспективный взгляд на субъектный и количественный состав осуществляющих наблюдательские миссии в избирательных процессах прошлых лет позволяет констатировать, что по отношению к избирательным процессам и процессам референдума в Республике Армения велик интерес не только местных, но и международных наблюдателей. Представляя осуществление наблюдательской миссии в рамках общегосударственных выборов и референдума Республики Армения в течение последних 5 лет, мы получаем следующую картину<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Источник: официальный сайт центральной избирательной комиссии РА: [www.elections.am](http://www.elections.am).

	Международные организации	Число международных наблюдателей	Представители аккредитованных в РА посольств	Представители иностранных избирательных органов	Местные организации	Число местных наблюдателей
<b>Выборы в НС, 2012</b>	1. ОБСЕ/БДИПЧ 2. ПАСЕ 3. МПА СНГ 4. Наблюдательская миссия СНГ 5. Ай Эф И Эс 6. Ай Си И Эс 7. Европейский парламент 8. Парламентская ассамблея ОБСЕ	647	35	24	ОО в количестве 54	31451
<b>Выборы Президента РА, 2013</b>	1. ОБСЕ/БДИПЧ 2. ПАСЕ 3. Ай Си И Эс 4. МПА СНГ 5. Наблюдательская миссия СНГ 6. Парламентская ассамблея ОБСЕ 7. Европейский парламент 8. Ай Эф И Эс 9. Ереванский офис ОБСЕ 10. Ереванский офис СЕ	632	34	25	ОО в количестве 25	12763
<b>Конституционный референдум, 2015</b>	1. Наблюдательская миссия СНГ 2. МПА СНГ 3. ПАСЕ 4. ОБСЕ/БДИПЧ	123	7	33	ОО в количестве 18	3006
<b>Выборы в НС, 2017<sup>1</sup></b>	1. ОБСЕ/БДИПЧ	292	--	--	ОО в количестве 25	473

<sup>1</sup> Данные по 24.02.2017, которые не являются полными, поскольку по решению ЦИК РА от 30.12.2016 N 155-А установлено: "по графику основных мероприятий по подготовке и проведению назначенных на 2 апреля 2017 г. очередных выборов в Национальное Собрание Республики Армения" конечным сроком аккредитации наблюдателей и визитеров является 18 марта 2017 г.

В рамках избирательных процессов и процессов референдумов в Республике Армения право наблюдательской миссии, порядок аккредитации, права и обязанности наблюдателей, а также гарантии их деятельности закреплены конституционным законом Избирательный кодекс и нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии.

Во время выборов право *наблюдательской миссии* имеют:

1) международные организации и те иностранные общественные организации, уставные цели которых включают вопросы демократии и защиты прав человека;

2) те общественные организации Республики Армения, уставные цели которых по крайней мере в течение одного года, предшествующего дате назначения выборов включают вопросы демократии и защиты прав человека и которые не содействуют кандидатам либо участвующим на выборах партиям.

Одновременно Избирательный кодекс устанавливает, что в случае наличия во время выборов приглашения, наблюдение за процессом выборов в качестве визитера могут осуществлять:

1. представители аккредитованных в Республике Армения дипломатических и консульских представительств (приглашение отправляет Министерство иностранных дел Республики Армения);

2. представители избирательных органов иных государств (приглашение отправляет председатель Центральной избирательной комиссии);

Международные организации и иностранные общественные организации могут осуществлять наблюдательскую миссию только при наличии приглашения. Отправлять приглашение имеют право:

- 1) Президент Республики;
- 2) Председатель Национального собрания;
- 3) Премьер-министр;

#### 4) Центральная избирательная комиссия.

В состав наблюдательских миссий международных организаций, иностранных общественных организаций в качестве наблюдателей не могут быть включены граждане Республики Армения.

Что касается местных наблюдателей, то общественные организации РА могут осуществлять наблюдательскую миссию, если их уставные цели по крайней мере в течение **одного года, предшествующего дате назначения выборов** включают вопросы демократии и защиты прав человека и которые не содействуют кандидатам либо участвующим на выборах партиям. Относительно указанного требования во время своего второго и окончательного доклада Венецианская комиссия и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека в пункте 18 отметили, что во исполнение отмеченных в предыдущем докладе намерений, требование опыта смягчилось и сократилось с 3 лет до 1 года<sup>1</sup>.

Наблюдатели осуществляют свою миссию после аккредитации в Центральной избирательной комиссии.

Порядок аккредитации наблюдателей, необходимые для аккредитации документы и перечень сведений, представляемая для аккредитации электронная форма списка наблюдателей, порядок представления, форма и порядок заполнения свидетельств наблюдателей и визитеров установлены решением Центральной избирательной комиссии № 119-Н от 9 ноября 2016 г.

Заявления для аккредитации, а также для внесения изменений (дополнений) в список аккредитованных наблюдателей

---

<sup>1</sup> См: Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the Organization for Security and Cooperation in Europe's Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), SECOND JOINT OPINION ON THE ELECTORAL CODE (AS AMENDED ON 30 JUNE 2016), Strasbourg, Warsaw, 17 October 2016, CDL-AD(2016)031.

представляются в Центральную избирательную комиссию после назначения даты выборов, но не позже, чем за 15 дней до даты голосования.

Заявление об аккредитации должно содержать имя заявителя, адрес уведомления, телефонный номер, отметку о принятии правил поведения и обучении наблюдателей организации, а также о наименовании и дате выборов, перечень прилагаемых документов, дату подачи заявления, подпись заявителя.

К заявлению об аккредитации прилагаются:

- 1) копия устава общественной организации, в случае зарегистрированных в Республике Армения организаций;
- 2) копия приглашения, в случае международных организаций и иностранных общественных организаций;
- 3) список представляемых к аккредитации наблюдателей, который представляется в бумажной и электронной версиях<sup>1</sup>:

Центральная избирательная комиссия предоставляет соответствующие свидетельства осуществляющим наблюдательскую миссию организациям в течение 12 дней после получения заявления. Международным наблюдателям предоставляются свидетельства, заполненные на армянском и английском или армянском и русском языках. В случае местных наблюдателей, соответствующей организации выдается соответствующее число внесенных в представленный список наблюдателей количество свидетельств, в которых заполняется соответствующее наименование организации, а фамилия, имя, отчество наблюдателя заполняется соответствующей организацией и предоставляется наблюдателю. Свидетельство может быть заверено печатью осуществляющей наблюдательскую миссию организации.

Наблюдатели считаются аккредитованными после предоставления в Центральной избирательной комиссии соответст-

---

<sup>1</sup> Электронная версия списка и порядок заполнения могут быть скачаны с официального сайта ЦИК РА: [www.elections.am](http://www.elections.am).

вующей организации документа и свидетельств об аккредитации, с момента размещения информации об аккредитованных наблюдателях на интернет сайте Центральной избирательной комиссии. Указанная информация размещается на интернет сайте Центральной избирательной комиссии до конца дня, следующего за днем отправлением документа об аккредитации.

Полномочия наблюдателей прекращаются на 8 день после официального опубликования результатов выборов, если результаты выборов не обжалованы в суде. В случае обжалования результатов выборов в суде, полномочия наблюдателей прекращаются на следующий после опубликования судебного акта день, если не назначен второй тур голосования или повторное голосование. В случае второго тура выборов в Национальное собрание и повторном голосовании, повторная аккредитация наблюдателей не требуется.

Центральная избирательная комиссия отклоняет заявление об аккредитации наблюдателей при наличии установленных избирательным кодексом Республики Армения оснований. Так, согласно части 4 статьи 31 Избирательного кодекса РА, Центральная избирательная комиссия не аккредитовывает наблюдателей, если:

*1) в случае международных и иностранных общественных организаций:*

а/ не имеется приглашение;

б/ заявление об аккредитации представлено с нарушением установленных Избирательным кодексом сроков;

в/ представленные документы не соответствуют требованиям решения Центральной избирательной комиссии № 119-Н от 9 ноября 2016 г.

*2) в случае местных организаций:*

а/ уставные цели по крайней мере в течение одного года, предшествующего дате назначения выборов не включают вопросы

- демократии и защиты прав человека;
- б/ содействие кандидатам либо участвующим на выборах партиям;
  - в/ заявление об аккредитации представлено с нарушением установленных Избирательным кодексом сроков;
  - г/ заявление не содержит отметки о принятии правил поведения наблюдателями организации;
  - д/ заявление не содержит отметки об обучении наблюдателей организации;
  - е/ представленные документы не соответствуют требованиям решения Центральной избирательной комиссии № 119-Н от 9 ноября 2016 г.

Указанные выше правила, касающиеся местных наблюдателей отличаются от ранее существующих регулирований. Речь, в частности, идет о требовании предусмотрения отметки о принятии правил поведения наблюдателями организации и обучении наблюдателей. Указанное требование впервые получило отражение в Избирательном кодексе РА. Безусловно, указанные ограничения логичны и соответствуют международным критериям наблюдения за выборами и их закрепление в новом Избирательном кодексе обусловлено тем обстоятельством, что во время принятия нового Избирательного кодекса, согласно приобретенным между политическими силами и гражданским обществом соглашениям в новом Избирательном кодексе нашли отражение регулирования, закрепленные Избирательным кодексом 2011 г. относительно обучения наблюдателей. Прежде, в рамках правового регулирования Избирательного кодекса РА 2011 г. обучением наблюдателей занимались непосредственно избирательные органы, точнее – Центральная избирательная комиссия РА. Так, согласно абзацу 2 пункта 1 статьи 31 Избирательного кодекса РА от 26 мая 2011 г.: “Наблюдатели зарегистрированных в Республике Армения общественных организаций могут присутствовать



на заседаниях избирательных комиссий, а в процессе выборов – также в комнате голосования, если имеют свидетельство о квалификации с возможностью включения их в избирательные комиссии либо по результатам зачета получили свидетельство об осуществлении наблюдательской миссии. Курсы организуются в городе Ереван и в марзах (в марзах – по избирательным участкам) как минимум один раз в год, на основе заявлений граждан и представленных общественными организациями списков. Свидетельства о квалификации выдаются на основании зачета”. Подобное правовое регулирование обеспечивалось, чтобы осуществляющее наблюдательскую миссию лицо было осведомлено об избирательных процессах, могло следовать закону и иным нормативным правовым актам, соответствующим образом оценивать происходящее, квалифицируя это как нарушение либо предпринятую в соответствии с законом меру и т.п. Вышеуказанное было созвучно также с принятыми по ратифицированным РА международным документам обязательствами. В частности, частью 5 статьи 14 Конвенции “О критериях демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств”<sup>1</sup> 2002 г. закреплено: “Избирательные органы и (или) иные органы и организации могут наделяться полномочиями организации обучения основам демократических избирательных технологий для национальных наблюдателей и других участников выборов, национальному избирательному законодательству, международным избирательным критериям, гарантии избирательных прав и свобод человека и гражданина”.

Вместо указанных правовых регулирований, согласно новому Избирательному кодексу, те общественные организации, которые желают осуществлять наблюдательскую миссию во время выборов, обязуются самостоятельно организовать обучение

---

<sup>1</sup> Для Республики Армения вступила в силу в 2005 г.

своих наблюдателей и принять правила поведения наблюдателей. К сожалению, одновременно с установлением указанного правового регулирования, Избирательный кодекс РА не предложил никакого механизма контроля относительно реального соблюдения указанных требований и при аккредитации наблюдателей, Центральная избирательная комиссия, исходя из презумпции достоверности, для квалифицирования заявления соответствующим требованиям закона, оценивает только наличие в заявлении записи о принятии правил поведения и проведении обучения наблюдателей.

Наличие указанного нового регулирования вовсе не освобождает Центральную избирательную комиссию от обязанности обеспечения осведомленности наряду с другими участниками избирательного процесса, также наблюдателей. Так, согласно пункту 14 части 2 статьи 51 Избирательного кодекса РА, Центральная избирательная комиссия разрабатывает и публикует учебные материалы для членов избирательных комиссий, специалистов, кандидатов, доверенных лиц, наблюдателей и избирателей, что было указано как новое достижение в уже отмеченном совместном докладе Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ<sup>1</sup>.

Обращаясь к практике отклонения заявлений об аккредитации Центральной избирательной комиссией в рамках избирательных и референдумных процессов за последние 5 лет, получается следующая картина<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> См: Там же, пункт 18.

<sup>2</sup> Источник - официальный сайт Центральной избирательной комиссии РА: [www.elections.am](http://www.elections.am)

	Количество отказов	Наименование общественной организации	Решение ЦИК
Выборы в ИС, 2012	10	“Байраман” социальная благотворительная ОО	21.03.2012г. N 61-А
		“То Менеджмент” образовательно-консультативная ОО	21.03.2012г. N 62-А
		“Талантливые поколение” детско-юношеская, молодежная ОО	29.03.2012г. N 75-А
		“Либеральность и демократия” ОО	29.03.2012г. N 76-А
		“Человек и Закон” правозащитная ОО	3.04.2012г. N 98-А
		“Центр Женский ресурс Мерги” ОО	3.04.2012г. N 99-А
		“ЕКА” Молодежная ОО	3.04.2012г. N 100-А
		“Дуб” Социальная, природоохранительная ОО	10.04.2012г. N 117-А
		“Общинный Союз женщин Маргуни” ОО	10.04.2012г. N 118-А
		“Международная Ассоциация Юристов и Психологов” ОО	28.04.2012г. N 212-А
Выборы Президента РА 2013	0	-----	-----
Конституционный референдум, 2015	3	“Логос” Молодежная ОО	26.11.2015г. N 81-А
		“Политический штаб” Гражданско-правовая ОО	29.10.2015г. N 68-А
Выборы в ИС, 2017 <sup>1</sup>	1	“Объединение Лорийцев” благотворительная ОО	19.11.2015г. N 75-А
		“Политический штаб” Гражданско-правовая ОО	22.02.2017г. N 39-А

<sup>1</sup> Данные по 24.02.2017, которые не являются полными, поскольку по решению ЦИК РА от 30.12.2016 N 155-А установлено: “по графику основных мероприятий по подготовке и проведению назначенных на 2 апреля 2017 г. очередных выборов Национального Собрания Республики Армения” конечным сроком аккредитации наблюдателей и наблюдателей является 18 марта 2017 г.

### ***Права, обязанности и гарантии деятельности наблюдателя.***

Многочисленные международные документы в различных формах затронули правовой статус наблюдателей и гарантии их деятельности. Вовсе не пытаясь в полном объеме представить все правовое регулирование в международном праве наблюдения во время выборов, рассмотрим некоторые международные документы. В частности, в пункте 3.2. “Свода рекомендуемых норм при проведении выборов”<sup>1</sup> Венецианской комиссии 2002 г. отмечается:

“3.2. Наблюдатели на выборах:

а/ и местным, и международным наблюдателям должны быть предоставлены самые широкие возможности для участия в процессе наблюдения за выборами;

б/ наблюдение не должно ограничиваться только днем голосования, а должно включать период регистрации кандидатов, а при необходимости – и период регистрации избирателей, а также избирательную кампанию. Должно быть возможно определить, произошли ли нарушения до выборов, во время, или после них. Это всегда должно быть возможно при подсчете голосов;

в/ места, где наблюдатели не имеют права присутствовать должны быть четко определены в законе;

г/ наблюдение должно также относиться обеспечению обязанности сохранения нейтралитета со стороны властей.”

В пункте 3.2. “Указаний и объяснительного доклада” указанного Свода под заглавием “Наблюдение за выборами” определяется:

“86. Наблюдение за выборами играет важную роль, поскольку позволяет получить представление о том, насколько правильно проходил процесс выборов.

---

<sup>1</sup> Указанный Свод с указаниями и объяснительными докладами был принят на 52 пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 18-19 октября 2002 г.), CDL-AD (2002) 23 rev

87. Существует три различных категории наблюдателей: национальные наблюдатели, являющиеся сторонниками той или иной партии или кандидата, национальные наблюдатели, не являющиеся сторонниками какой-либо партии или кандидата, и международные наблюдатели (не являющиеся сторонниками какой-либо партии или кандидата). На практике различия между первыми двумя категориями не всегда очевидны. Поэтому лучше сделать процедуру наблюдения максимально широкой как на национальном, так и на международном уровне.

88. Наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а предполагает контроль нарушений накануне выборов (например, ненадлежащее ведение списков избирателей, препятствия при регистрации кандидатов, случаи ограничения свободы слова и нарушения правил доступа к СМИ или государственному финансированию избирательных кампаний), во время выборов (например, проверка фактов давления на избирателей, множественного голосования, нарушений тайны голосования и т.д.) и после голосования (особенно при подсчете голосов и объявлении результатов). Особое внимание при наблюдении следует обращать на то, чтобы власти оставались, как им и положено, беспристрастными.

89. Международные наблюдатели играют исключительно важную роль в государствах, где еще не сложились традиции беспристрастной проверки законности выборов.

90. Как правило, как международные, так и национальные наблюдатели должны иметь возможность задавать вопросы любому из присутствующих, делать записи и информировать свою организацию, однако они должны воздерживаться от каких-либо комментариев.

91. В законе должны быть очень четко оговорены места, в которых наблюдатели не имеют права появляться, с тем чтобы их деятельности не чинились чрезмерные препятствия. Например, закон, разрешающий наблюдателям посещать лишь места,

где проходят выборы (или голосование), может необоснованно узко толковаться некоторыми избирательными участками.”

Декларация ООН "О принципах международного наблюдения за выборами" определяет также гарантии деятельности Международной миссии по наблюдению, в 12 пункте которой, в частности, указывается:

“Для того чтобы международная миссия по наблюдению за выборами могла эффективно и добросовестно вести свою работу, должны быть соблюдены некоторые основные условия. В соответствии с этим, международная миссия по наблюдению за выборами может быть организована только при условии, что страна, в которой проводятся выборы, принимает следующие меры:

а) выступает с приглашением или каким-либо другим образом выражает готовность принять международные миссии по наблюдению за выборами в соответствии с требованиями каждой из участвующих организаций заблаговременно до проведения выборов, с тем, чтобы имелось достаточно времени для проведения анализа всех процессов, имеющих важное значение для организации подлинно демократических выборов;

б) гарантирует беспрепятственный доступ международной миссии по наблюдению за выборами к изучению всех этапов процесса выборов, в том числе электронных технологий и процедур утверждения результатов электронного голосования, не требуя от международной миссии по наблюдению за выборами заключать соглашение о сохранении конфиденциальности или неразглашении информации, касающейся технических средств или процедур выборов, и признает, что международные миссии по наблюдению за выборами могут отказать в удостоверении технических средств в качестве приемлемых;

в) гарантирует беспрепятственный доступ ко всем лицам, участвующим в избирательном процессе, включая:

- должностных лиц избирательных органов на всех уровнях, с представлением обоснованной просьбы;

- членов законодательных органов власти, правительственных служащих и сотрудников органов безопасности, деятельность которых имеет отношение к организации подлинно демократических выборов;
- все политические партии, все организации и лица, изъявившие желание участвовать в политической борьбе (включая допущенных к участию на выборах, недопущенных к участию на выборах и отказавшихся от участия на выборах кандидатов) или воздержались от участия в ней;
- сотрудников средств массовой информации;
- все организации и всех лиц, которые заинтересованы в обеспечении подлинно демократических выборов в стране;

г) гарантирует свободу передвижения по стране для всех членов международной миссии по наблюдению за выборами;

д) гарантирует, что международная миссия по наблюдению за выборами может свободно, без вмешательства извне, выступать с публичными заявлениями и докладами относительно ее выводов и рекомендаций по связанным с выборами процессам и событиям;

е) гарантирует, что ни один из правительственных органов, органов безопасности или избирательных органов не будет вмешиваться в процесс отбора международной миссией по наблюдению за выборами отдельных наблюдателей или других членов миссии и не будет пытаться ограничить их численный состав;

ж) гарантирует полноценную аккредитацию по всей территории страны (то есть, выдачу любого удостоверения или документа для проведения наблюдения за выборами) для лиц, отобранных для работы в качестве наблюдателей или других участников международной миссии по наблюдению за выборами, при условии, что миссия будет соблюдать четко уста-

новленные, обоснованные и недискриминационные требования к аккредитации;

з) гарантирует, что ни один из правительственных органов, органов безопасности или избирательных органов не будет вмешиваться в деятельность международной миссии по наблюдению за выборами;

и) гарантирует, что ни один из правительственных органов не будет оказывать давления, угрожать принятием мер или принимать какие-либо меры наказания по отношению к каким-либо своим гражданам или иностранным гражданам, которые работают на международную миссию по наблюдению за выборами, оказывают ей помощь или представляют ей информацию в соответствии с международными принципами наблюдения за выборами”.

“В отдельных статьях “Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств”<sup>1</sup> от 2002 года определяется статус национальных и международных наблюдателей. Так, согласно частям 1 и 2 статьи 14 Конвенции: “1. Каждый кандидат, каждая политическая партия (коалиция), иное общественное объединение (общественная организация), группа избирателей, другие субъекты выборов, указанные в конституции, законах, вправе в порядке, установленном законами или нормативными актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить национальных наблюдателей, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении, выделенном для голосования. 2. Права и обязанности национальных наблюдателей должны быть определены в законодательстве”.

Согласно частям 5, 6 и 7 статьи 15 той же Конвенции:

---

<sup>1</sup> Для Республики Армения вступила в силу в 2005 году.



“5. Международный наблюдатель на территории принимающей страны находится под покровительством данного государства. Избирательные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны оказывать им необходимое содействие в пределах своей компетенции.

6. Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя осуществляется за счет средств стороны, направляющей наблюдателя или за счет его собственных средств.

7. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. Стороны оставляют за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, общепризнанные принципы и нормы международного права”.

В целом, законодательство Республики Армения соответствует международным стандартам, касающимся наблюдения.

Статья 32 Избирательного кодекса посвящена правам, обязанностям и гарантиям деятельности наблюдателей, однако при изучении Кодекса становится ясно, что исчерпывающий перечень в указанной статье не представлен, так как во множестве других статей Избирательного кодекса также установлены права наблюдателей, их ограничения, обязанности и гарантии деятельности наблюдателей.

Изучение Избирательного кодекса позволяет выделить следующий перечень прав наблюдателей. Так, наблюдатель вправе:

**1) присутствовать на заседаниях избирательной комиссии, а в ходе голосования - также и в комнате для голосования.** На заседаниях избирательной комиссии, а в ходе голосования и в избирательном центре (комнате для голосования), могут присутствовать до двух наблюдателей от каждой международной организации – в сопровождении переводчика, а в случае местных наблюдателей – один наблюдатель от каждой организа-

ции. Наблюдатель может присутствовать на заседаниях избирательной комиссии, а в ходе голосования и в избирательном центре (комнате для голосования), если имеет свидетельство установленного образца. Свидетельство наблюдателя действительно при наличии документа, удостоверяющего личность. Присутствие наблюдателя на заседаниях избирательной комиссии фиксируется избирательной комиссией. При явке наблюдателя в избирательный центр (комнату для голосования) в день голосования в регистрационном журнале участковой избирательной комиссии делается соответствующая запись (указывается наименование организации, имя, фамилия и время входа и выхода наблюдателя из участка).

**2) присутствовать при организации и проведении голосования арестованных и осужденных лиц.** Голосование арестованных и осужденных лиц организуется и проводится в участковом центре, сформированном в уголовно-исполнительном учреждении. Наблюдатели, пожелавшие присутствовать на голосовании и (или) заседании по обобщению результатов, проводимых в участковом центре, сформированном в уголовно-исполнительном учреждении, не позднее чем за 10 дней до дня голосования представляют письменную заявку в соответствующую участковую избирательную комиссию, указав имя, фамилию представившего заявку лица, их статус в данном избирательном процессе, наименование уголовно-исполнительного учреждения, в сформированном в нем участковом центре которого желают присутствовать. Вместе с заявкой представляется копия документа, подтверждающего личность наблюдателя и его свидетельство наблюдателя. Председатель территориальной избирательной комиссии за 5 дней до дня голосования с целью получения права на вход в уголовно-исполнительное учреждение представляет начальнику уголовно-исполнительного учреждения список наблюдателей, выразивших желание присутствовать в участковом центре, сформированном в уголовно-исполнительном учреждении, с целью наблюдения за ходом голосования, и на заседании по обобщению результатов. При входе и выходе из

уголовно-исполнительного учреждения наблюдатели должны соблюдать установленный порядок входа и выхода из уголовно-исполнительного учреждения и подчиняться требованиям, предъявляемым администрацией уголовно-исполнительного учреждения.

**3) присутствовать при организации голосования в медицинском учреждении и военно-медицинском учреждении, осуществляющих стационарное лечение.** Голосование находящихся на стационарном лечении избирателей, не имеющих возможности самостоятельной явки в участковый избирательный центр в день голосования, избирателей-военнослужащих, находящихся на стационарном лечении в военно-медицинском учреждении, и арестованных избирателей в местах содержания арестованных лиц, участковая избирательная комиссия в соответствующем медицинском учреждении, в военно-медицинском учреждении, осуществляющих стационарное лечение, и в месте содержания арестованных лиц организует голосование посредством передвижного ящика, в день голосования после 8:00, с учетом завершения голосования до 18:00. Наблюдатели наблюдают за организацией и проведением голосования посредством передвижного ящика за счет своих средств.

**4) следить в установленном Центральной избирательной комиссией порядке за процессами печатания, перемещения, хранения и учета бюллетеней и самоклеющихся марок.** На всем протяжении печатания наблюдатели могут следить в типографии за печатанием бюллетеней и самоклеющихся марок, за счет своих средств сопровождать машину, перевозящую бюллетени и самоклеющиеся марки из типографии в территориальную избирательную комиссию, за день до голосования - из территориальной избирательной комиссии в участковую избирательную комиссию, а после обобщения результатов голосования - избирательные документы из участковой избирательной комиссии в территориальную избирательную комиссию.

За день до голосования наблюдатели могут следить за процессом предоставления участковым избирательным комиссиям

избирательных документов и технического оборудования, за их хранением, не вмешиваясь в день голосования в участковой избирательной комиссии в работу комиссии, следить за процессом обобщения результатов голосования.

**5) ознакомиться с избирательными документами, находящимися в распоряжении Центральной избирательной комиссии, территориальной избирательной комиссии, и самостоятельно делать выписки, получать копии документов, не размещенных на интернет сайте Центральной избирательной комиссии.** В ряде статей Избирательного кодекса в качестве обязательства Центральной избирательной комиссии установлено опубликование избирательных документов, бланков, шаблонов, а также правовых актов, данных. В этом смысле информация, касающаяся избирательных процессов, доступна на официальном сайте Центральной избирательной комиссии: [www.election.am](http://www.election.am). Однако, документы, сведения, находящиеся в распоряжении Центральной или территориальной избирательной комиссией, свободны для ознакомления наблюдателями. Более того, эффективной гарантией настоящего права является уголовная ответственность, предусмотренная в статье 154.5 Уголовного кодекса РА, по которой предусмотрено лишение свободы сроком от 3 до 5 лет в качестве наказания за воспрепятствование ознакомлению в установленных случаях и порядке наблюдателями с избирательными документами.

**б) требовать и получать копии деклараций кандидатов.** Они предоставляются на основании письменного заявления наблюдателя.

**7) в присутствии председателя, секретаря участковой избирательной комиссии или одного из членов комиссии, которому поручит председатель комиссии, ознакомиться с избирательными документами (за исключением списков избирателей, принявших участие в голосовании в ходе голосования), находящимися в распоряжении участковой избирательной комиссии, с соответствующими решениями суда, с предоставляемой избирателям соответствующей справкой**

уполномоченного органа. *Не вмешиваясь в работу избирательной комиссии и не мешая процессу голосования, самостоятельно делать выписки и заметки из избирательных документов ( за исключением списков избирателей, принявших участие в голосовании, корешков для голосования).* Запрещается делать выписки и заметки из списков избирателей, принявших участие в голосовании в ходе голосования, и из корешков для голосования. Председатель участковой избирательной комиссии организует процесс обобщения результатов голосования, а председатель территориальной избирательной комиссии - процесс перерасчета результатов голосования таким образом, чтобы наблюдатели имели возможность следить за процессами учета корешков для голосования, самоклеющихся марок, определения действительности корешков, сортировки бюллетеней, учета бюллетеней. Единственное ограничение в Кодексе в этом плане относится к совершению выписок и заметок из списков избирателей, принявших участие в голосовании в ходе голосования, что непосредственно запрещается пунктом 4 части 1 статьи 32 и пунктом 3 части 1 статьи 34 Избирательного кодекса. Однако, по нашей оценке, настоящие положения вовсе не должны восприниматься в качестве ограничения вышеуказанного права наблюдателя (или какого-либо другого субъекта), учитывая правовые регулирования Избирательного кодекса, направленные на опубликование подписанных списков избирателей. В частности, согласно части 3.1 статьи 73 Кодекса подписанные списки избирателей сканируются и размещаются на интернет сайте Центральной избирательной комиссии с предоставлением возможности поиска и загрузки по избирательным участкам.

Что касается запрета делать выписки из корешков, то настоящее правовое регулирование, как мы считаем, также является разумным ограничением в плане соблюдения правового режима, установленного Законом РА «О защите личных данных», так как на корешке для голосования кроме считающимися общедоступными фамилии, имени, порядкового номера избира-

теля, печатается также номер документа, удостоверяющего личность, в некоторых случаях - также фотография избирателя.

**8) требовать выписку из протокола результатов голосования в избирательном участке.** Председатель участковой избирательной комиссии предоставляет указанную выписку наблюдателю, заверенную подписями председателя и секретаря комиссии и печатью комиссии. В очередной раз упоминая статью 154.5 Уголовного кодекса Республики Армения, добавим, что диспозиция указанного в статье состава преступления в качестве объективной стороны указывает также непредоставление копий, выписок из протоколов избирательной комиссии, что наказывается лишением свободы на срок от 3 до 5 лет.

**9) производить фотосъемку, видеосъемку заседаний избирательной комиссии, а также процесса голосования, процесса обобщения результатов голосования и работы по перерасчету результатов голосования, не нарушая права избирателей на тайну голосования.** В течение выборов в Национальное собрание наблюдатели могут производить фотосъемку или видеосъемку составленного в избирательном участке протокола результатов голосования.

**10) требовать и получать в течение выборов в Национальное Собрание распечатываемую после завершения голосования посредством технического оборудования справку, в которой указаны порядковые номера избирателей, зарегистрированных посредством оборудования.** Если техническое оборудование в ходе голосования работало бесперебойно, то в течение выборов в Национальное собрание посредством технического оборудования печатается справка, в которой указываются номера территориальной избирательной комиссии и избирательного участка, порядковые номера зарегистрированных посредством технического оборудования избирателей в списке избирателей соответствующего избирательного участка. Справка должна содержать указание об избирателях, регистрация которых была осуществлена посредством введения клавиатурой в техническое оборудование данных документа, удостоверяющего

личность. По одному экземпляру справки, подписанному председателем участкового избирательного участка и заверенному печатью комиссии, по запросу предоставляется наблюдателям, присутствующим на заседании по обобщению.

**11) следить за работами по сканированию списков избирателей.** В течение выборов в Национальное собрание территориальная избирательная комиссия на следующий день голосования, начиная с 12.00 осуществляет сканирование списков избирателей, за которым могут следить наблюдатели.

**12) требовать и получать от специализированной организации копии видеоматериалов, снятых в избирательном участке.** На основании письменного заявления специализированная организация предоставляет копии снятых в избирательном участке видеоматериалов, организациям, осуществившим миссию по наблюдению, при условии уплаты себестоимости копирования. Заявление может быть представлено до окончания срока, определенного для обжалования постановления Центральной избирательной комиссии об избрании в Национальное собрание, а в случае обжалования этого постановления – до принятия постановления Конституционным Судом. Заявление должно включать номер избирательного участка, с видеоматериалов которого требуется копия, и вместе с заявлением должен быть представлен электронный носитель, соответствующий требованиям, установленным специализированной организацией.

**13) свободно передвигаться по комнате для голосования для наблюдения за бюллетенями для голосования, конвертами для голосования, списками избирателей и ящиком для голосования;**

**14) публично, в том числе через средства массовой информации сообщать мнения, делать заявления об организации и проведении выборов<sup>1</sup>.** Доклады, представленные организа-

---

<sup>1</sup> Для сравнения процитируем “Свод правил поведения наблюдателей” БДИПЧ/ОБСЕ, в соответствии с которым “Все выводы наблюдателей должны основываться на их личных наблюдениях или четких и

циями, осуществившими миссию по наблюдению, размещаются на интернет сайте комиссии.

**15) обжаловать решения, действия (бездействие) избирательной комиссии в административном или судебном порядке, если считает, что были нарушены установленные Избирательным кодексом Республики Армения права.** Заявление, представленное в избирательные комиссии, должно быть подписано, содержать имя, фамилию, адрес подавшего заявление лица, дату подачи (может содержать также номер, электронный адрес почты подавшего заявление лица). В заявлении должно быть сформулировано требование лица, подавшего заявление, приведены доводы, а возможные доказательства должны быть приложены к заявлению. Если заявление подается через представителя, то также должна быть представлена выданная в установленном законом порядке доверенность. В приложение к представленным наблюдателем заявлениям должна быть представлена копия документа, удостоверяющего статус наблюдателя (свидетельства установленного образца).

**16) требовать, чтобы его оценка была зафиксирована в журнале регистрации участковой избирательной комиссии, если наблюдатель считает, что в ходе голосования произошло нарушение предусмотренного Избирательным кодексом порядка голосования.** Наблюдатели приобрели такое право только в рамках регулирований нового Избирательного кодекса. Раньше указанное право было отведено только доверенным лицам и членам комиссии. В качестве положительного регулирования это право было подчеркнуто в пункте 66 совместного доклада Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ.

---

убедительных фактах или доказательствах. Наблюдатели не должны предъявлять средствам массовой информации каких-либо замечаний относительно избирательного процесса или их наблюдений, а любой комментарий, данный средствам массовой информации, должен ограничиваться общей информацией о миссии по наблюдению и роли наблюдателей”.



В Избирательном кодексе также установлены обязанности наблюдателя, которые будут представлены в двух форматах: сами обязательства и запреты. Таким образом, наблюдатель должен:

1. быть беспристрастным, нейтральным, не должен выражать публично какую-либо предвзятую позицию или проявлять какое-либо предпочтительное отношение по какому-либо вопросу, связанному с властью или оппозицией, кандидатами, участвующими в выборах партиями во время осуществления своих обязанностей. Наблюдатели могут представлять свои личные наблюдения избирательным комиссиям посредством доклада миссии по наблюдению. Основаниями для всех заключений наблюдателей должны являться их личные наблюдения<sup>1</sup>.

2. зарегистрироваться в журнале регистрации избирательной комиссии на заседаниях избирательной комиссии, а также в ходе голосования - для присутствия в комнате для голосования.

3. носить в видимой форме на верхней одежде свое свидетельство наблюдателя<sup>2</sup>.

4. соблюдать требования Избирательного кодекса<sup>3</sup>.

***Наблюдатель не имеет права:***

---

<sup>1</sup> Для сравнения процитируем “Свод правил поведения наблюдателей” БДИПЧ/ОБСЕ, в соответствии с которым: “Наблюдатели при осуществлении своих обязанностей должны быть исключительно беспристрастными и ни в коем случае не должны выражать публично какую-либо предвзятую позицию или проявлять какое-либо предпочтительное отношение по какому-либо вопросу, связанному с органами власти, партиями, кандидатами или избирательным процессом”.

<sup>2</sup> Согласно “Своду правил поведения наблюдателей” БДИПЧ/ОБСЕ: “Наблюдатели должны носить установленные отличительные знаки, которые выдаются правительством или избирательной комиссией принимающей страны, и в случае требования представляться любому должностному лицу”.

<sup>3</sup> Согласно “Своду правил поведения наблюдателей” БДИПЧ/ОБСЕ: “Наблюдатели должны подчиняться всем национальным законам и регламентам”.

5. вмешиваться в работу избирательной комиссии;
6. вмешиваться в принятие избирательной комиссией решений;
7. вмешиваться в процесс голосования;
8. осуществлять агитацию;
9. давать указания, предъявлять требования членам избирательной комиссии<sup>1</sup>;
10. выполнять функции, противоречащие нормам международного права, или не установленные Избирательным кодексом Республики Армения.

Председатель комиссии просит удалиться также лиц, не носящих в видимой форме соответствующего свидетельства на верхней одежде.

Для того, чтобы сформировать полноценное представление о статусе наблюдателей в Республике Армения необходимо коснуться темы возможных ограничений прав наблюдателей. Прежде всего, в части 5 статьи 32 Избирательного кодекса устанавливается общее правило, в соответствии с которым запрещается какое-либо ограничение установленных Избирательным кодексом прав наблюдателя. Одновременно, Кодекс четко перечисляет случаи, при которых некоторые установленные Избирательным кодексом права наблюдателя могут ограничиваться. Таким образом:

1. председатель комиссии запрещает присутствие наблюдателя в избирательной комиссии, а в день голосования - в комнате для голосования, если наблюдатель является без ношения в видимой форме на верхней одежде соответствующего свидетельства (часть 8 статьи 46 Избирательного кодекса). Это огра-

---

<sup>1</sup> Согласно “Своду правил поведения наблюдателей” БДИПЧ/ОБСЕ “Наблюдатели должны осуществлять свои обязанности непривлекая внимание способом без вмешательства в избирательный процесс. Наблюдатели могут задавать вопросы должностным лицам, ответственным за выборы, и обращать их внимание на нарушения, но не должны давать указания и отменять их решения”;

ничество продиктовано принципом, что лицо получает возможность следить, участвовать в избирательных процессах только после приобретения определенного статуса (за исключением избирателя). Лицо, не наделенное определенным статусом, не может присутствовать на заседаниях избирательных комиссий или в день голосования - в комнате для голосования. Присутствующее лицо должно быть в состоянии заверить свой статус в данном избирательном процессе. На соблюдение данного подхода направлено вышеупомянутое полномочие председателя комиссии.

**2. Если число наблюдателей, представителей средств массовой информации, находящихся в комнате для голосования, так велико, что явно мешает нормальному ходу голосования, то избирательная комиссия вправе установить максимальное число наблюдателей и представителей средств массовой информации, имеющих право одновременно находится в комнате для голосования.** Это ограничение не распространяется на визитеров, международных наблюдателей и представителей телерадиокомпаний, осуществляющих наземное эфирное вещание. Наличие указанного ограничения в проекте Избирательного кодекса вызвало опасение у европейских структур. Однако в окончательном варианте в Избирательном кодексе было закреплено требование обеспечения принципа соразмерности, в частности с указанием, что решение должно соответствовать принципу соразмерности, и в любом случае установленное данным решением число не может быть меньше 15. Касательно указанного в пункте 65 второго и окончательного совместного доклада Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ было подчеркнуто закрепление принципа соразмерности в окончательном варианте Кодекса, одновременно с указанием, “что остается увидеть, каким образом соответствующее положение будет применено на практике”. Отметим также, что Избирательный кодекс одновременно устанавливает, что ограничение максимального числа наблюдателей и представителей средств

массовой информации может быть осуществлено только по решению, принятому минимум 2/3 от общего числа голосов членов участковой избирательной комиссии.

*3. Наблюдатель может быть приглашен выйти с заседание избирательной комиссии, а в день голосования - из избирательного участка, если:*

*а. наблюдатель содействует какому-либо кандидату, партии, участвующей в выборах;*

**б. нарушает требования Избирательного кодекса таким образом, что существенно мешает нормальной работе избирательной комиссии или нормальному ходу голосования.**

Решение об удалении наблюдателя с заседания избирательной комиссии, а в день голосования - участкового центра, принимается 2/3 от общего числа голосов членов избирательной комиссии. В случае удаления наблюдателя из участкового центра или с заседания избирательной комиссии в журнале регистрации избирательной комиссии совершается соответствующая запись, с указанием причин. Центральная избирательная комиссия, пробуя создать условия для применения указанного ограничения исключительно в крайних случаях, кроме сообщения избирательным комиссиям, пунктом 33 регламента участковой избирательной комиссии, утвержденного ее Постановлением № 35-N от 17 июня 2016 года, постановила, что до удаления наблюдателя с заседания комиссии или из комнаты для голосования применить в отношении него предупреждение, которое осуществляется по решению. И только после применения предупреждения, если в данном случае наблюдатель продолжит нарушать Избирательный кодекс путем, который существенно нарушит нормальную работу избирательной комиссии или нормальный ход голосования, наблюдатель по вышеуказанной процедуре может быть удален с заседания комиссии или из комнаты для голосования.

В заключение доклада, отметим, что исследования последних лет законодательства Республики Армения свидетельствуют,

что избирательные процессы в Республике Армения являются одними из самых урегулированных правоотношений, однако, несмотря на это, возможно благодаря этому, в процессе организации и проведения выборов возникают многочисленные и разнородные ситуации, которые требуют решения. С этой точки зрения сверхзадачей для участников, в том числе наблюдателей избирательного процесса должна стать демонстрация поведения, соответствующего букве и духу закона. Разные властные инстанции (избирательные комиссии, полиция и так далее) должны не только действовать в соответствии с принципом законности, но и продемонстрировать достаточную политическую волю для исключения каких-либо видов нарушений в избирательных отношениях. Одновременно, считаю необходимым подчеркнуть, что для обеспечения нормального хода избирательных процессов долю ответственности несут все участники избирательных процессов, в том числе наблюдатели, которые своими беспристрастными наблюдениями, посредством своевременной огласки возникших и требующих срочного решения проблем в надлежащих инстанциях и по надлежащим процедурам, в силах во многом способствовать улучшению избирательных процессов Республики Армения.

**Геворг Даниелян**  
*Заведующий кафедрой конституционного права  
юридического факультета ЕГУ,  
доктор юридических наук, профессор*

## **ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ АДМИНИСТРИРОВАНИИ**

По Избирательному кодексу РА основной правовой базой избирательного администрирования, а также участия в этом процессе наблюдателей является Закон РА “Об основах администрирования и административном производстве”. Одновременно, в указанном Кодексе определен ряд особенностей, которые существенно разнятся от общих правил. В этом аспекте пока не осуществлено равноценного сравнительно-правового анализа и исследования по научно-критическим критериям, что могло бы иметь определяющую позицию при наличии на предвыборном этапе возможных вопросов спорных точек зрения. Институт избирательного администрирования, являясь основополагающей процедурой реализации конституционного права человека, касается отношений по реализации избирательного права в избирательных комиссиях и связанных с процессом выборов иных правомочных органах, а также по представлению заявлений о защите, представлению жалоб, направленных на обжалование административных актов, и их рассмотрение. В данном случае за исходную точку был принят факт, что заявлений и жалоб относительно нарушений избирательного права, как правило, несравнимо больше, что приводит не только к ощутимой перегруженности, но и снижает эффективность их рассмотрения. С этой точки зрения существенное значение приобретает вопрос, как конкретно должны организовать свою работу наблюдатели, чтобы их действия не только соответствовали действующему законодательству, но и привели к ожидаемым результатам.

По существу, как крайняя необходимость на этом этапе рассматривается подготовка учебных пособий по участию наблюдателей в процессе избирательного администрирования, однако, в предвыборный период пока еще нереально ожидать разработки таких пособий, которые по своему качеству и степени охвата вопросов смогут считаться целостными и доступными, поэтому необходимо предварительно комплексно исследовать имеющиеся на этом этапе наиболее злободневные и актуальные вопросы и представить касательно них определенные направляющие решения.

В целом, на этапе применения вышеуказанного института вероятность возникновения спорных ситуаций чрезмерно высока, что продиктовано следующими факторами:

- законодательством предусмотрены такие особенности избирательного администрирования, которые не имеют прецедента в правовых основах других видов администрирования, то есть существует проблема отсутствия эксперимента, со всеми вытекающими из этого отрицательными последствиями;

- особенности избирательного администрирования на практике предусматривают для наблюдателей дополнительные обязанности, а именно, связанные с бременем доказывания, что является не только новшеством, но и представлено в изложении, которое может быть спорным с точки зрения правовой определенности;

- для избирательного администрирования разумно установлены сжатые сроки, а с точки зрения основной миссии наблюдателей, осуществление обширной деятельности в сжатые сроки, предусмотренные только для администрирования, поставит под угрозу эффективность их деятельности – обстоятельство, которое также предполагает указатель по приобретению навыков для действий в подобной ситуации по более экономичной процедуре и т.д.

Тем не менее, выдвинуть наиболее исчерпывающие доводы о положительных и отрицательных компонентах законодательства станет возможно после анализа и оценки результатов

его применения, поэтому на этом этапе наиболее реальным может считаться разъяснение правовых основ вопросов, являющихся предметом обсуждения, и предложение по возможности определенных позиций по спорным оформлением.

***Во-первых, рассмотрим вопрос правовых основ определения особенностей, имеющих расхождение от общих правил, связанное с тем или иным видом администрирования.*** С этой точки зрения следует отметить, что частью 3 статьи 2 Закона РА “Об основах администрирования и административном производстве” установлено следующее положение: “Особенности отдельных видов административных производств определяются законами и международными договорами Республики Армения”.

Таким образом, если будем рассматривать осуществляемое в процессе выборов административное производство как административное производство отдельного вида, то определение законодательством особенностей соответствует правовой норме, установленной частью 3 статьи 2 Закона РА “Об основах администрирования и административном производстве”. По нашему мнению, осуществляемое в процессе выборов административное производство может оцениваться как административное производство отдельного вида. В частности, административное производство в процессе выборов неизбежно должно соответствовать таким факторам, как: строго регламентированные сроки процессов выборов, в рамках которых процедуры реализации права или защиты существенно отличаются от процедур, установленных по основным правилам административного производства. В частности, обусловлено упомянутыми факторами, бывает необходимость завершить административное производство в несравнимо сжатые сроки, поскольку в случае просрочки даже на один день административный акт о восстановлении нарушенных прав не будет иметь какого-либо практического значения. Например, требование о включении в избирательный список логично рассмотреть и удовлетворить до дня голосования, в обратном случае это лишает правовой возможности пользоваться конституционным правом. В пользу наличия отдельного вида производства



свидетельствуют также правовые критерии, такие, как: статус избирательных комиссий, процедуры рассмотрения заявлений о реализации избирательного права и защиты и т.д. Добавим, что эти критерии не только результат правовых решений, но также они диктуются объективной необходимостью реализации избирательного права.

***Следующий вопрос заключается в том, какими могут быть особенности отдельных видов административного производства, каковы их рамки и цели?*** Безусловно, особенности отдельного административного производства не могут быть самоцелью, тем более, прогнозироваться по определенным правовым критериям. Вкратце заметим, что каждая особенность административного производства должна быть обусловлена исключительно необходимостью наиболее эффективной реализации административных принципов. А это значит, что она не должна априори приводить к установлению дополнительных обязанностей для людей или ограничению прав, а должна сформировать в данной ситуации такой механизм, в условиях которого администрирование по всем аспектам и, в первую очередь, в плане эффективности реализации и защиты прав человека может быть наиболее продуктивным. Добавим, что при определении особенностей отдельных видов административного производства не могут в той или иной степени редактироваться установленные Законом РА “Об основах администрирования и административном производстве” принципы администрирования — они имеют всеобщее правовое значение и применимы в случае каждого вида административного производства. Заметим, что согласно статьям 4-11 указанного закона принципами администрирования являются: законность администрирования, запрет на злоупотребление формальными требованиями, ограничение дискреционных полномочий, запрет произвола, соразмерность администрирования, принцип максимальности, презумпция достоверности, хозяйствование. Одновременно, статьей 12 указанного закона установлено, что упомянутые принципы не яв-

ляются исчерпывающими, законодательством могут быть установлены также иные принципы администрирования.

Вышеуказанные понятия правового регулирования вытекают из основного положения части 3 статьи 3 Конституции под редакцией от 2015 года: "Публичная власть ограничена основными правами и свободами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующими правами".

Таким образом, при оценке особенностей избирательного администрирования необходимо принять за основу правовую позицию — насколько они соответствуют упомянутым основным положениям Конституции.

***А теперь рассмотрим правовые основы особенностей конкретного избирательного администрирования.***

Статьей 47 Избирательного кодекса РА под заголовком "Особенности административного производства в центральных и территориальных избирательных комиссиях" установлены основные особенности административного производства. Одновременно, следует отметить, что рамки особенностей не ограничены только этой статьей, хотя из ее заголовка следует, что в нее должны быть включены все особенности. Проблема в том, что некоторые особенности администрирования предусматриваются также статьей 48 под заголовком "Решения избирательных комиссий, обжалование действий и бездействия, предоставление заявлений о признании недействительными результатов голосования в избирательном участке или признании недействительными результатов выборов" и статьей 49 под заголовком "Требования, предъявляемые к заявлениям. Порядок рассмотрения заявлений в избирательных комиссиях. Бремя доказывания" и ряд других статей того же Кодекса, которые рассмотрим ниже.

***Особенности избирательного администрирования.***

Особенности избирательного администрирования в основном касаются администрирования, осуществляемого в Центральных и территориальных избирательных комиссиях. Таким образом, согласно части 1 статьи 47 Избирательного кодекса РА в этих комиссиях: "...административное производство осу-

ществляется в соответствии с Законом Республики Армения 'Об основах администрирования и административном производстве', с особенностями и в сроки, установленные настоящим Кодексом". В частности, заявитель или подавший жалобу должен быть уведомлен о рассмотрении в Центральной избирательной комиссии жалобы или заявления посредством размещения на интернет-сайте комиссии информации о дне и часе рассмотрения заявления. Заявитель может быть уведомлен также посредством указанного в его заявлении средства связи: номер телефона, электронный адрес и, одновременно, по возможности отправляется короткое сообщение.

При рассмотрении заявления в территориальной избирательной комиссии заявитель считается уведомленным посредством прикрепления в комиссии на видном для всех месте объявления о дне и часе рассмотрения заявления, а в случае указания в заявлении номера телефона — также посредством этого и по возможности посредством отправления короткого сообщения.

Статьей 35 Закона РА “Об основах администрирования и административном производстве” также предусмотрено предположение надлежащего уведомления, однако не закреплен широкий спектр таких средств уведомления, который присущ избирательному администрированию. Эта особенность по существу более удобна для адресата. Кассационный суд РА в своем решении по делу №KD/0008/06/11 от 20 октября 2011 года отметил институт надлежащего уведомления, однако это исключительно относится к правовым основам уведомлений о судебных заседаниях и не может иметь всеобщего значения. Что касается Постановления Правительства Республики Армения "Об утверждении порядка представления по интернету и передачи лицу, которое ведет сайт, публичного уведомления, порядка размещения на сайте публичных уведомлений, определения сроков архивации сведений и электронного формата объявления для публичного уведомления по интернету" №174-N от 17 февраля 2011 года, то оно тоже не может иметь всеобщего правового значения, поскольку касается исключительно лиц, зарегистрировавших элект-

ронную подпись, и т.д. Одной из важных особенностей является то, что участники производства не могут заявить отвод избирательной комиссии или члену комиссии, осуществляющей административное производство, причем те же осуществляющие производство субъекты также не имеют права заявить самоотвод.

Эта особенность объясняется специфическими правовыми основами состава и статуса избирательных комиссий, в частности, институт отвода приведет к нарушению нормального хода производства, так как нет процедуры замены в административном порядке членов комиссии другими лицами. Между тем, это без всяких помех может быть применено в случае других видов администрирования, учитывая, что в части 1 статьи 25 Закона РА “Об основах администрирования и административном производстве” закреплено: "Участники производства могут в письменной форме заявить отвод осуществляющему административное производство должностному лицу, а при осуществлении в установленных законом случаях административного производства в коллегиальном составе — любому члену коллегиального состава". Самоотвод предусмотрен статьей 26 того же закона.

Учитывая перегруженность работой в период выборов, в части 4 упомянутой статьи закреплено, что участники административного производства ознакамливаются с материалами административного производства в осуществляющей производство избирательной комиссии, до заседания, созванного по этому производству. Заседание комиссии протоколируется (кратко). Эта особенность также является удобной, поскольку согласно части 2 статьи 39 Закона РА “Об основах администрирования и административном производстве”: "Возможность для ознакомления с материалами административного производства должна предоставляться в течение трех дней со дня представления соответствующего заявления". Таким образом, в случае избирательного администрирования нет необходимости представления

заявления, так как право ознакомления с материалами возникает непосредственно в силу закона.

Следующая особенность касается срока вступления в силу административного акта, принятого Центральной избирательной комиссией, согласно части 5 статьи 47 указанного законодательного акта эти административные акты вступают в силу с момента их опубликования на заседании. Принятый Центральной избирательной комиссией административный акт одновременно размещается на интернет-сайте комиссии — в срок, установленный частью 2 статьи 8 Избирательного кодекса РА, т.е., после принятия этих актов — до завершения следующего дня. Частью 2 той же статьи 8 предусмотрен также интернет-сайт Центральной избирательной комиссии — [www.elections.am](http://www.elections.am).

Административный акт, принятый территориальной избирательной комиссией, также вступает в силу с момента его опубликования на заседании. Этот административный акт одновременно прикрепляется в территориальной избирательной комиссии на видном для всех месте — в течение 24 часов после принятия акта.

Все вышеуказанные административные акты в трехдневный срок после их принятия отправляются участникам административного производства с приложением к делу квитанции об отправке, если участники производства не получили этот акт в комиссии, а если заявление представлено совместно несколькими заявителями, то принятый административный акт отправляется заявителю, указанному в заявлении первым.

Общий порядок вступления в силу административного акта по Закону РА “Об основах администрирования и административном производстве” существенно не отличается от вышеуказанного специфического порядка, в частности, согласно статье 59 указанного закона административный орган уведомляет участников производства о принятии административного акта посредством его передачи или опубликования. Административный акт в письменном виде в трехдневный срок после принятия должен быть передан участникам производства. Это может быть

осуществлено заказным письмом — с уведомлением о получении, передачей из рук в руки — за подписью адресата, а также иными способами передачи, позволяющими подтвердить факт получения адресатом акта или надлежащего уведомления в случаях, установленных законом. Как правило, передача письменного акта должна осуществляться посредством его передачи из рук в руки участникам производства — за их подписью. Другие способы передачи применяются, если по обоснованным причинам нет возможности передачи за подписью из рук в руки, в том числе, если адресат сам попросил использовать иной способ передачи. Административный орган при передаче адресату письменного административного акта обязан вместе с ним передать также документы, являющиеся составной частью этого акта. В случае произведения в установленном законом порядке изменений или дополнений в письменном административном акте, а также в документах, являющихся составной частью этого акта, осуществивший эти изменения и дополнения административный орган обязан в установленном настоящей статьей порядке передать их адресату административного акта. Административный орган, принявший административный акт, по просьбе адресата административного акта может передать ему переведенную на иностранный язык копию административного акта, которая должна быть заверена официальной печатью соответствующего административного органа. Опубликование административного акта производится посредством его публикации в ведомостях административного органа или других официальных ведомостях либо его публикации в других средствах массовой информации. Письменный административный акт подлежит обязательному опубликованию, если административному органу не известны сведения относительно лиц, непосредственно затрагиваемых этим актом, а также в других случаях, предусмотренных законом. Письменный административный акт может быть опубликован и по инициативе административного органа, если административный орган, исходя из необходимости эффективного соблюдения интересов государства и общества, а также прав

лиц, считает опубликование акта наиболее целесообразным. В печати, других средствах массовой информации или иных средствах распространения информации публикуется заключительная часть письменного административного акта. В публикации таким способом должно быть указано, где можно ознакомиться с полной версией административного акта, в том числе с его обоснованием. Устный административный акт опубликовывается в устной форме, посредством объявления его адресату (адресатам). Устный административный акт может быть объявлен на каком-либо понятном для его адресата иностранном языке. Административный акт данного вида опубликовывается в каком-либо предусмотренном законом виде — посредством непосредственно видимой, воспринимаемой или доступной для его адресата (адресатов) иной форме.

Согласно статье 60 того же закона:

"1. Письменный административный акт вступает в силу со дня, следующего за уведомлением о принятии этого акта в порядке, установленном статьей 59 настоящего Закона, если законом или этим актом не предусмотрено иное.

2. Если административный акт содержит положения, которые связывают вступление в силу акта в какой-либо его части с возникновением определенных условий или обстоятельств, то административный акт вступает в силу в этой части с момента возникновения соответствующего условия или обстоятельства (акт с условием).

3. Устные административные акты и акты другого вида вступают в силу с момента опубликования этих актов".

Установлена особенность также касательно приостановления административного производства, в частности, согласно части 8 статьи 47 Избирательного кодекса РА в период выборов административное производство не приостанавливается.

Приостановление административного производства предусмотрено статьей 49 Закона РА "Об основах администрирования и административном производстве", в частности, установлено,

что административное производство в обязательном порядке приостанавливается, если:

"а) невозможно принятие ожидаемого в результате этого производства административного акта до вынесения решения (судебного акта) по делу, рассматриваемому в порядке конституционного, административного, гражданского или уголовного судопроизводства;

б) на производство не явился адресат административного акта, а законом исключается принятие соответствующего административного акта в его отсутствие;

в) принятие административного акта возможно только в случае выявления адресата этого акта".

Частью 2 той же статьи предусмотрены факультативные основы приостановления:

"а) отсутствует адресат административного акта, и административный орган до принятия административного акта считает необходимым его присутствие для выяснения некоторых важных обстоятельств, связанных с производством;

б) реорганизуется являющийся юридическим лицом адресат принимаемого административного акта". Административное производство может быть приостановлено также в иных случаях, предусмотренных законом.

Административный орган принимает решение о приостановлении административного производства, которое в трехдневный срок в надлежащей форме отправляется участникам производства. Решение о приостановлении административного производства может быть принято на любом этапе производства.

По существу, в процессе избирательного администрирования также могут возникнуть вышеуказанные основания для приостановления административного производства, однако, исключение приостановления продиктовано обеспечением определенности в избирательных процессах и надеждой на создание посредством устранения нарушений избирательного права реалистичных основ для их реализации. Естественно, на практике это создаст определенные сложности, но, думаю, они преодолены



мы. Даже, если оспаривается административный акт, лежащая в основе которого конституционность закона оспаривается в Конституционном суде, думаю, нужно руководствоваться позицией, что пока закон не признан противоречащим Конституции, он имеет юридическую силу и должен применяться. Вышеупомянутый подход соответствует также закреплённому частью 2 статьи 5 Конституции подходу, согласно которому: "Законы должны соответствовать конституционным законам, а подзаконные нормативные правовые акты — конституционным законам и законам (вставка наша)".

Как уже было указано, особенности администрирования установлены также некоторыми иными статьями Избирательного кодекса РА. Так, частью 3 статьи 48 этого Кодекса закреплёно решение избирательной комиссии, широкий круг лиц, имеющих полномочие на обжалование действия (бездействия), в частности, включены не только те лица, субъективные права которых нарушены или могли быть нарушены, но также те лица, которые призваны содействовать избирательным процессам. Таким образом, по упомянутой норме такое право имеют:

1) каждый, кто считает, что нарушено или могло быть нарушено установленное настоящим Кодексом субъективное избирательное право;

2) доверенное лицо, если считает, что нарушено установленное настоящим Кодексом его право или его доверителя;

3) наблюдатель или визитер, если считает, что нарушено установленное настоящим Кодексом его право;

4) представитель средства массовой информации, если считает, что нарушено установленное настоящим Кодексом его право;

5) уполномоченный представитель участвующей в выборах партии, если считает, что нарушено установленное настоящим Кодексом его право или партии-доверителя, или кандидата, включённого в избирательный список партии".

Особенностью избирательного администрирования является также установление специальных сроков обжалования, в част-

ности, согласно части 4 статьи 49 жалобы на принятые территориальной избирательной комиссией решения, действия или бездействие представляются в соответствующую территориальную избирательную комиссию — в течение 2 дней со дня, когда заявитель узнал или в разумные сроки обязан был знать о нарушении. Причем, указанные жалобы могут представляться в соответствующую территориальную избирательную комиссию в рабочие дни: с 9.00 до 18.00, а в предшествующий голосованию день — с 9.00 до 19.00. Принятые в день голосования или на следующий день жалобы на принятые территориальной избирательной комиссией решения, действия или бездействие представляются в соответствующую территориальную избирательную комиссию — в день голосования — с 8.00 до 22.00, или на следующий после голосования день — с 12.00 до 18.00, или на второй день после дня голосования — с 9.00 до 19.00.

Частями 6-15 статьи 48 установлены другие особенности обжалования.

"6. Решения Центральной избирательной комиссии по результатам выборов в Национальное Собрание могут быть обжалованы в Конституционный Суд. Иные решения, а также действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии могут быть обжалованы в Административный суд.

7. Территориальная и Центральная избирательная комиссии отвечают на заявления, полученные после назначения выборов до дня, предшествующего голосованию, а в установленных настоящим Кодексом случаях принимают по ним решения в пятидневный срок, но не позднее чем до начала голосования. Территориальная и Центральная избирательная комиссии отвечают на заявления, полученные, начиная со дня голосования, - до 18.00 часов дня — за 2 дня до установленного для подведения итогов срока, а в установленных настоящим Кодексом случаях принимают по ним решения — до подведения итогов выборов, а во время выборов в Национальное Собрание — территориальная избирательная комиссия — за день до срока, установленного для подведения итогов выборов.

8. Частями 9-15 настоящей статьи установлены исключения из норм, установленных частями 1-7 настоящей статьи.

9. Заявление о признании недействительной или утратившей силу регистрации избирательного списка участвующей в выборах партии и кандидата, включенного в избирательный список партии, может подавать только участвующая в выборах партия.

10. Заявление о признании недействительной или утратившей силу регистрации кандидата в главы общины или в члены совета старейшин может подавать соответственно только кандидат в главы общины или в члены совета старейшин.

11. Заявление о признании недействительной или утратившей силу регистрации избирательного списка участвующей в выборах партии и кандидата, включенного в избирательный список партии, кандидата в главы общины или в члены совета старейшин может подаваться только в избирательную комиссию, осуществившую регистрацию. Заявление должно быть подано не позднее чем за 2 дня до дня голосования – до 18.00 часов. Избирательная комиссия рассматривает заявление о признании регистрации недействительной или утратившей силу и принимает по нему решение в пятидневный срок после получения заявления, но не позднее чем в день, предшествующий голосованию, - до 12.00 часов.

Решение, указанное в первом абзаце настоящей части, может быть обжаловано в Административный суд в течение 3 календарных дней со дня, когда заявитель узнал или в пределах разумного обязан был знать о нарушении, но не позднее чем в день, предшествующий голосованию, - до 18.00 часов. Административный суд выносит решение в течение 5-и дней, но не позднее чем в день, предшествующий голосованию.

12. Право на подачу заявления о признании результатов голосования на избирательном участке недействительными имеют только:

1) участвующая в выборах партия и кандидат, включенный в избирательный список партии, кандидат в главы общины или в члены совета старейшин;

2) доверенное лицо, если в день голосования присутствовало в комнате для голосования или присутствовало на заседании участковой избирательной комиссии по обобщению результатов;

3) член соответствующей участковой избирательной комиссии, если сделал в протоколе запись о наличии особого мнения.

13. Заявление о признании результатов выборов недействительными вправе подавать партия, кандидат в главы общины или в члены совета старейшин.

14. Заявление о признании результатов голосования на избирательном участке недействительными может быть подано правомочным лицом только в соответствующую территориальную избирательную комиссию на следующий день после голосования - с 12.00 до 18.00 часов, или на второй день после голосования – с 9.00 до 11.00.

Если по результатам рассмотрения заявления территориальная избирательная комиссия приходит к заключению, что в ходе голосования имели место такие нарушения требований настоящего Кодекса, которые могли бы существенным образом воздействовать на результаты голосования, и если выяснение реальных результатов голосования невозможно, то территориальная избирательная комиссия признает результаты голосования на этом избирательном участке недействительными. В этом случае материалы направляются в прокуратуру.

15. Заявление о признании результатов выборов недействительными может подаваться в подводящую итоги выборов избирательную комиссию не позднее чем за 2 дня до окончания установленного настоящим Кодексом для подведения итогов выборов соответствующего срока - до 18.00 часов. Рассмотрение заявлений о признании результатов выборов недействительными проводится в рамках подведения итогов выборов и отдельного решения по ним не выносится".

Наиболее существенными особенностями избирательного администрирования являются предъявляемые к заявителю требования и на этапе их рассмотрения — порядок распределения обязанностей по доказыванию. Регулированию этих отношений посвящена статья 49 Избирательного кодекса РА.

"1. Заявление, поданное в избирательные комиссии, должно быть подписано заявителем, содержать его имя, фамилию, адрес заявителя, дату подачи. Заявление может содержать также номер телефона, адрес электронной почты заявителя. В заявлении должно быть определено требование заявителя, приведены обоснования заявителя. К заявлению должны прилагаться возможные доказательства.

Если заявление подается через представителя, то должна быть представлена также доверенность, выданная в установленном законом порядке.

В приложении к заявлениям, поданным кандидатом, доверенным лицом, наблюдателем, представителем средства массовой информации, членом избирательной комиссии, уполномоченным представителем, должна представляться копия документа (свидетельства установленного образца), удостоверяющего статус заявителя.

Заявления, не содержащие данные о заявителе или содержащие ложные данные, представленные со злоупотреблением права, заявления, представленные некомпетентным лицом, а также заявления, представленные с нарушением установленных абзацем вторым настоящей части требований, не рассматриваются, административное производство по ним не возбуждается и избирательные комиссии выносят решение об отказе в возбуждении административного производства по ним. В этом случае избирательная комиссия вправе осуществлять административное производство по своей инициативе.

2. Если в заявлении имеются формальные ошибки, которые могут быть исправлены, то избирательная комиссия либо исправляет их сама, предварительно или впоследствии уведомив об этом заявителя, либо предоставляет заявителю возможность

исправления этих ошибок, установив разумный срок. Если перечень приложенных к заявлению документов неполный, то избирательная комиссия устанавливает для их восполнения разумный срок. В случае неустранения ошибок или невосполнения документов в указанный срок заявления не рассматриваются, административное производство по ним не возбуждается, и избирательные комиссии выносят решение об отказе в возбуждении административного производства по ним. В этом случае избирательная комиссия вправе осуществлять административное производство по своей инициативе.

3. Заявитель адресует заявление той избирательной комиссии, в пределах компетенции которой находится разрешение поднятого вопроса. Если настоящим Кодексом установлен крайний срок для подачи заявления, то заявление считается поданным в надлежащий срок, если оно зарегистрировано соответствующей избирательной комиссией до крайнего срока. Заявления, представленные в некомпетентную избирательную комиссию, или заявления, представленные позднее крайнего срока, не рассматриваются и с предписанием возвращаются заявителю с указанием причин этого.

4. Председатель комиссии адресует представленное в надлежащий срок заявление члену комиссии, а копию заявления предоставляет другим членам комиссии. Поднятые в заявлении вопросы изучаются членами комиссии. Каждый член комиссии вправе представить проект решения по заявлению — для рассмотрения вопроса на заседании комиссии. Если кто-либо из членов комиссии не представляет проектарешения об отказе в возбуждении административного производства, то административное производство считается возбужденным. В случае отказа в возбуждении административного производства ответ на заявление направляется заявителю за подписью председателя комиссии.

5. В случае возбуждения административного производства заявитель вправе участвовать в рассмотрении своего заявления на заседании комиссии, представлять обоснования, выступать.

6. В случае обжалования в вышестоящую избирательную комиссию решений, действий (бездействия) избирательных комиссий сторона, подавшая жалобу, несет бремя доказывания представленных ею фактических обстоятельств, а избирательная комиссия – бремя доказывания фактических обстоятельств, заложенных в основу вынесенного ею решения. Избирательная комиссия, рассматривающая жалобу, может добывать доказательства по должности. Установленные настоящей частью правила относятся также к заявлениям о признании недействительными результатов голосования или о признании недействительными итогов выборов на избирательном участке.

7. Ответ на заявление о получении информации направляется заявителю за подписью председателя комиссии. Если истребованная информация или экземпляр документа размещены на интернет-сайте избирательной комиссии, то заявитель уведомляется об этом и ему не предоставляются копии или выписки.

8. По вопросам, требующим оперативного решения, избирательными комиссиями принимаются соответствующие меры. В таких случаях принятие решений в виде отдельного акта не является обязательным".

Заметим, что статьей 43 Закона РА “Об основах администрирования и административном производстве” определен иной порядок распределения обязанности по доказыванию:

"1. Во взаимоотношениях лица и административного органа обязанность доказательства несет:

а) лицо – при наличии для него благоприятных фактических обстоятельств;

б) административный орган - при наличии неблагоприятных фактических обстоятельств для лица.

2. Если в случаях, предусмотренных пунктом "а" части 1 настоящей статьи, лицо может быть осведомлено о данных (сведениях) относительно рассматриваемых административным органом фактических обстоятельств исключительно посредством данного административного органа, то обязанность доказательства возлагается на этот административный орган.

3. Если в случаях, предусмотренных пунктом "б" части 1 настоящей статьи, административный орган может быть осведомлен о данных (сведениях) относительно рассматриваемых административным органом фактических обстоятельств исключительно через данное лицо, то обязанность доказательства возлагается на это лицо".

Определение по Избирательному кодексу РА особенностей касательно распределения обязанности по доказыванию, возможно, преследует цель не мешать избирательному процессу очевидно обоснованными и многочисленными заявлениями, не превращать его в орудие политической спекуляции. Одновременно считаем, что это существенное отступление от общих правил администрирования и может привести к правовой культуре ограничения даже разумного числа заявлений об избирательных нарушениях или их неэффективного рассмотрения.

Вышеуказанные специфические правила администрирования в равной мере касаются и наблюдателей, одновременно, наблюдатели на этапе административного производства согласно Избирательному кодексу РА имеют также следующие права:

1) могут на основании письменного заявления получать копии деклараций кандидатов (часть 6 статьи 8);

2) если наблюдатель сочтет, что в ходе голосования имело место нарушение порядка голосования, предусмотренного настоящим Кодексом, то он имеет право потребовать, чтобы его оценка была зафиксирована в регистрационном журнале участковой избирательной комиссии (часть 14 статьи 67).

Естественно, в избирательном процессе наблюдателям предоставлен ряд других прав, однако они непосредственно не касаются административного производства и поэтому в настоящем аналитическом материале не рассматриваются.