

**МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ  
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ**

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

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ  
ИЗМЕНЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО  
ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ  
«ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ  
АРМЕНИЯ»**

**ЕРЕВАН  
АЙРАПЕТ  
2021**

УДК 342.8  
ББК 67.400.8  
А 405

***Руководитель рабочей группы***

Директор Ереванского филиала Международного института  
мониторинга развития демократии, парламентаризма  
и защиты избирательных прав граждан  
государств-участников Межпарламентской ассамблеи СНГ  
д.ю.н., профессор **В. Д. Аветисян**

***Авторы***

Начальник юридического управления  
Центральной избирательной комиссии Республики Армения  
к.ю.н., доцент **Л. А. Акобян**

Юрист юридического управления  
Центральной избирательной комиссии Республики Армения  
**Л. А. Варагян**

Преподаватель кафедры Европейского и международного права  
Ереванского государственного университета  
к.ю.н. **А. М. Асатрян**

Акобян Л. А., Варагян Л. А., Асатрян А. М.

А 405 Политико-правовое значение изменений конституционного закона Республики Армения “Избирательный кодекс Республики Армения” / Л. А. Акобян, Л. А. Варагян, А. М. Асатрян.- Ер.: Изд. “Айрапет”, 2021.- 256 с.

Ереванский филиал Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и защиты избирательных прав граждан государств-участников Межпарламентской ассамблеи СНГ действует в Республике Армения около 10 лет, на протяжении которых было осуществлено большое количество программ, направленных на выявление задач реализации демократии, парламентаризма и избирательных прав, содействие реализации этих прав (информация о деятельности Филиала – на сайте [www.mimrd.am](http://www.mimrd.am)).

Данное научное исследование является еще одним исследованием, проведенным известными в своей области специалистами, владеющими теоретическими и практическими знаниями данной сфере. Исследование посвящено избирательному законодательству, раскрытию политико-правового значения его изменений и дополнений, выявлению проблем и разработке путей их преодоления.

Исследование может быть полезно юристам, интересующимся вопросами, связанными с избирательными правоотношениями, политологам, лицам, осуществляющим наблюдательскую миссию, а также студентам, аспирантам, преподавателям вузов и другим заинтересованным лицам.

Мнения, высказанные в данном исследовании, могут не совпадать с официальной позицией Секретариата МПА СНГ.

УДК 342.8  
ББК 67.400.8

ISBN 978-9939-887-20-3

© Секретариат Совета МПА СНГ, 2021

## ОГЛАВЛЕНИЯ

|                                                                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ГЛАВА 1. СТАБИЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО<br>ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК МЕЖДУНАРОДНЫЙ СТАНДАРТ<br>ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ .....                                                                                      | 5   |
| § 1.1. Современные международные стандарты<br>демократических выборов .....                                                                                                                               | 5   |
| § 1.2. Принцип стабильности избирательного законодательства<br>и особенности его реализации в РА.....                                                                                                     | 26  |
| § 1.3. Политико-правовое значение обеспечения принципа<br>стабильности избирательного законодательства РА.....                                                                                            | 35  |
| ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ<br>КАМПАНИИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫБОРОВ В<br>РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ.....                                                                                           | 47  |
| § 2.1. Международный и зарубежный опыт правового<br>регулирования финансирования предвыборной агитации и<br>выборов.....                                                                                  | 47  |
| § 2.2. Внутригосударственные правовые регулирования<br>предвыборной агитации. Современные законодательные<br>изменения в сфере предвыборной агитации и их возможное<br>политико-правовое воздействие..... | 69  |
| § 2.3. Внутригосударственные регулирования финансирования<br>выборов. Современные законодательные изменения в области<br>финансирования выборов и их возможное политико-правовое<br>воздействие .....     | 102 |
| ГЛАВА 3. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ КАК<br>ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА<br>ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ ПРОЦЕССАМИ .....                                                                                    | 119 |
| § 3.1. Цель и функции наблюдательной миссии.....                                                                                                                                                          | 119 |

|                                                                                                                                                                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 3.2. Закрепленная международными документами роль общественных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами, и наблюдателей как залог обеспечения демократических выборов .....                                                            | 132 |
| § 3.3. Правовой (международно-правовой) статус осуществляющих наблюдение за выборами общественных организаций и наблюдателей в избирательном процессе.....                                                                                         | 147 |
| § 3.4. Вовлеченность осуществляющих наблюдение за выборами общественных организаций и наблюдателей в избирательное администрирование и необходимая степень такой вовлеченности .....                                                               | 185 |
| § 3.5. Политико-правовые последствия изменений избирательного законодательства в вопросе участия осуществляющих наблюдение за выборами общественных организаций и наблюдателей в рамках административной деятельности избирательных комиссий ..... | 200 |
| ГЛАВА 4. ВЛИЯНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА ПРИРОДУ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ВЛАСТИ .....                                                                                                                                                                   | 209 |
| § 4.1. Избирательные системы, применяемые в РА, и последствия смены избирательных систем.....                                                                                                                                                      | 209 |
| § 4.2. Обобщение результатов выборов и механизмы .....                                                                                                                                                                                             | 231 |
| распределения мандатов по законодательству РА .....                                                                                                                                                                                                | 231 |
| § 4.3. Проблемы представительской природы власти и возможности их разрешения в рамках изменений избирательного законодательства РА .....                                                                                                           | 248 |

# ГЛАВА 1.

## СТАБИЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК МЕЖДУНАРОДНЫЙ СТАНДАРТ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ

### § 1.1. Современные международные стандарты демократических выборов

Статья 2 Конституции РА в качестве форм прямой демократии обозначает свободные выборы и референдум. В отличие от иных форм демократии, проведение выборов так или иначе, можно сказать, предопределено, потому как в демократических государствах выборы - единственный способ формирования того или иного органа власти или замещения той или иной должности, которые избираются на определенный срок. А это означает, что выборы будут проводиться с определенной периодичностью, не считая некоторых исключений, когда определенные законодательством обстоятельства служат основанием для некоторого смещения этих сроков (выборы проводятся ранее или позднее сроков, продиктованных вышеуказанной периодичностью). Таким образом, выборы - единственная форма демократии, которая характеризуется такой стабильной периодичностью.

Выборы как институт прямой демократии давно вызывают интерес ученых. Исследование политико-правовых основ развития института выборов имеет важнейшее научное и практическое значение. В так называемых «переходных» обществах интерес к данному институту оправданно возрастает в разы. По

мнению В.И. Лысенко, «реформа избирательной системы должна рассматриваться в качестве одного из важных политико-правовых средств сохранения стабильного политического процесса при максимальном содействии развитию демократических основ и институтов гражданского общества»<sup>1</sup>.

Сложно не согласиться с оценкой о том, что «выборы являются главным признаком и неотъемлемой частью процесса демократизации, неотделимой составляющей демократии. Иными словами, хотя выборы – не синоним демократии, но важная составляющая существующей демократической системы. Выборы представляют собой важный аспект в деятельности по укреплению демократии в любой стране»<sup>2</sup>.

К понятию «выборы» обращаются ученые разных профессий: философы, лингвисты, политологи, юристы и др. Анализ исторического развития подходов и концепций, связанных с институтом выборов, а также избирательного законодательства<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Цитата по: Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. - Издательство НОРМА, 2003, с. 20.

<sup>2</sup>Балоч Ш. Современные избирательные тенденции и их влияние на укрепление электорального суверенитета // Сборник материалов международной конференции «Современные избирательные тенденции в условиях многополярного мира». – М.: РЦОИТ, 2018, с. 46.

<sup>3</sup>Подробнее см.: Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие/ Авт. проекта: Ю.А. Веденеев и др.; Авт. коллектив: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.Е. Кораблин, В.В. Луговой, В.В. Тылкин / Под ред. Ю.А. Веденеева и Н.А. Богодаровой; Центр. избират. комис. Российской Федерации, Рос. Центр обучения избират. технологиям при Центр. избират. комис. Российской Федерации, Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002. – 692 с., илл.; Институт выборов в истории зарубежных стран. XX век: Материалы к библиографическому указателю/ Авт. проекта и сост.: Ю.А. Веденеев, В.В. Луговой, П.Г. Крученков/ Центр. избират. комис. Российской Федерации, Рос. центр обуч. Избират.

позволили сформировать в юридической науке множество трактовок понятия «выборы».

В своем труде «Христианские истоки современного права» Р. Папаян говорит о выборности членов представительного органа, упоминаемой еще в Библии<sup>1</sup>.

«В современных, демократически организованных государствах, в любой их разновидности, *выборы* – это институт и процесс принятия политико-правовых решений, субъектом которого является общество в лице его дееспособных граждан, а объектом – государственная власть. Посредством конституционных выборов осуществляется публичное политическое воспроизводство государства, а именно, социальная ротация или перераспределение (перегруппировка или передача) законодательных и исполнительных функций и полномочий внутри сил и групп интересов, политически и юридически оформивших себя.

Поэтому любая альтернатива конституционным выборам как форме и способу организации и функционирования публичной политической власти и ее трансформации в государственную власть ведет к разложению демократического конституционного правопорядка, а в конечном итоге к вытеснению

---

технологиям при Центр. избират. комис. Российской Федерации, Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ». – Калуга, 2003. – 424 с.; Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. // Научный редактор: доктор юридических наук В.В. Маклаков, научные консультанты: д.ю.н В.И. Лысенко, д.ю.н А.И. Ковлер, М., Издательство НОРМА, 2003. – 288 с. – (Издательский проект «Зарубежное и сравнительное избирательное право») и др.

<sup>1</sup> Папаян Р.А. Христианские истоки современного права / Науч. ред. Г.Г. Арутюнян, Первопрестольный Св. Эчмиадзин, 2002, с. 396 (на арм. языке).

граждан и их территориальных, политических и иных объединений на периферию политической системы и, как следствие, оформлению режима политического господства государства над обществом»<sup>1</sup>.

*«В политико-правовом смысле выборы становятся процессом кодификации электоральных прав граждан и электоральных обязанностей государства, фиксирующих границы их взаимоотношений в ситуации движения к обществу, управляемому на основе публичного согласия граждан»*<sup>2</sup>.

В.В. Маклаков различает «выборы» в широком и узком смыслах. По его мнению, «выборы» в широком смысле – процедура формирования государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая путем голосования избирателей, включающая всю совокупность операций от назначения выборов до распределения мандатов и обжалования результатов голосования. В узком смысле В.В. Маклаков рассматривает «выборы» как избрание одного или несколь-

---

<sup>1</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие/ Авт. проекта: Ю.А . Веденеев и др.; Авт. коллектив: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.Е. Кораблин, В.В. Луговой, В.В. Тылкин / Под ред. Ю.А. Веденева и Н.А. Богодаровой; Центр. избират. Комис. Российской Федерации, Рос. Центр обучения избират. технологиям при Центр. избират. комис. Российской Федерации, Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002, с. 688.

<sup>2</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие/ Авт. проекта: Ю.А . Веденеев и др.; Авт. коллектив: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.Е. Кораблин, В.В. Луговой, В.В. Тылкин / Под ред. Ю.А. Веденева и Н.А. Богодаровой; Центр. избират. Комис. Российской Федерации, Рос. Центр обучения избират. технологиям при Центр. избират. комис. Российской Федерации, Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002, с. 689.



ких лиц (при голосовании списком) путем голосования<sup>1</sup>. «Выборы предполагают возможность «выбора», т.е. возможность отдать свой голос за одного или нескольких представленных кандидатов или списков кандидатов.

М.В. Баглай определяет выборы как форму волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с конституцией и законами в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Путем свободной подачи голосов на выборах за кандидатов, выдвинутых теми или иными политическими партиями или объединениями, граждане демократическим путем определяют лиц, которым доверяют руководить страной, и одобряют их политические программы. По сути, посредством выборов формируются не только представительные органы власти, но косвенным образом и исполнительные и судебные органы, поскольку назначение соответствующих должностных лиц осуществляются выборными органами. Выборы обеспечивают высшую и изначальную легитимность системы органов власти на общенациональном и региональном уровнях. Одновременно посредством выборов граждане реализуют свое право на управление государственными делами. Гражданское общество, основанное на плюрализме мнений и интересов людей, не сможет обеспечить добровольного законопослушания граждан, избежать острых социальных конфликтов, если органы государственной власти не будут образованы на основе справедли-

---

<sup>1</sup> Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: [учеб. для студентов юрид. вузов и фак.] / В.В. Маклаков – М.:Волтерс Клувер, 2006, с. 454.

вых и свободных выборов с участием граждан<sup>1</sup>.

В юридической энциклопедии, руководителем авторского коллектива которой является Р.Л. Хачатуров, под общей редакцией С.Ш. Цагикяна, указано: «Выборы - способ формирования органов государства и местного самоуправления с помощью голосования. ... Выборы проводятся для осуществления законного утверждения в должности руководителя административного органа управления или представителя от лица участвующих в выборах лиц (электората) в составе законодательного органа управления»<sup>2</sup>.

«Выборы» как высшее непосредственное выражение власти народа посредством свободного волеизъявления граждан на основе свободного самоопределения и самореализации личности определяет Г.Н. Щедролобова<sup>3</sup>. При этом автор волю рассматривает как «способность разума к самоопределению», а свободу – как «возможность к самоопределению»<sup>4</sup>.

Б.С. Эбзеев полагает, что «в более широком социальном контексте выборы представляют собой способ и форму преодоления неизбежных в условиях плюралистической демократии, основанной на принципе большинства, противоречий между

---

<sup>1</sup> Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: энциклопедический словарь.- М.: НОРМА, 2006, с. 78.

<sup>2</sup> Юридическая энциклопедия / Руководитель авторского коллектива д.ю.н., проф. Р.Л. Хачатуров; Под общей ред. С.Ш. Цагикяна, авт. кол. С.С. Аветисян, Л.А.Акопян, Арустамян Р.С. и др. - Ер.: Российско-армянский университет, 2017, с. 243.

<sup>3</sup> Щедролобова Г.Н. Политико-правовое развитие института выборов в Российской Федерации // Автореф. дисс. на соискание ... канд. юр. наук. М., 2005, с. 12.

<sup>4</sup> Там же.

обществом и государством, гражданином и публичной властью, большинством и меньшинством, что является главным условием устойчивости и стабильности конституционного строя и условием его эволюционного развития. В связи с этим как раз существенно возрастает значение выборов как способа гражданской самоорганизации общества и его политического структурирования, что в том числе предопределяется конкурентным характером самой демократии и многопартийностью, обусловленными конституционным строем России»<sup>1</sup>.

О различных толкованиях сущности выборов в своей докторской диссертации говорит В.В. Комарова<sup>2</sup>, предлагая при этом собственное определение: «Выборы, как высшая императивная форма непосредственного народовластия, - это голосование граждан при формировании представительных органов и должностных лиц публичной власти, выделение из своей среды представителей для выполнения властных функций в соответствии с волей и интересами граждан, выраженными на выборах».

Следует отметить, что многие авторы обозначили в своих трудах подход к понятию «выборов» применительно к странам с переходными обществами<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. - 2-е изд., перераб. и доп. - М., Проспект, 2013, с. 340.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Комарова В.В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации (проблемы теории и практики) // Дисс. на соискание ... доктора юр. наук, М., 2006, с. 233-235.

<sup>3</sup> См., например: Товмасян Г.В. Проблемы реализации избирательных прав граждан Республики Армения // Автореф. дисс. на соискание... к.ю.н., Ереван, 2000, с. 8-9 (на арм. языке).

Как отмечают авторы В.И. Лысенко и Ю.А. Веденеев, «традиционный взгляд на выборы как формальную процедуру формирования органов публичной власти является ограниченным и неполным в ситуации, когда выборы превращаются в институт народовластия, способ реализации политической правосубъектности граждан, конституционную основу государственного строя»<sup>1</sup>.

Совершенно точно эпоху переходного общества с точки зрения рассматриваемой тематики определяет Ю.А. Веденеев, указав, что «содержание данного исторического этапа заключено в его переходности, когда старые институты сохраняют свое влияние на выработку и принятие стратегических решений, а новые институты еще не обладают необходимыми качествами адекватного воздействия и регулирования политики будущего развития. Это означает одновременное присутствие в системе и процессах власти носителей прямо противоположных общественных тенденций модернизации и реставрации - и представляющих их технологий социального управления - авторитарной (олигархической) и демократической (гражданской), что обнаруживает себя в перманентных институциональных кризисах и конфликтах. Их разрешение и преодоление возможно на пути нахождения приемлемого компромисса между ведущими социально-политическими силами и группами, что предполагает, в свою очередь, наличие механизма согласования интересов и позиций по конкретному спектру общих проблем, структурных

---

<sup>1</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. А. В. Иванченко. М., Издательство НОРМА, 1999, с. 11.

вызовов и угроз»<sup>1</sup>.

В новейшей истории Армении интерес к институту выборов, как и в иных странах молодой демократии, оказался крайне высоким<sup>2</sup>, и это вполне понятно и объяснимо. Ведь в формируемом армянском обществе одной из задач, стоящих в повестке

---

<sup>1</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие/ Авт. проекта: Ю.А. Веденеев и др.; Авт. коллектив: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.Е. Кораблин, В.В. Луговой, В.В. Тылкин / Под ред. Ю.А. Веденеева и Н.А. Богодаровой; Центр. избират. Комис. Российской Федерации, Рос. Центр обучения избират. технологиям при Центр. избират. комис. Российской Федерации, Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002, с. 679.

<sup>2</sup> См., например: Тохян Ф. Конституционный порядок президентских выборов в современном мире: сравнительно-правовое исследование. – Ер.: Мхитар Гош, 1998; Товмасян Г.В. Проблемы реализации избирательного права граждан Республики Армения (на арм. языке)// Дисс. на соискание ... к.ю.н., Ереван, 2000; Егян Р.Г. Избирательная система Республики Армения (на арм. языке). Учебное пособие / Р.Г. Егян, ЕГУ – Ереван, Изда-во Ер. универ., 2000; Вагаршян А. Конституционное развитие избирательного права в Армении (лекция) (на арм. языке) /А. Вагаршян, ЕГУ, Кафедра теории и истории государства и права. – Ереван, Изда-во Ер. универ., 2000; Тохян Ф.П. Проблемы конституционно-правового регулирования парламентских выборов в странах молодой демократии (на примере законодательства РА) (на арм. языке) / Ф. Тохян, Российско-армянский (славянский) гос. универ., ред. А.Ш. Арутюнян. – Ереван, РАУ, 2004; Тадевосян Д.С. Правовой статус избирательных комиссий в переходных государствах (сравнительно-правовой анализ) (на арм. языке) // Дисс. на соискание ... к.ю.н., Ереван, 2009; Айвазян Н.А., Оганян М.С. Проблемы организации свободных выборов и референдума в Республике Армения (на арм. языке) /Н.А. Айвазян, М.С. Оганян - Ереван: Изд-во ЕГУ, 2010; Торосян С.Л. Проблемы формирования и развития избирательной системы в Республике Армения (на арм. языке) // Дисс. на соискание ... к.ю.н., Ереван, 2012; Актуальные проблемы избирательного законодательства Республики Армения и перспективы развития / Шатирян Э., Манасян А., Оганесян А.: Под ред. В.Д. Аветисяна - Ереван: МПА государств-участников СНГ, Изд. Зангак, 2013; Есаян А.С. Проблемы правового регулирования избирательных споров в Республике Армения (на арм. языке)// Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н., Ереван, 2015 и др.

дня, было переосмысление и переоценка тех традиционных взглядов, в рамках которых выборы рассматривались как формально-протокольное мероприятие.

В своем вступительном слове на XI Ереванской международной конференции в 2006 году Председатель Конституционного Суда РА отметил: «По данным международных аналитиков, в странах-членах СНГ, по сравнению со странами-членами Евросоюза, рейтинг избирательных процессов не только в 2006 году ниже более чем в 3.5 раза, но также за последние десять лет он понизился на 12% (в Армении эти данные составляют соответственно: 3.62 раза и 4.6 %)\», а также констатировал, что если согласиться с известной формулировкой о том, что «демократия начинается с избирательной урны», то, при наличии вышеприведенных цифр, очевидно, что в Армении необходимы серьезные реформы. Был сделан вывод о том, что в Республике Армения еще не сформировалась эквивалентная международным критериям система гарантирования демократических выборов<sup>1</sup>.

Однако справедливости ради, следует отметить, что после приобретения независимости Арменией и в особенности после принятия Конституции 1995 года работы по совершенствованию избирательного законодательства и избирательной правоприменительной практики велись практически непрерывно. При этом Конституция РА 1995 года использует термин не «выборы», а «свободные выборы», обозначив в качестве демократи-

---

<sup>1</sup> Арутюнян Г. Вступительное слово Председателя Конституционного Суда РА на XI Ереванской международной конференции // Международный альманах. Конституционное правосудие в новом тысячелетии. Ереван, «Нжар», 2006, с. 5.

ческой конституционной ценности не просто такую форму прямой демократии, как выборы, а именно такой «качественный» процесс - выборы, которые могут быть охарактеризованы как «свободные».

Развитие института выборов в РА обусловлено целями внедрения европейских ценностей в области становления и развития демократических институтов в целом и демократических выборов в частности, а также связано с нормативно-правовым закреплением в национальном законодательстве международных стандартов и принципов международного права, а также гарантий реализации избирательных прав и проведения демократических выборов. Особую роль в выработке критериев демократичности выборов играет практика Европейского Суда по правам человека (далее также ЕСПЧ) и формируемое им прецедентное право. В свете защиты конвенционного права на свободные выборы, гарантированного Дополнительным протоколом к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1952 года, ЕСПЧ не раз обращался к вопросу о соблюдении государствами-участниками конвенции указанного права, вырабатывая критерии демократичности выборов и развивая их с учетом новых реалий и вызовов современного мира<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Практика Европейского суда по правам человека имеет долгую историю и весьма широка. Среди наиболее значимых и интересных можно упомянуть следующие решения ЕСПЧ: *Moohan and Gillon v. the United Kingdom* (dec.), nos. 22962/15 and 23345/15, CEDH 2017; *Davydov and Others v. Russia*, no. 75947/11, ECHR 2017 (extracts); *CumhuriyetHalkPartisiv. Turkey*, no. 19920/13, ECHR 2016; *Anchugov and Gladkov v. Russia*, nos. 11157/04 and 15162/05, 4 July 2013; *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [GC], no. 42202/07, ECHR 2012; *Paksasv. Lithuania* [GC], no. 34932/04, ECHR 2011 (extracts); *Tănasev. Moldova* [GC], no. 7/08, ECHR 2010; *Grosaru v. Romania*, no. 78039/01, ECHR 2010;

Согласно статистическим данным, опубликованным на официальном сайте ЕСПЧ, за период 1959-2020 гг. в отношении стран было вынесено 102 решения по вопросу нарушения статьи 3 Протокола 1 к Конвенции<sup>1</sup>. Интересно, что из 102 указанных решений 79 были приняты в период с 2018 по 2020 год.

Вообще история конституционного развития современной Армении насчитывает около трех десятков лет. Не такой уж и долгий срок по историческим меркам, однако за этот период в Армении было модифицировано советское законодательство, в том числе и в части, касающейся различных институтов демократии, в том числе и выборов, была принята Конституция 1995

---

YumakandSadakv. Turkey [GC], no. 10226/03, ECHR 2008; Kovach v. Ukraine, no. 39424/02, ECHR 2008; Georgian Labour Party v. Georgia, no. 9103/04, ECHR 2008; Ždanokav. Latvia [GC], no. 58278/00, ECHR 2006-IV; Campagnano v. Italy, no. 77955/01, ECHR 2006-IV; Sukhovetsky v. Ukraine, no. 13716/02, ECHR 2006-VI; Lykourazos v. Greece, no. 33554/03, ECHR 2006-VIII; Bompard v. France (dec.), no. 44081/02, ECHR 2006-IV; Hirstv. theUnitedKingdom (no. 2) [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX; Py v. France, no. 66289/01, ECHR 2005-I (extracts); Aziz v. Cyprus, no. 69949/01, ECHR 2004-V; Boškoski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia (dec.), no. 11676/04, ECHR 2004-VI; Vito Sante Santoro v. Italy, no. 36681/97, ECHR 2004-VI; Vito Sante Santoro v. Italy (dec.), no. 36681/97, ECHR 2003-I (extracts); Melnychenko v. Ukraine, no. 17707/02, ECHR 2004-X; Podkolzinav. Latvia, no. 46726/99, ECHR 2002-II; Sadak and Others v. Turkey (no. 2), nos. 25144/94 and 8 others, ECHR 2002-IV; Federación nacionalista Canaria v. Spain (dec.), no. 56618/00, ECHR 2001-VI; Labitav. Italy [GC], no. 26772/95, ECHR 2000-IV; Cherepkov v. Russia (dec.), no. 51501/99, ECHR 2000-I; Salleras Llinares v. Spain (dec.), no. 52226/99, ECHR 2000-XI; Matthews v. theUnitedKingdom [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I; Hilbe v. Liechtenstein (dec.), no. 31981/96, ECHR 1999-VI; Gitonas and Others v. Greece, 1 July 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV; Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987 and others. Источник: <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/reports&c=>, [https://www.echr.coe.int/Documents/Case\\_law\\_references\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Case_law_references_ENG.pdf).

<sup>1</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2020\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2020_ENG.pdf).



года, в корне отличающаяся от всех предыдущих конституций, имевших место в Советской Армении, дважды была изменена Конституция 1995 года, причем оба раза внесенные изменения носили в той или иной мере концептуальный характер.

Осуществляя исторический экскурс по вопросу правового закрепления институтов демократии в отечественном законодательстве, следует отметить, что в каждой стране это связано и с проблемой формирования гражданского общества, поскольку многие институты народовластия связаны с развитием государства и общества, с учетом чего и можно констатировать, что советское наследие в области демократических институтов было совершенно непригодно в новых условиях, сложившихся в начале 90-ых годов XX века, потому и после объявления независимости Армении, еще до принятия в стране новой Конституции, делались попытки модернизации советского законодательства. Так, в 1990 году после принятия Декларации о независимости Армении, в которой говорится, что «носителем армянской государственности является народ Республики Армения, который свою власть осуществляет непосредственно и через представительные органы на основе Конституции и законов Республики Армения» (п. 3), а пунктом 12 той же Декларации устанавливается, что Декларация служит основанием для разработки Конституции Республики Армения и внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, а также с учетом того обстоятельства, что работа по разработке и принятию Конституции и модернизации законодательства предстояла крайне масштабная, на что требовалось немало времени, было найдено временное решение, с одной стороны, обеспечиваю-

щее возможности обеспечения действия на территории РА нового законодательства, принимаемого Верховным Советом РА, с другой стороны, не допускающее возникновения вакуума в правовом регулировании, сохраняя на территории РА действие советского законодательства постольку, поскольку оно не противоречило новому законодательству РА. Решение это было оформлено в виде конституционного закона РА, состоящего из одного положения: «Верховный Совет Республики Армения постановляет:

До принятия Конституции Республики Армения прекращается действие тех положений действующей Конституции, которые противоречат законам, принятым Верховным Советом Республики Армения на основе Декларации о независимости Армении».

Конституция Армянской ССР 1978 года, действовавшая до принятия Конституции РА 1995 года в части, не противоречащей новому законодательству РА, в статье 2 определяла, что «вся власть в Армянской ССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Армянской ССР», то есть в рамках основ политической системы подчеркивала принцип представительной демократии.

Статья 88 Конституции Армянской ССР гласила, что «выборы депутатов являются прямыми: депутаты всех Советов народных депутатов избираются гражданами непосредственно». При этом статьей 3 той же Конституции закреплялся принцип централизма: выборность всех органов государственной власти снизу доверху, обязательность решений вышестоящих органов

для нижестоящих.

С учетом изложенного, необходимость законодательного регулирования института выборов была очевидна, в связи с чем Верховный Совет Армении принял ряд законов, регулирующих порядок реализации гражданами своих прав на непосредственное осуществление власти, в частности, помимо ранее указанных законов, были приняты:

Закон РА «О референдуме» от 2-го апреля 1991 года,

Закон РА «О выборах Президента РА» от 2-го августа 1991 года,

Закон РА «О Верховном Совете РА» от 18-го ноября 1991 года,

Закон РА «О выборах депутатов Национального Собрания РА» от 31-го марта 1995 года.

Указанные законы в дальнейшем были пересмотрены в соответствии с уже принятой в 1995 году Конституцией РА, а также после внесения изменений в Конституцию РА. Так,

1) 30 мая 1996 года был принят Закон РА «О выборах Президента Республики», а 10 июня 1996 года был принят Закон РА «О выборах органов местного самоуправления»,

2) в 1999 году впервые в истории Армении избирательное законодательство было кодифицировано, был принят первый Избирательный кодекс РА,

3) в 2011 году был принят второй Избирательный кодекс РА, в связи с чем утратил силу Избирательный кодекс РА 1999 года,

4) после конституционных реформ 2015 года в 2016 году был принят уже третий Избирательный кодекс РА, в связи с

чем утратил силу Избирательный кодекс РА 2011 года (следует отметить, что Избирательный кодекс РА 2011 года частично действовал и после принятия Избирательного кодекса РА 2016 года).

Таким образом, если проанализировать законодательство Армении с точки зрения правового урегулирования либо законодательного закрепления вопросов организации и проведения выборов, то можно выделить 4 этапа:

1. до принятия Конституции РА 1995 года,
2. после принятия Конституции РА 1995 года и до внесения в Конституцию РА первых конституционных поправок 2005 года,
3. после внесения в Конституцию РА первых конституционных поправок 2005 года и до внесения в Конституцию РА вторых конституционных поправок 2015 года,
4. после внесения в Конституцию РА первых конституционных поправок 2015 года.

После приобретения Арменией независимости и до принятия Конституции РА 1995 были проведены выборы Президента Республики 1991 года, выборы Национального Собрания 1995 года.

Конституция Республики Армения 1995 года в статье 2 закрепила: «Свою власть народ осуществляет посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотренные Конституцией государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц». В рамках конституционных поправок принцип народовластия на уровне Конституции сохранился по итогам конституционных реформ и 2005, и 2015 года. Сохранились также основные принципы избирательного

права, однако этот их перечень был дополнен в рамках конституционных изменений 2015 года. Так, в текстах Конституции в редакции 1995 и 2005 годов в качестве принципов избирательного права указаны всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании, а в действующем тексте Конституции, то есть в редакции 2015 года, к этому перечню добавлен принцип свободного избирательного права.

В контексте рассматриваемого вопроса особо следует подчеркнуть роль Конституционного Суда РА, который как орган, рассматривающий споры по решениям, принятым по итогам выборов (а ранее – до конституционных изменений 2005 года – рассматривающий споры по результатам выборов<sup>1</sup>), а также как высший орган конституционного правосудия, в рамках выраженных им в своих постановлениях правовых позиций во многом способствовал, а зачастую и формировал обычаи и традиции демократических выборов, а также, по сути, вырабатывал те критерии реализации в РА форм непосредственной демократии, которые способны были обеспечить на тот момент наиболее демократичный, а также конституционный<sup>2</sup> их харак-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. также: Тохян Ф., Тохян П. Проблемы судебной защиты избирательных прав в РА (на арм. языке) // Вестник Конституционного Суда, 1(38)2006, с. 50-55.

<sup>2</sup> В частности, в Постановлении ПКС-408 от 24 марта 2003 года Конституционным Судом РА представлены критерии конституционности выборов (пункт 7 Постановления Конституционного Суда РА ПКС-408 от 24 марта 2003 года). Об этом см. подробнее также: Тохян Ф. Конституционный контроль за общенациональными выборами в Республике Армения (проблемы теории и практики) // Альманах XI Ереванской международной конференции «Роль конституционных судов в обеспечении демократических выборов», 2006, 2006, с. 115.

тер<sup>1</sup>. Можно отметить множество значимых, на наш взгляд, постановлений Конституционного Суда по рассматриваемому вопросу<sup>2</sup>.

Вышеизложенное свидетельствует, что выборы как институт непосредственной демократии, как демократический способ формирования власти и решения важнейших для общества

---

<sup>1</sup> Так, например, своим Постановлением ПКС-179 от 16 октября 1999 года Конституционный Суд РА признал несоответствующими некоторые положения Избирательного кодекса РА, Законов РА «О беженцах» и «О местном самоуправлении» Конституции РА и, по сути, признал право неграждан (в частности, беженцев) на участие в выборах органов местного самоуправления. Постановлением ПКС-389 от 1 октября 2002 года Конституционный Суд РА признал несоответствующими некоторые положения Избирательного кодекса РА Конституции РА, признав право граждан на защиту избирательных прав (в частности, на восстановление в списках избирателей) без ограничений во времени вплоть до окончания голосования (подробнее см. также: Тохян Ф.П. Правовые позиции КС РА по делам о решении вопроса конституционности избирательного законодательства и их правовые последствия (на арм. языке) // Вестник Конституционного Суда, 4(33)2004, с. 3-14.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РА от 7 июля 2003 года ПКС-436; Постановление Конституционного Суда РА от 18 июля 2003 года ПКС-438; Постановление Конституционного Суда РА от 24 сентября 2004 года ПКС-512; Постановление Конституционного Суда РА от 7 ноября 2006 года ПКС-664; Постановление Конституционного Суда РА от 18 декабря 2007 года ПКС-721; Постановление Конституционного Суда РА от 21 декабря 2007 года ПКС-722; Постановление Конституционного Суда РА от 11 февраля 2008 года ПКС-734; Постановление Конституционного Суда РА от 8 мая 2009 года ПКС-803; Постановление Конституционного Суда РА от 5 мая 2012 года ПКС-1027; Постановление Конституционного Суда РА от 31 мая 2012 года ПКС-1028; Постановление Конституционного Суда РА от 25 января 2013 года ПКС-1072; Постановление Конституционного Суда РА от 5 марта 2013 года ПКС-1076; Постановление Конституционного Суда РА от 14 марта 2013 года ПКС-1077; Постановление Конституционного Суда РА от 7 марта 2017 года ПКС-1356; Постановление Конституционного Суда РА от 28 апреля 2017 года ПКС-1364; Постановление Конституционного Суда РА от 26 декабря 2017 года ПКС-1396 и др.

и государства вопросов, закреплены в национальном законодательстве Армении на уровне Конституции, однако наличие правового регулирования указанного правового института и периодическое проведение выборов еще не гарантируют демократичности избирательных процессов. Мировое сообщество выработало множество критериев для определения характера или степени демократичности избирательных процессов<sup>1</sup>. К таким относятся, например, наличие таких принципов избирательного права, как всеобщее избирательное право, равное избирательное право, прямое избирательное право, свобода волеизъявления, тайность голосования, периодичность выборов, или такие требования, как организация выборов независимым органом, возможность наблюдения за выборами, эффективная система обжалования и защиты избирательных прав и т.д.<sup>2</sup>

Обращаясь к характеристике выборов как «свободных», следует оговориться, что несмотря на тот факт, что международные акты по выборам закрепляют данную правовую характе-

---

<sup>1</sup> Подробнее о международно-правовых документах, касающихся демократических выборов, см.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Ближневосточно-Азиатский регион / В.И. Лысенко; Под общей ред. Э.А. Памфиловой; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – Вып. 5. – М., 2017, с. 1337-1362.

<sup>2</sup> См., например, Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года (ст. 21); Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый 16 декабря 1966 года (ст. 25); Конвенция «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан государств-участников Содружества Независимых Государств» 2002 года; Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад (Венеция, 18-19 октября 2002 года). Заключение n° 190/2002 CDL-AD (2002) 23 и др. Подробнее об этом см. также: Геворкян В.В. Развитие института выборов в РФ: конституционно-правовое исследование // Автореф. дисс. ... канд.юр. наук. М., 2011, с. 7.

ристику<sup>1</sup>, однако однозначного её обозначения или определения как международного стандарта демократических выборов не дано. Считаем оправданной позицию профессора Г.Г. Арутюняна о том, что «свободные выборы предполагают исключение какого-либо давления на избирательный процесс (влияние, давление, террор, угроза, которые ставят поведение индивида в зависимость от характера голосования или последствий выборов)».

Как отмечает Г.В. Товмасян, «для сохранения истинной свободы выборов необходима такая политическая, морально-психологическая атмосфера, при которой ни у кого не возникнет обеспокоенности по поводу возможных преследований при голосовании против политической силы, находящейся в данный момент у власти. Для реализации свободы выборов наилучшим является общество, в котором избирательное право рассматривается как величайшая, неприкосновенная ценность

---

<sup>1</sup> Ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году; Пункт 5.1. Документа копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, принят 29 июня 1990 г.; ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей в 1966 году; ст. 3 Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой Советом Европы в 1950 году; ст. 1 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой Советом Межпарламентского Союза; стст. 1 и 8 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года; п.1 и п.3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией В 2002 году и др.



цивилизации»<sup>1</sup>.

В международно-правовых актах, формулирующих требования, выполнение которых - обязательное условие признания результатов выборов легитимными, требование свободных выборов указывается наряду со справедливыми и подлинными выборами, инклюзивными и транспарентными, подотчетными и вызывающими доверие<sup>2</sup>.

По убеждению М.В. Баглая, «свободными признаются такие выборы, которые проводятся в обстановке, обеспечивающей соблюдение всех основных прав человека, исключающей давление на избирателей и их запугивание. Всем гражданам без всякой дискриминации должен быть обеспечен равный доступ к участию в выборах. Граждане должны быть убеждены в том, что их участие, равно как и неучастие, в выборах не будет иметь для них неблагоприятных последствий»<sup>3</sup>.

Многие принципы и международные стандарты избирательного права направлены на обеспечение этой характеристики выборов. Таким образом, обеспечение свободных выборов всегда будет несомненно зависеть от того, насколько законно и в соответствии с правом были организованы и проведены выборы. Это во многом будет зависеть от степени информированности, подготовленности всех участников избирательного про-

---

<sup>1</sup> Товмсян Г.В. Проблемы реализации избирательных прав граждан Республики Армения (на арм. языке)// Автореф. дисс. на соискание... к.ю.н., Ереван, 2000, с. 11.

<sup>2</sup> International Election Principles: Democracy & The Rule Of Law/ Jhon Hardin Young editor. - 1st ed., USA, American Bar Association, 2009, p. 10-38.

<sup>3</sup> Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: энциклопедический словарь.- М.: НОРМА, 2006, с. 79.

цесса. Как отмечает Ш. Балоч, «демократия может укорениться в обществе только тогда, когда все заинтересованные в развитии демократической системы стороны осознают свои конституционные и избирательные права. Избиратели, являясь заинтересованной стороной, требуют просвещения в сфере их избирательных прав и обязанностей, чтобы каждый избиратель имел право свободного выбора. В этой связи средства массовой информации в современном мире могут способствовать реализации избирателями своих прав и обязанностей. Это поможет преодолеть кризис»<sup>1</sup>.

И если говорить о правовых основах демократических выборов, то к числу вышеперечисленных критериев определения степени демократичности избирательных процессов следует отнести и стабильность избирательного законодательства.

## **§ 1.2. Принцип стабильности избирательного законодательства и особенности его реализации в РА**

Стабильность избирательного законодательства - важнейшее условие не только для обеспечения демократического характера избирательных процессов, но и качественности этих процессов и особенно их результатов, так как нестабильность избирательного законодательства, его частые изменения, на наш взгляд, влекут за собою падение интереса граждан к избирательным процессам, а также к неизбежному непризнанию об-

---

<sup>1</sup> Балоч Ш. Современные избирательные тенденции и их влияние на укрепление электорального суверенитета // Сборник материалов международной конференции «Современные избирательные тенденции в условиях многополярного мира». – М.: РЦОИТ, 2018, с. 48.

щественностью результатов избирательных процессов.

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ провел «Обзор избирательного законодательства и практики государств-участников ОБСЕ» (2013г.), в рамках которого отметил, что «Стабильность нормативно-правовой базы является важным принципом демократических выборов, так как участникам избирательного процесса необходима своевременная информация о правилах, регулирующих выборы. Раздел II.2.b Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии 2002 года рекомендует, чтобы «основные элементы закона о выборах ... не подвергались правкам менее чем за год до выборов ...». У БДИПЧ часто возникал вопрос о стабильности нормативно-правовой базы, в частности, когда изменения в законодательной базе принимались в очень короткий срок перед выборами (Азербайджан, Бывшая Югославская Республика Македония, Грузия 2012, Казахстан 2011, Молдова, Польша, Румыния 2012, Испания, США 2012) или между двумя турами одних и тех же выборов (Украина 2010). В связи с этим, зачастую давались рекомендации по обеспечению того, чтобы законодательные поправки вносились заблаговременно до даты выборов (п. 1.3.5.).

В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, а также в Интерпретирующей декларации о стабильности избирательного права, принятых Европейской комиссией «За демократию через право» (Венецианской комиссией), требования о стабильности избирательного законодательства сводятся к тому, что:

- 1) за исключением норм, регулирующих технические воп-

росы и конкретные аспекты, которые могут оформляться в виде подзаконных актов, нормы избирательного права или нормативно-правовые акты, составляющие законодательство о референдуме, должны быть закреплены по крайней мере в виде обычного закона;

2) не следует пересматривать законодательство о выборах незадолго до выборов или до проведения референдума;

3) оптимальным сроком для запрета внесения изменений в избирательное законодательство считается год до проведения выборов;

4) ограничения по внесению изменений касаются избирательного законодательства не вообще, а лишь той его части, которая касается основополагающих элементов закона о выборах;

5) принцип ограничения пересмотра избирательного законодательства не является главенствующим по отношению к другим принципам вышеуказанных Сводов, поэтому на него нельзя ссылаться «для сохранения ситуации, противоречащей стандартам европейского наследия в сфере выборов, или при создании препятствий в отношении выполнения рекомендаций со стороны международных организаций»<sup>1</sup>.

Итак, рассмотрим указанные требования подробнее.

Первое требование о закреплении норм избирательного законодательства на уровне как минимум обычного закона, в сов-

---

<sup>1</sup> Стабильность избирательного права. Интерпретирующая декларация, утвержденная на 15-м заседании Совета по демократическим выборам (*Венеция, 15 декабря 2005 года*) и на 65-й пленарной сессии Венецианской комиссии (*Венеция, 16-17 декабря 2005 года*). CDL-AD(2005)043. Источник: Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. - Кишинев: Cudrag, 2016, с. 45.

ременных демократических странах сегодня сводится к наличию очень часто в Конституции норм или даже специальной структурной части (главы, раздела), регулирующих основные принципы избирательного права, основы избирательной правосубъектности и иные основные начала избирательного режима; обязательное провозглашение принципов избирательного права; иногда статус органов, ответственных за организацию и проведение выборов т.д. Достоинством армянской действительности в указанной области является конституционное закрепление принципов избирательного права (стст. 2 и 7 Конституции РА), субъективных избирательных прав и права на участие в референдуме (как активного, так и пассивного избирательного права) (ст. 48 Конституции РА), а также конституционного статуса Центральной избирательной комиссии (стст. 194-195), которой в реформированной Конституции посвящена отдельная глава (глава 11 Конституции РА); отдельная глава посвящена институту референдума (глава 15 Конституции РА). Отдельно, как мы считаем, следует отметить тот факт, что с 1999 года в Армении избирательное законодательство кодифицировано, что облегчает его понимание и правоприменение. Более того, после конституционной реформы 2015 года Конституцией РА был введен новый вид нормативно-правового акта, ранее не имевший места в правовой системе страны, - конституционный закон. При этом первым конституционным законом, принятым на основе конституционных поправок 2015 года, стал новый Избирательный кодекс РА, принятый 25 мая 2016 года и вступивший

в силу с 1 июня 2016 года<sup>1</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что рассматриваемый критерий демократичности избирательных процессов в Армении обеспечен на весьма высоко «защищенном» уровне.

Обращаясь ко второму требованию о том, что избирательное законодательство не должно изменяться непосредственно перед самими выборами, следует обратить особое внимание на риторику данных рекомендаций. Так, в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианская комиссия использует термин «следует запретить», тогда как в Своде рекомендуемых норм при проведении референдумов применяется словосочетание «не следовало бы изменять». Бесспорно, требование о том, что своевременное установление «правил игры» во время избирательных процессов должно быть более строгим, чем во время референдумов. И это понятно, ведь крайне редко точные сроки референдума бывают известны заранее.

Европейские стандарты в области демократических принципов в качестве срока ограничения для пересмотра избирательного законодательства устанавливают год до проведения выборов или референдума. Рассматривая армянскую действительность через призму данного критерия, приходится делать неутешительные выводы.

Если рассмотреть историю развития избирательного зако-

---

<sup>1</sup> Следует отметить, что наряду с Избирательным кодексом РА, согласно части 2 статьи 103 Конституции РА, конституционным является и новый закон РА «О референдуме», а также конституционными являются Конституционные законы РА «О Конституционном Суде», «Регламент Национального Собрания», «О партиях», «О Защитнике прав человека» и Судебный кодекс РА.

нодательства современной Армении<sup>1</sup>, то можно выделить в ней следующие этапы:

1. 1991г. – приобретение независимости РА, принятие первых в РА законов о выборах и о референдуме,
2. 1995г. – принятие Конституции РА и на ее основе первых избирательных законов,
3. 1999г. – первая кодификация избирательного законодательства РА,
4. 2005г. – внесение первых изменений в Конституцию РА,
5. 2011г. – принятие второго Избирательного кодекса РА,
6. 2015г. – внесение вторых изменений в Конституцию РА и принятие третьего Избирательного кодекса РА путем принятия в 2016 году Конституционного закона, который вступил в силу с 01.06.2016г.

После принятия Конституции РА можно выделить следующие этапы в развитии избирательного законодательства: 1) 1995-1999гг.; 2) 1999-2005гг.; 3) 2005-2011гг.; 4) 2011-2015гг.; 4) после 2015г.

Первый Избирательный кодекс (действовал с 28.02.1999г. по 26.06.2011г.) был изменен в общей сложности 15 раз, а второй Избирательный кодекс, который действовал с 26 июня 2011 года по 1 июня 2016 года (до 01.09.2017г. указанный кодекс действовал частично), был изменен 7 раз, при этом создается впечатление, что сложилась традиция изменять избирательное

---

<sup>1</sup> Об этом см. подробно: Акопян Л. Правовые регулирования институтов избирательного права в Армении с 1991 г. по 2016 г. // Развитие избирательных систем в Центральной и Восточной Европе с 1991 года. / Гл. ред. Жолт Солноки. Издатель: Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ), Будапешт, 2016, с. 78-92.

законодательство непосредственно перед каждыми общегосударственными выборами.

Более того, действующий Избирательный кодекс РА, принятый, казалось бы, совсем недавно - 25 мая 2016 года, на основе которого полномасштабно выборы были проведены в апреле 2017 года, в декабре 2018 года и в июне 2021 года, на протяжении первых 6 месяцев с момента вступления в силу данного Кодекса в него дважды были внесены изменения<sup>1</sup>, после этого Кодекс был изменен еще 9 раз, при этом два Конституционных закона о внесении изменений в Избирательный кодекс еще не вступили в силу. Примечательно, что три последних из указанных изменений внесены в Кодекс в 2021 году.

Действующий Избирательный кодекс РА подвергался различным неудачным попыткам внесения в него изменений, а также широкомасштабным изменениям уже после «бархатной революции». В частности, непосредственно перед внеочередными парламентскими выборами 9 декабря 2018 года был подготовлен проект поправок в Избирательный кодекс РА, который не был одобрен парламентом (учитывая соотношение политических сил, имеющееся на тот момент в Национальном Собрании РА).

Так, если проследить хронологию внесения изменений в избирательное законодательство и проведенных выборов и референдумов в период со времени принятия Конституции РА по сегодняшний день, получится следующая картина:

---

<sup>1</sup> При этом попыток внести изменения было 3, однако Закон о внесении изменений и дополнений от 30.06.2016г. NЗР-120-Н не был применен, так как был аннулирован.



| Выборы/<br>Референдум                   | День голосования<br>выборов/<br>референ-<br>дума | Принятие избирательного<br>законодательства либо его<br>пересмотр                                                                                                                                                     | Период вре-<br>мени между<br>днем голосо-<br>вания и днем<br>вступления в<br>силу закона |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Референдум по при-<br>нятию Конституции | 05.07.1995г<br>.                                 | В Закон РА О референдуме<br>1991 г. были внесены<br>изменения, принятые и<br>вступившие в силу 22.05.95г.                                                                                                             | <b>1,5 месяца</b>                                                                        |
| Выборы Националь-<br>ного Собрания (НС) | 05.07.1995г<br>.                                 | Закон принят 04.04.95г.,<br>вступил в силу 05.04.95г.                                                                                                                                                                 | <b>3 месяца</b>                                                                          |
| Выборы Президента<br>РА                 | 22.09.1996г<br>.                                 | Закон принят 30.04.96г.,<br>вступил в силу 04.06.96г.                                                                                                                                                                 | <b>около 4<br/>месяцев</b>                                                               |
| Внеочередные выбо-<br>ры Президента РА  | 16.03.1998г<br>.                                 | Изменений в законе не было                                                                                                                                                                                            |                                                                                          |
| Выборы НС                               | 30.05.1999г<br>.                                 | Кодекс был принят 05.02.99г.,<br>вступил в силу 28.02.99г.                                                                                                                                                            | <b>3 месяца</b>                                                                          |
| Выборы Президента<br>РА                 | 19.02.2003г<br>.                                 | Кодекс был изменен 03.07.02г.,<br>изменения вступили в силу<br>03.08.02г.                                                                                                                                             | <b>Около 6<br/>месяцев</b>                                                               |
| Конституционный<br>референдум           | 25.05.2003г<br>.                                 | В Закон РА О референдуме<br>2001 г. были внесены<br>изменения, принятые 31.03.03г.<br>и вступившие в силу 01.05.03г.                                                                                                  | <b>24 дня</b>                                                                            |
| Выборы НС                               | 25.05.2003г<br>.                                 | Кодекс был изменен 03.07.02г.,<br>изменения вступили в силу<br>03.08.02г.                                                                                                                                             | <b>Около 10<br/>месяцев</b>                                                              |
| Конституционный<br>референдум           | 27.11.2005г<br>.                                 | В Закон РА О референдуме<br>2001 г. были внесены<br>изменения, принятые 28.09.05г.<br>и вступившие в силу 06.10.05г.,<br>при этом ИК РА был изменен<br>законом, принятым 19.05.05г. и<br>вступившим в силу 01.06.05г. | <b>Около 2<br/>месяцев и 6<br/>месяцев</b>                                               |
| Выборы НС                               | 25.05.2007г<br>.                                 | Кодекс был изменен 22.12.06г.,<br>изменения вступили в силу<br>27.01.07г., затем 26.02.07г. Ко-<br>декс был вновь изменен, а<br>24.03.07г. изменения вступили<br>в силу                                               | <b>4 месяца и 2<br/>месяца</b>                                                           |
| Выборы Президента<br>РА                 | 19.02.2008г<br>.                                 | Кодекс был изменен 16.11.07г.,<br>изменения вступили в силу<br>20.11.07г., затем 18.12.07г. Ко-                                                                                                                       | <b>3 месяца и<br/>около 2<br/>месяцев</b>                                                |

|                            |              |                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                      |
|----------------------------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            |              | декс был вновь изменен, а 01.01.08г. эти изменения вступили в силу                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                      |
| Выборы НС                  | 06.05.2012г. | Кодекс был принят 26.05.11г., вступил в силу 26.06.11г.                                                                                                                                                                                                | <b>Около 10 месяцев</b>                                                                                                              |
| Выборы Президента РА       | 18.02.2013г. | Кодекс был изменен 20.03.12г., изменения вступили в силу 01.06.12г.                                                                                                                                                                                    | <b>Около 9 месяцев</b>                                                                                                               |
| Конституционный референдум | 06.12.2015г. | В Закон РА О референдуме 2001 г. были внесены изменения, принятые 10.06.15г. и вступившие в силу 18.07.15г., при этом ИК РА был изменен законом, принятым 11.11.15г. и вступившим в силу 19.11.15г.                                                    | <b>Около 5 месяцев и 17 дней</b>                                                                                                     |
| Выборы НС                  | 02.04.2017г. | Кодекс был принят 25.05.16г., вступил в силу 01.06.17г., при этом ИК РА был изменен законами, принятыми 30.06.16г. и 20.10.16г., вступившими в силу 12.07.16г. и 29.10.16г. соответственно                                                             | <b>Около 5 месяцев</b><br><i>(последние изменения)</i>                                                                               |
| Внеочередные выборы НС     | 09.12.2018г. | Кодекс был изменен 04.05.18г., изменения вступили в силу 09.06.18г., затем 13.06.18г. Кодекс был вновь изменен, а 14.07.18г. эти изменения вступили в силу                                                                                             | <b>Около 5 месяцев</b><br><i>(последние изменения)</i>                                                                               |
| Внеочередные выборы НС     | 20.06.2021г. | Кодекс был изменен 24.03.21г., указанные изменения пока в силу не вступили, далее Кодекс был изменен 01.04.21г., изменения вступили в силу 27.04.21г., затем 07.05.21г. Кодекс был вновь изменен, а 26.06.21г.. эти изменения частично вступили в силу | <b>Около 2 месяцев</b><br><i>(предпоследние изменения, а последние изменения вступили в силу через 6 дней после дня голосования)</i> |

Анализ данных вышеприведенной таблицы свидетельствует о том, что только в период времени, предшествующий

внеочередным президентским выборам 1998г., Избирательный кодекс РА не подвергался изменениям либо не было попыток внести изменения в избирательное законодательство.

### **§ 1.3. Политико-правовое значение обеспечения принципа стабильности избирательного законодательства РА**

Следует признать, что в основе изменений, которые вносятся в избирательное законодательство, не всегда лежит объективная необходимость и уж тем более продуманная концептуальная основа. Именно поэтому нередко можно встретить характеристики избирательного законодательства как одного из самых политизированных. «Даже когда не ставится цель сознательного манипулирования, создается впечатление, что изменения продиктованы непосредственными политическими интересами партии властей»<sup>1</sup> (п.65). Республики Армения в этом аспекте исключением не является.

Успех или неудача на выборах могут быть серьёзно предопределены содержанием избирательного законодательства, конституционно-правовым регулированием отношений на каждой стадии избирательного процесса. Нестабильность и политическая предопределённость избирательного законодательства приводит к тому, что граждане теряют доверие не только к нему, но и к самим выборам, а также сформированным на их ос-

---

<sup>1</sup> Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: Руководящие принципы и Пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года), Страсбург, 30 октября 2002 г. Заключение п° 190/2002 CDL-AD (2002) 23.

нове представительным органам<sup>1</sup>.

Однако следует отметить, что при подробном рассмотрении приведенного в представленной в предыдущем параграфе таблице каждого случая можно констатировать, что предпринятые изменения были направлены на корректирование тех недостатков, которые были выявлены в рамках организации и проведения предыдущих выборов и/или референдумов, в том числе и с учетом замечаний и позиций, отраженных в докладах международных организаций, представленных ими в рамках осуществленной в Армении наблюдательной миссии.

На первый взгляд, анализ данных вышеприведенной таблицы позволяет сделать вывод о том, что такой критерий демократических выборов и референдума, как стабильность избирательного законодательства, в Армении не обеспечен. Однако констатировать подобное можно было бы лишь в случае, если бы приведенные выше законодательные поправки касались «основополагающих элементов» закона о выборах или «основных положений» законодательства о референдуме.

Так, в пунктах 64-66 Пояснительного доклада к ранее упомянутому Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, обращаясь к вопросу об «основополагающих элементах» законов о выборах, говорится, что «на практике следует защищать не столько стабильность базовых принципов ..., сколько стабильность некоторых конкретных норм избирательного законодательства, особенно тех норм, которые регулируют саму изби-

---

<sup>1</sup> Шустров Д.Г., Малютин Н.С. Концепция корректировки российского конституционно-правового законодательства в вопросе регулирования протестных отношений / Под ред. к.ю.н. С.Н. Шевердяева М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2013, с. 29.

рательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных участков». Указывается также, что «один из способов не допустить манипулирования заключается в том, чтобы определить в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон, наиболее принципиальные элементы (сама избирательная система, членский состав избирательных комиссий, границы избирательных округов или порядок их определения)».

Таким образом, следует разобраться, касались ли изменения, внесенные в избирательное законодательство незадолго до проведения выборов, приведенных выше «основополагающих элементов» закона о выборах.

Об этом гласит и приведенный нами последний критерий демократичности избирательных процессов, означающий, что недопустимо ссылаться на принцип ограничения пересмотра избирательного законодательства, сохраняя при этом ситуацию, заведомо противоречащую иным международным критериям и стандартам демократических выборов.

Однако даже в случае, когда пересмотр избирательного законодательства накануне выборов касается основных элементов, то и тогда необходимо оценить степень необходимости подобных изменений, уровень качества пересмотра избирательного законодательства именно с точки зрения демократичности избирательных процессов, то есть возможности влияния этого пересмотра на уровень демократичности указанных процессов. С этой точки зрения наиболее ярким примером может послужить ситуация с конституционным референдумом, проведенном в Республике Армения в 2015 году, учитывая тот

факт, что срок между изменениями в избирательное законодательство и днем проведения референдума составил 17 дней. В рассматриваемом случае избирательное законодательство изменилось тогда, когда конституционный референдум уже был назначен. Так, конституционный референдум 6 декабря 2015 года был назначен Указом Президента УП-754-Н от 08.10.2015г., который вступил в силу 09.10.2015г., а 11.11.2015г. был принят и 19.11.2015г. (то есть в период организации и проведения референдума – за 17 дней до дня голосования) вступил в силу Закон РА «О внесении изменения и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения», который определил право избирателей участвовать в голосовании с применением идентификационной карты, а также порядок такого голосования. Задача, на самом деле, была неотложной и крайне актуальной: необходимость изменений была обусловлена тем, что с 1 июня 2012 года вступил в силу Закон РА «Об идентификационных картах», согласно статье 2 которого идентификационная карта признавалась документом, удостоверяющим личность гражданина РА и гражданство РА, вместе с тем Закон определял, что после 1 января 2014 года прекращается выдача (обмен) паспортов, предусмотренных Постановлением правительства РА N 821 от 25 декабря 1998 года (условно назовем их паспортами «старого» образца), за исключением установленных законом случаев. Переходными положениями закона было также установлено, что паспорта «старого» образца, выданные до 01.01.2014 года (а в установленных законом случаях и после 01.01.2014г.), считаются действительными до истечения срока их действительности. До истечения срока действительности

паспорта гражданин вправе получить также идентификационную карту. Так как начиная с 1 января 2014 года паспорта «старого» образца фактически не выдавались, у многих граждан РА уже не было паспортов «старого» образца, а в качестве документа, удостоверяющего личность, применялись только идентификационные карты.

Избирательный кодекс РА, действующий на момент организации и проведения конституционного референдума 06.12.2015г., в качестве документа, удостоверяющего личность избирателя, идентификационную карту не рассматривал (часть 3 статьи 64 действующего на тот момент Избирательного кодекса РА). При сохранении подобного регулирования часть граждан РА, обладающих избирательным правом и правом на участие в референдуме, лишились бы возможности принять участие в референдуме 2015 года в силу отсутствия у них документа, удостоверяющего личность, в понимании Избирательного кодекса. Было очевидно, что гражданин должен иметь возможность реализовать свое право на участие в референдуме, предъявляя для участия в голосовании идентификационную карту, так как в ситуациях, когда у гражданина не было паспорта «старого» образца, он просто лишился права участия в референдуме и избирательного права, если ему не предоставить возможность проголосовать с помощью идентификационной карты. Подобное регулирование способно было привести к антиконституционным проявлениям, во избежание которых и был предпринят пересмотр Избирательного кодекса РА накануне референдума 06 декабря 2015 года.

К данному вопросу обращалась и Венецианская комиссия в

своих докладах по проектам избирательного законодательства РА. В частности, в совместном заключении Венецианской комиссии и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ по проекту Избирательного кодекса РА 2016 года, обозначив требования стабильности, указанные в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, одновременно говорится, что не менее важно иметь достаточное время для тщательного, всеобъемлющего и общественного обсуждения в целях достижения консенсуса в отношении существенных изменений в избирательном законодательстве<sup>1</sup>.

С учетом указанного, следует отметить, что внесение изменений в Избирательный кодекс в 2021 году было беспрецедентным. Речь пойдет лишь о тех изменениях, которые уже вступили в силу и были применены в рамках внеочередных парламентских выборов 2021 года.

Во-первых, Конституционный закон РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «Избирательный кодекс Республики Армения»» (далее – также Закон об изменениях) был принят 1 апреля 2021 года и вступил в силу 27

---

<sup>1</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) and Osce Office For Democratic Situtions And Human Rights (Osce/Odihr) Armenia Preliminary Joint Opinion On The Draft Electoral Code, as of 18 April 2016 (On the basis of comments by Mr Richard Barrett (Member, Ireland) Ms Paloma Biglino Campos (Substitute Member, Spain) Mr Evgeni Tanchev (Member, Bulgaria) Mr Kåre Vollan (Expert, Norway) Mr Vasil Vashchanka (Expert, OSCE/ODIHR) // Venice Commission Opinion No. 835/2016 OSCE/ODIHR Opinion No: ELE-ARM/286/2016 Strasbourg, Warsaw, 13 June 2016, CDL-AD(2016)019, § 18-19. Источник:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2016\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2016)004-e).



апреля 2021 года. Как видно, вступление в силу данных изменений предшествовало дню голосования без малого всего на два месяца.

Во-вторых, помимо некоторых изменений технического характера, в рамках указанных изменений была пересмотрена избирательная система при проведении парламентских выборов, а также порядок распределения мандатов.

Как говорилось выше, в пунктах 64-66 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, обращаясь к вопросу об «основополагающих элементах» законов о выборах, говорится, что следует обеспечить стабильность «некоторых конкретных норм избирательного законодательства, особенно тех норм, которые регулируют *саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных участков*».

Анализ правовых норм Закона об изменениях позволяет сделать вывод о том, что внесенные в Избирательный кодекс данные изменения касались именно «основополагающего элемента» - избирательной системы. И несмотря на то что в результате внесения изменений в Избирательный кодекс сохранилась пропорциональная избирательная система во время парламентских выборов, однако был отменен компонент территориальных списков, которые ранее представлялись партиями и блоками для регистрации наряду с общенациональным списком. К данному вопросу обращалась и Венецианская комиссия в своем Совместном срочном заключении относительно изменений Избирательного кодекса РА и связанного с ним законода-

тельства (далее – также Совместное заключение 2021 года)<sup>1</sup>. Совместное заключение оказалось весьма противоречивым. С одной стороны, Венецианская комиссия напоминает основные требования, предъявляемые к стабильности избирательного законодательства, с другой стороны, делается попытка «оправдать» действие политической власти по такому «срочному» внесению изменений в Избирательный кодекс.

Оценивая Закон об изменениях от 1 апреля 2021 года с точки зрения принципа стабильности избирательного законодательства, Венецианская комиссия зафиксировала, что Закон об изменениях был принят 1 апреля 2021 года, в рамках которого были отменены «списки мажоритарных кандидатов». Отмечается также, что проект был принят 82 голосами без голосов против и без воздержавшихся, при этом отмечается, что депутаты от оппозиционных фракций в голосовании не принимали участия. Самым интересным оказался подход Президента Республики к вопросу о подписании рассматриваемого Закона. Президент заблаговременно заявил о том, что не собирается подписывать данный Закон, однако и не собирается обращаться в Конституционный Суд для проверки его конституционности. В результате подобной позиции главы государства по истечении конституционно определенного срока, предусмотренного для подписания Закона Президентом, Закон был подписан Председателем Национального Собрания. В данном заключе-

---

<sup>1</sup> Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) Совместное срочное заключение относительно изменений Избирательного кодекса Армении и связанного с ним законодательства. Заключение N 1026/2021, БДИПЧ Заключение N ELE-ARM/409/2021, CDL-PI(2021)006, Страсбург, Варшава, 21 апреля 2021 года.

нии Венецианская комиссия ссылается на Свод рекомендуемых норм при проведении выборов и Интерпретирующую декларацию о стабильности избирательного права Венецианской комиссии<sup>1</sup>, указав, что данные акты подчеркивают важность стабильности избирательного правового поля как часть надежности любого избирательного процесса (пункт 9 Совместного заключения 2021 года)<sup>2</sup>. Там же говорится о том, что если в основные элементы избирательного законодательства вносятся изменения (например, в саму избирательную систему, в правила формирования избирательных комиссий или иных органов, организующих выборы, в границах округов и правилах распределения избирательных участков и т.д.), это должно произойти задолго до следующих выборов – не менее чем за год до этого. Если внеочередные выборы назначаются после изменения избирательной системы, то эта система должна применяться не ранее, чем через год после принятия этих изменений<sup>3</sup>. Частые изменения разрушают доверие к избирательным процессам.

В Совместном заключении 2021 года говорится при этом, что «изменения могут быть приемлемыми, если они, скорее, технического характера, чем содержательного, и основаны на обоснованных экспертных предложениях». Венецианская комиссия в пункте 10 Совместного заключения 2021 года под-

---

<sup>1</sup> Code of good practice in electoral matters, II.2.b; Interpretative declaration on the stability of electoral law.

<sup>2</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)006-arm](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)006-arm)

<sup>3</sup> Code of good practice in electoral matters; Interpretative declaration on the stability of electoral law; Joint opinion on the draft laws on amending and completing certain legislative acts (electoral system for the election of the Parliament) of the Republic of Moldova, ¶¶12: CDL-PI(2021)006

черкнула, что оговорки, содержащиеся в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, и Интерпретирующая декларация о стабильности избирательного права по поводу содержательных изменений менее важны, если по поводу изменений между политическими силами есть взаимопонимание<sup>1</sup>. Такого рода изменения позднего этапа предполагают, что они предоставляют разумное время для надлежащей организации выборов органами, ответственными за организацию выборов, и заинтересованными политическими сторонами и для понимания результатов таких реформ гражданами. Было отмечено, что Закон об изменениях упрощают избирательную систему. Указывалось также, что «несмотря на то что ликвидация списков территориальных кандидатов принципиально не меняет избирательную систему, тем не менее, с точки зрения географического представительства официально меняется механизм превращения голосов в мандаты». Венецианская комиссия признает, что в этом смысле ликвидация списков территориальных кандидатов предполагает изменение «основополагающего компонента избирательной системы» непосредственно перед выборами, при этом оправдывая такой подход, отмечает, что «упрощение избирательной системы, судя по всему, получило широкую поддержку политических сил и большей части гражданского общества», и далее выражает надежду на то, что такое изменение не должно создать сложности для надлежащей организации выборов, и для их понимания гражданами и иными заинтересо-

---

<sup>1</sup> Code of good practice in electoral matters; Interpretative declaration on the stability of electoral law; Joint opinion on the draft laws on amending and completing certain legislative acts (electoral system for the election of the Parliament) of the Republic of Moldova, 12: CDL-PI(2021)006, 12.

ванными субъектами избирательного процесса.

Такое «оправдание» вряд ли можно ставить в основу обоснования таких глобальных, значимых и существенных изменений, вносимых в избирательное законодательство непосредственно перед выборами. На наш взгляд, в рамках именно Закона об изменениях была заложена крайне порочная практика. Так, в рамках данной практики политическая партия, имеющая большинство в парламенте, может позволить себе без участия иных политических сил, без учета мнения гражданского общества изменить избирательное законодательство себе в угоду. С другой стороны, оппозиционные партии, органы и должностные лица государства, причастные к избирательным процессам, а также к процессам по изменению избирательного законодательства, могут занять совершенно безответственную позицию, отстранившись от этих процессов – то, что произошло в рамках принятия Закона об изменениях. Считаем такой подход к вопросу о стабильности избирательного законодательства крайне опасным, способным привести с необратимым отрицательным последствиям. Несмотря на то что в рамках Закона об изменениях действительно упрощалась применяемая во время парламентских выборов избирательная система, тем не менее, любое изменение существенного, основополагающего элемента предполагает принятие новых, ранее не запланированных мер, даже если они направлены на упрощение (например, корректировки программного обеспечения автоматизированной системы «Выборы», утверждение протоколов избирательных комиссий нового образца, утверждение и подготовка бюллетеней нового образца и т.д. и т.п.).

Итак, обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что выработанные международным сообществом критерии демократических выборов являются общечеловеческим наследием и, несомненно, должны соблюдаться. При этом недопустимо под предлогом обеспечения вышеуказанных критериев создание таких ситуаций, когда имеющееся законодательное регулирование способно исказить смысл и содержание основополагающих прав либо самих демократических институтов. Однако в то же время совершенно неприемлемо оправдание частых и несвоевременных изменений избирательного законодательства наличием консенсуса по этому поводу между политическими силами. Таким «обоснованием» можно легко обойти любой международный стандарт демократических выборов. Именно этим, на наш взгляд, опасен приобретенный в Армении «неполезный» опыт, представленный выше. Считаем необходимым подчеркнуть, что предложенные международными документами гарантии стабильности избирательного законодательства направлены исключительно против непродуманных изменений избирательного законодательства, направленных на удержание политической власти либо на обслуживание узкопартийных краткосрочных интересов находящихся во власти политических сил (в том числе и оппозиционных).

## ГЛАВА 2.

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫБОРОВ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

### § 2.1. Международный и зарубежный опыт правового регулирования финансирования предвыборной агитации и выборов

Предвыборная агитация и финансирование выборов играют стержневую роль в избирательных процессах и зачастую определяют исход выборов. Для того, чтобы сформировалось наиболее глубокое и всеобъемлющее представление об этих двух институтах, в рамках настоящего исследования рассмотрим и обсудим их международные правовые регулирования и опыт зарубежных стран.

В результате проведенного исследования понятию «предвыборная агитация» можно дать следующее общее определение. Предвыборная агитация – это осуществляемая в ходе предвыборной кампании деятельность, цель которой убедить избирателей проголосовать за или против определенного кандидата, списка кандидатов, партии или блока партий.

В аспекте сроков предвыборная агитация в разных странах начинается по-разному. В одном случае она начинается за определенное установленное законом количество дней до дня выборов, в другом случае – со дня регистрации кандидатов, в третьем – со дня официального опубликования списков, в четвертом – со дня официального объявления дня выборов и т.д.

Практически везде законодательство предусматривает окончание предвыборной агитации за день (в редких случаях – за два дня) до голосования, что обосновывается тем, что избиратели должны иметь возможность спокойно, без лишнего давления принять для себя верное решение.

Из международно-правовых документов касательно избирательного права прежде обратимся ко Всеобщей декларации прав человека<sup>1</sup>, статья 21 которой устанавливает, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

В части 3 той же статьи Декларации указывается, что воля народа должна быть основой власти правительства. Эта воля должна находить себе выражение в периодических и несфальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Дальнейшее закрепление на международном уровне избирательного права каждого гражданина состоялось в 1966 году, когда 16 декабря Генеральная Ассамблея ООН приняла Международный пакт о гражданских и политических правах. Согласно статье 25 Пакта каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как

---

<sup>1</sup> Принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года.



непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; (...).

Одним из важнейших международных документов, регулирующих возникающие в связи с выборами отношения, является принятая в рамках Содружества Независимых Государств Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств<sup>1</sup>. Статья 13 этой Конвенции, озаглавленная «Государственная информационная поддержка выборов и агитационной деятельности», обязывает стороны обеспечивать свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

Средства массовой информации и телекоммуникаций призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов (списков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, осуществлять свою деятельность в рамках конституции, законов, международных обязательств государства.

Конвенция устанавливает также, что в соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе: (...) присутствовать на публичных

---

<sup>1</sup> Принята государствами-членами СНГ 7 октября 2002 года в Кишиневе.

агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения (пункт «в» части 3 статьи 13).

Важная норма-гарантия беспрепятственной организации и проведения предвыборной агитации закреплена в части 4 той же статьи, согласно которой гражданам, кандидатам, политическим партиям (партийным блокам), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям гарантируется свобода проведения агитационной деятельности в любых допустимых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры.

Всем кандидатам, политическим партиям (партийным блокам), участвующим в выборах, в соответствии с конституцией, законами должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения положений своей предвыборной программы (платформы).

При проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду (части 5-6 статьи 13).

В то же время перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политическими партиями (партийными блоками) агитационной деятельности, а также такое участие средств массовой информации в освещении избирательной кампании, которое может стать основанием для наступления ответственности, Конвенция возлагает на национальные законодательства.

Что касается финансирования выборов, то статья 12 Конвенции содержит положения о финансировании выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (партийных блоков). В частности, Конвенция устанавливает, что финансирование мероприятий, связанных с выборами, осуществляется за счет средств бюджета. Государства обеспечивают в случаях и порядке, предусмотренном конституциями и законами, кандидатам, политическим партиям (партийным блокам), участвующим в выборах, выделение на справедливых условиях бюджетных средств, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. Использование кандидатами, политическими партиями (партийными блоками) иных денежных средств, кроме поступивших в указанные фонды, должно быть запрещено законами и влечь ответственность в соответствии с законами.

Какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от

иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (партийным блокам), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно, или иным образом относятся к кандидату, политической партии (партийному блоку) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют либо содействуют реализации целей политической партии (партийного блока), не допускаются.

Помимо этого, Конвенция обязывает, чтобы государства-члены СНГ обеспечивали открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (партийным блокам), участвующим в выборах, с тем чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования как кандидатам, так и политическим партиям (партийным блокам), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах.

Кандидаты, политические партии (партийные блоки), участвующие в выборах, должны с установленной законами периодичностью представлять в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои денежные избирательные фонды, о вкладчиках соответствующих средств, а также о всех своих расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах (часть 5 статьи 12).

Для осуществления контроля или надзора за соблюдением

правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (партийных блоков) может быть образован специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на должностных лиц либо избирательные органы.

Установление перечня нарушений условий и порядка пожертвований, финансирования деятельности кандидатов, политических партий (партийных блоков), а также перечня мер предупреждения, предотвращения или пресечения нарушений при финансировании выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий Конвенция возлагает на национальные законодательства государств-членов (часть 7 статьи 12).

В свою очередь статья 3 Протокола N 1<sup>1</sup> к Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup>, озаглавленная «Право на свободные выборы», устанавливает, что «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». Со временем Европейский суд по правам человека, толкуя Конвенцию, отметил, что являющаяся предметом спора статья включает также предвыборную агитацию.

Касательно статьи 10 Европейской конвенции Европейский суд по правам человека уже неоднократно (в аспекте нескольких дел) подчеркивал тесную связь между свободными выборами и свободой выражения мнения. Суд нашел, что эти два пра-

---

<sup>1</sup> Подписан 20 марта 1952 года в Париже.

<sup>2</sup> Подписана 4 ноября 1950 года в Риме. Республика Армения ратифицировала Конвенцию 26 апреля 2002 года.

ва, особенно свобода политических дискуссий, являются основой демократического общества. Оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга. Например, как отмечал Суд ранее, свобода слова служит одним из необходимых условий для «обеспечения свободного выражения мнения народа при избрании законодательной власти». По этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам (*Bowman v. the United Kingdom*, 1998, § 42).

Еще по одному делу (*Uspaskich v. Lithuania*) заявитель, являющийся политическим деятелем, жаловался, что его домашний арест (в рамках осуществляемого на основании политической коррупции уголовного производства) помешал его участию в парламентских выборах наравне с другими кандидатами. Суд, не констатировав нарушение статьи 3 Протокола N 1, в частности, отметил, что он (заявитель) при желании мог организовать свою предвыборную агитацию из дома. Учитывая его известность как политического деятеля, и то, что члены его партии лично участвовали во встречах с избирателями, домашний арест не мог стать тем препятствием для заявителя, которое повлияло бы на окончательные результаты выборов. Более того, внутригосударственное законодательство предусматривало систему индивидуальных жалоб касательно избирательных споров, чем заявитель воспользовался<sup>1</sup>.

Комитетом министров Совета Европы также был принят

---

<sup>1</sup> В связи с предвыборной агитацией см. также решения *TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, *Vitrenko and Others v. Ukraine*, *Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia*, *Communist Party of Russia and Others v. Russia*, *Abdalov and Others v. Azerbaijan*, *Oran v. Turkey* и др.

ряд важных документов, направленных на надлежащее регламентирование избирательных процессов (далее – Комитет министров). В частности, в Рекомендации Rec(2007)15 «Относительно мер, связанных с освещением СМИ избирательных кампаний»<sup>1</sup> Комитет министров рекомендует правительствам государств-участников изучать способы обеспечения уважения принципов справедливости, баланса и беспристрастности в освещении избирательных кампаний средствами массовой информации и рассматривать возможности принятия мер для имплементации этих принципов в своем внутреннем законе или практике, где это возможно, и в соответствии с конституционным правом.

С 19 по 23 августа сего года прошли публичные обсуждения проекта Рекомендации Комитета министров «О предвыборной коммуникации и освещении предвыборной агитации средствами массовой информации»<sup>2</sup>, который в ближайшем будущем будет одобрен Комитетом министров.

Еще одна Рекомендация Комитета министров посвящена регламентированию отношений, возникающих в связи с финансированием выборов. В Приложении к Рекомендации Rec(2003)4 Комитета министров «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и из-

---

<sup>1</sup> [https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Reference\\_Texts/CoE%20-%20Media%20Freedom%20and%20Pluralism/REF%20COE-CM-Rec\(2007\)15.pdf](https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Reference_Texts/CoE%20-%20Media%20Freedom%20and%20Pluralism/REF%20COE-CM-Rec(2007)15.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/public-consultations-on-the-cm-draft-recommendation-on-electoral-communication-and-media-coverage-of-election-campaigns-19-july-23-august-2021->

бирательных кампаний»<sup>1</sup> закрепились важные принципы обеспечения прозрачности избирательных процессов и предупреждения рисков коррупции. В частности, статья 3 Приложения устанавливает: «Принимаемые государствами меры по регулированию дарения в пользу политических партий должны предусматривать специальные нормы, чтобы:

- избегать конфликтов между интересами;
- обеспечивать прозрачность сделок по дарению и избегать случаев тайного дарения;
- избегать причинения вреда деятельности политических партий;
- обеспечивать независимость политических партий».

Статья 8 Приложения гласит, что правила финансирования политических партий должны *mutatis mutandis* применяться к финансированию избирательных кампаний кандидатов на выборах.

Государства должны принимать меры по предупреждению избыточного финансирования потребностей политических партий, например, установить ограничения на расходование средств на избирательную кампанию (статья 9 Приложения).

Вышеуказанный перечень международных документов относительно избирательного права и связанного с этим финансирования предвыборной агитации и выборов, конечно, не является исчерпывающим.

Ниже приведем также несколько примеров регламентирования являющихся предметом рассмотрения двух институтов в зарубежных странах.

---

<sup>1</sup> <https://rm.coe.int/16806cc1f1>



Так, согласно статье 105 Избирательного кодекса Польши<sup>1</sup> предвыборная агитация характеризуется как направленный обществу призыв проголосовать определенным образом или за кандидата избирательного комитета. Агитация может проводиться, начиная со дня принятия уполномоченным органом уведомления о создании избирательной комиссии в соответствии с установленными Избирательным кодексом положениями о форме и месте.

Каждый избиратель может проводить агитацию в пользу кандидатов, включая сбор подписей в поддержку кандидатов, на основании предварительного письменного разрешения юридических представителей (статья 106).

Кодекс предусматривает также ограничение сроков проведения агитации. Согласно статье 107 не допускается проведение агитации в день голосования и за 24 часа до этого, в том числе проведение встреч, организация шествий, митингов, выступлений или распространение агитационных материалов. В те же сроки запрещается агитация на избирательном участке и в участковом центре.

Избирательный кодекс Польши запрещает вести агитацию:

1) в зданиях государственных органов и органов местного самоуправления;

2) на рабочем месте, в той форме, которая может воспрепятствовать нормальной деятельности последних;

3) в воинских частях и других подчиняющихся Министерству национальной безопасности организационных еди-

---

<sup>1</sup> [https://www.legislationline.org/download/id/9470/file/POL\\_Election%20Code.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/9470/file/POL_Election%20Code.pdf)

ницах, частях гражданской обороны и частях, подчиняющихся Министру внутренних дел (часть 1 статьи 108).

Запрещается агитация среди студентов в образовательных учреждениях. Уроки по гражданскому образованию, включая распространение знаний среди студентов о правах и обязанностях граждан, уроки о значении выборов и принципах организации выборов в демократическом государстве не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации (части 2-3 статьи 108).

Избирательный кодекс Польши также содержит регулирования относительно агитационных материалов, предъявляемых к ним и к их распространению требованиям, а также относительно предвыборной агитации по радио и телевидению (статьи 109-122).

Раздел 9 Избирательного кодекса **Узбекистана**<sup>1</sup> посвящен предвыборной агитации. В частности, статья 44 Кодекса характеризует предвыборную агитацию как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и направленную на побуждение избирателей к голосованию за кандидата или политическую партию. Агитация начинается со дня, следующего за последним днем, установленным для регистрации кандидатов. Агитация в день выборов и за день до начала голосования не допускается.

Запрещается проведение агитации, сопровождаемой предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг (кроме информационных), а также выплатой денежных средств из избирательных фондов.

---

<sup>1</sup> <https://lex.uz/ru/docs/4386846>

Запрещается распространение недостоверной информации, а также сведений, порочащих честь и достоинство кандидатов.

Кодекс выделяет также круг субъектов, которым запрещается вести предвыборную агитацию. Ими, в частности, являются:

- руководители органов государственной власти и управления, органов государственной власти на местах;
- военнослужащие Вооруженных Сил Республики Узбекистан, сотрудники Службы государственной безопасности Республики Узбекистан, других военизированных формирований, правоохранительных органов, судьи, члены избирательных комиссий, профессиональные служители религиозных организаций.

Должностным лицам органов государственной власти и управления, органов исполнительной власти на местах во время предвыборной агитации запрещается использовать свое должностное и служебное положение в пользу или против любой политической партии или кандидата (статья 44).

Статья 45 Кодекса перечисляет формы проведения предвыборной агитации. Ими являются:

- распространение информации о программе и (или) предвыборной платформе политической партии с призывом голосовать за ее кандидатов в депутаты;
- распространение информации о программе и (или) предвыборной платформе кандидата в Президенты Республики Узбекистан с призывом голосовать за кандидата;
- распространение информации о кандидате с призывом голосовать за него.

Агитация может проводиться в форме публичных дебатов, дискуссий, пресс-конференций, собраний граждан, интервью, выступлений, размещения роликов в средствах массовой информации.

Агитация осуществляется:

- через средства массовой информации, сети телекоммуникаций, а также всемирную информационную сеть Интернет;
- посредством выпуска и распространения печатных, наглядных, аудиовизуальных и других агитационных материалов (плакаты, листовки и другие материалы);
- посредством проведения встреч с избирателями.

В период агитации могут быть использованы и иные виды, формы и методы ее проведения, не запрещенные настоящим Кодексом (статья 45).

Причем Избирательный кодекс Узбекистана содержит регулирования относительно порядка проведения агитации через средства массовой информации (статья 46), посредством выпуска и распространения печатных, наглядных, аудиовизуальных и других агитационных материалов (статья 47) и посредством проведения встреч с избирателями (статья 48).

Предвыборной агитации посвящен Раздел 7 Избирательного кодекса **Боснии и Герцеговины**<sup>1</sup>.

Согласно статье 7.1 Кодекса политические партии, партийные блоки, списки независимых кандидатов и независимые кандидаты вправе:

- 1) проводить предвыборную агитацию в мирной среде;

---

<sup>1</sup> [https://www.legislationline.org/download/id/7655/file/Bosnia\\_Herzegovina\\_election\\_law\\_2001\\_am2016\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/7655/file/Bosnia_Herzegovina_election_law_2001_am2016_en.pdf)

2) организовывать и проводить публичные встречи, на которых могут свободно выражать свою позицию для получения поддержки избирателей, и

3) печатать и распространять баннеры, плакаты и другие относящиеся к выборам материалы.

Для проведения публичных встреч разрешения уполномоченного органа не требуется, но организатор мероприятия должен уведомить ответственный за обеспечение общественного порядка и спокойствия орган о мероприятии за 24 часа до его проведения. Если о проведении публичной встречи в то же время и на том же месте сообщили два или более организаторов, то проведение такого мероприятия разрешается тому организатору, который первым в письменной форме сообщил уполномоченному органу о намерении провести мероприятие. Уполномоченный орган в течение не более 12 часов с момента получения уведомления об организации публичной встречи информирует об этом других обратившихся.

Кандидатам и сторонникам политических партий, лицам из списков независимых кандидатов, членов национальных меньшинств и членов коалиции, а также независимым кандидатам, их сторонникам и должностным лицам избирательной администрации запрещается:

- носить или демонстрировать оружие на политических собраниях, на избирательных участках или прилегающих территориях, или в рамках избирательного процесса во время любого собрания, связанного с деятельностью политических партий, партийных блоков, списков независимых кандидатов и независимых кандидатов;

- препятствовать собраниям политических партий, партийных блоков, независимых кандидатов, а также подстрекать других к подобным действиям;
- препятствовать журналистам выполнять обязанности в рамках их профессиональных прав и в соответствии с избирательным законодательством;
- обещать финансовое или иное материальное содействие с целью получения поддержки избирателей, или угрожать сторонникам других политических партий, партийных блоков, списков независимых кандидатов или независимых кандидатов;
- принуждать к голосованию лицо, не обладающее избирательным правом;
- принуждать к голосованию лицо на тех же выборах более одного раза или вместо другого лица;
- призывать или подстрекать лицо к распространению насилия или ненависти, либо публиковать или использовать изображения, символы, видео- и аудиозаписи, SMS сообщения, интернет связь и другие материалы, которые могут иметь подобное воздействие (статья 7.3).

Запрет на агитацию в день голосования и за день до этого закреплен в статье 7.4 Избирательного кодекса Боснии и Герцеговины.

Что касается проводимой в средствах массовой информации агитации, то этому посвящен целый раздел Кодекса (Раздел 16).

Статья 175 Избирательного кодекса **Болгарии**<sup>1</sup> устанавливает начало предвыборной агитации. Согласно этой статье она

---

<sup>1</sup> [https://www.legislationline.org/download/id/9467/file/BULG\\_Election%20Code.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/9467/file/BULG_Election%20Code.pdf)

начинается за 30 дней до дня голосования.

Кандидаты и партии, партийные блоки и комитеты по выдвижению кандидатур, зарегистрировавшие кандидатов, имеют право на равный доступ к источникам информации, необходимый им для целей избирательной кампании (статья 176).

Печать или вещание анонимных материалов не допускается (статья 177).

Граждане, партии, партийные блоки, комитеты по выдвижению кандидатур, кандидаты и агенты по выборам должны иметь свободу проведения встреч, а также устной и письменной агитации посредством поставщиков медиауслуг. Предвыборная агитация ведется на болгарском. Предвыборные собрания должны быть публичными. Организаторы таких собраний и подразделения Министерства внутренних дел Болгарии несут ответственность за поддержание порядка во время их проведения. Встречи организуются в соответствии с Законом о собраниях, митингах и демонстрациях (статья 181).

Статья 182 Кодекса предусматривает ограничения предвыборной агитации. Согласно этой статье:

- предвыборная агитация не допускается в государственных органах и органах местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятиях, а также в торговых компаниях с более чем 50-процентным государственным или муниципальным участием в капитале;
- лица, занимающие выборные должности в профсоюзах и организациях работодателей, не вправе проводить предвыборную агитацию на рабочем месте;
- транспортные средства, принадлежащие государству и

муниципалитету, не должны использоваться для предвыборной агитации;

- предвыборная агитация не допускается в день выборов и за 24 часа до этого;
- священнослужителям проведение агитации запрещается. Осуществление религиозных обрядов не является агитацией.

Детали предвыборной агитации раскрыты в последующих статьях Избирательного кодекса Болгарии (статьи 183-199).

Согласно Избирательному кодексу **Албании**<sup>1</sup> предвыборная кампания начинается за 30 дней до дня голосования и заканчивается за 24 часа до дня выборов. День голосования и предшествующий ему день считаются днями молчания. В дни молчания не допускается предвыборная агитация субъектов избирательного процесса через средства массовой информации, митинги или другими способами (статья 177).

В период предвыборной кампании каждый субъект избирательного процесса вправе осуществлять агитацию любым законным способом.

Результаты опросов общественного мнения, связанных с выборами, не могут быть опубликованы в течение последних 5 дней до дня голосования и в день выборов до закрытия участков.

Предвыборная агитация в государственных учреждениях запрещается (статья 78).

Глава общины на справедливой и беспристрастной основе предоставляет места для размещения агитационных материа-

---

<sup>1</sup> <https://www.refworld.org/pdfid/4c1f93e32.pdf>



лов. Центральная избирательная комиссия специальным распоряжением утверждает критерии отбора этих мест. Размещение любых агитационных материалов вне разрешенных мест влечет их удаление местными правоохранительными органами.

До обращения к зарубежному опыту касательно финансирования выборов, отметим, что проведенное исследование показало, что почти во всех странах правовое регулирование отношений в связи с финансированием выборов имеет следующую общность. Организация и проведение выборов финансируется за счет средств государственного и муниципального бюджетов, а предвыборная кампания кандидатов, партий или блока партий финансируется за счет средств, накопленных в создаваемых с этой целью предвыборных фондах. Ниже приведем несколько примеров из зарубежной практики финансирования выборов.

Так, согласно статье 57 Федерального закона Российской Федерации “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”<sup>1</sup> расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня в Российской Федерации, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета).

Что касается порядка создания избирательных фондов, статья 58 того же Закона устанавливает, что кандидаты обязаны

---

<sup>1</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37119/9a2ed64f6cfc4a560564cfc3863011661feb9/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/9a2ed64f6cfc4a560564cfc3863011661feb9/)

создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией. При проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пять тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями. Избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, избирательный фонд не создает.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет:

- а) собственных средств кандидата, избирательного объединения;
- б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- в) добровольных пожертвований граждан;
- г) добровольных пожертвований юридических лиц.

Причем Закон также устанавливает, кому запрещено вно-

ситель пожертвования в избирательные фонды кандидатов (часть 6 статьи 58 Закона).

Законом также установлен порядок расходования средств избирательных фондов (статья 59 Закона).

В **Финляндии** отношения, связанные с финансированием выборов, регулируются отдельным Законом «О предвыборном финансировании кандидата»<sup>1</sup>, принятым в 2009 году.

Согласно статье 2 этого Закона предвыборное финансирование – это предоставленные для покрытия расходов кандидата на избирательную кампанию денежные средства, полученные не ранее, чем за шесть месяцев до дня голосования и не позднее двух недель после дня голосования, независимо от того, когда эти расходы были оплачены.

Избирательные фонды кандидата могут формироваться:

- 1) из собственных средств кандидата и кредитов, взятых на избирательную кампанию;
- 2) из предвыборных вложений, полученных кандидатом, группой его поддержки или другими объединениями, действующими исключительно для поддержки кандидата;
- 3) из других предвыборных вложений.

Согласно части 1 статьи 41 Избирательного кодекса Молдовы<sup>2</sup> для финансирования деятельности политических партий, инициативных групп и избирательных кампаний могут использоваться лишь доходы от деятельности в качестве работника по найму, предпринимательской, научной или творческой дея-

---

<sup>1</sup><https://www.legislationline.org/download/id/6238/file/Finland%20Act%20on%20Candidates%20Election%20Funding%202009%20ENG.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.parlament.md/CadrulLegal/Codulelectoral/tabid/153/language/ru-RU/Default.aspx>

тельности, осуществляемой гражданами Республики Молдова как на территории Республики Молдова, так и за ее пределами. Согласно части 3 той же статьи запрещается финансирование и материальная поддержка в иной форме деятельности политических партий, инициативных групп, избирательных кампаний/конкурентов на выборах:

а) иностранными юридическими лицами, в том числе со смешанным капиталом, другими государствами и международными организациями, включая международные политические организации;

б) гражданами Республики Молдова в возрасте до 18 лет и гражданами, в отношении которых установлена судебная мера охраны в виде опеки;

в) органами публичной власти, организациями, предприятиями, публичными учреждениями, другими юридическими лицами, финансируемыми из государственного бюджета или имеющими государственный капитал, за исключением случаев, когда предоставление услуг или материальная поддержка прямо предусмотрены законодательством;

г) юридическими лицами, которые за последние три года до начала избирательного периода заключили договоры о государственных закупках работ, товаров или услуг в смысле Закона о государственных закупках № 131/2015, а также юридическими лицами с иностранным или смешанным капиталом;

д) анонимами или от имени третьих лиц;

е) физическими лицами, не являющимися гражданами Республики Молдова;

ж) некоммерческими организациями, профсоюзами, благотворительными или религиозными организациями.

## **§ 2.2. Внутригосударственные правовые регулирования предвыборной агитации. Современные законодательные изменения в сфере предвыборной агитации и их возможное политико-правовое воздействие**

В рамках настоящего параграфа мы обратимся к касающимся предвыборной агитации регулированиям Избирательного кодекса<sup>1</sup> и параллельно рассмотрим принятый Национальным Собранием РА 7 мая 2021 года Конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «Избирательный кодекс Республики Армения»<sup>2</sup> (далее также – Закон об изменениях), благодаря которому были внесены существенные изменения и дополнения как в Избирательный кодекс в целом, так и в главу Кодекса, относящуюся к предвыборной агитации, в частности. Статья 19 Избирательного кодекса, озаглавленная «Основные принципы предвыборной агитации», устанавливает, что период предвыборной агитации – это установленный Кодексом период, в ходе которого в целях обеспечения равных возможностей для участвующих в выборах партий, кандидатов, действуют установленные Кодексом правила пользования общественными ресурсами, осуществления агитации и обеспечения финансовой прозрачности.

Причем в аспекте периода предвыборной агитации Кодекс позволяет проводить предвыборную агитацию как в установ-

---

<sup>1</sup> Принят Национальным Собранием РА 25 мая 2016 года, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=153886>

<sup>2</sup> <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=15306>. Закон вступит в силу с 1 января 2022 года, а отдельные положения - с 1 января 2023 года. Некоторые положения Закона касательно выборов в органы местного самоуправления вступили в силу 26 июня 2021 года.

ленный Кодексом период, так и в иной не запрещенный Избирательным кодексом период. Ярким примером этого стали досрочные парламентские выборы 2021 года, когда намеревающиеся участвовать в выборах и еще официально незарегистрированные политические силы до официального объявления начала избирательной кампании фактически уже ее начали, посещая различные регионы Армении или встречаясь с представителями определенных профессиональных групп.

Период предвыборной агитации начинается с 5-го дня, следующего за последним днем срока, установленного Кодексом для регистрации избирательных списков участвующих в выборах партий, партийных блоков, и завершается за день до дня голосования.

Агитация в день голосования и в предшествующий ему день посредством публичных выступлений, публичных мероприятий, в средствах массовой информации, в том числе посредством кабельных сетей, спутниковой связи, радиокompаний и телекомпаний, осуществляющих наземное эфирное вещание, а также рекламы в интернете запрещается.

Государство обеспечивает свободное осуществление предвыборной агитации. Ее обеспечивают государственные органы и органы местного самоуправления посредством предоставления залов и иных помещений в целях организации предвыборных собраний, встреч избирателей с кандидатами и иных мероприятий, связанных с выборами.

Они предоставляются партиям, участвующим в выборах в Национальное Собрание, а также в муниципальные советы по пропорциональной избирательной системе, на равных основа-

ниях, безвозмездно, в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией. Во избежание нарушения нормальной деятельности общеобразовательных учебных заведений Кодекс устанавливает, что залы общеобразовательных учебных заведений могут предоставляться кандидатам и участвующим в выборах партиям только после 18.00 часов или в нерабочие дни. В то же время Кодексом предусмотрено условие их предоставления. В частности, они могут быть предоставлены в целях предвыборной агитации только в том случае, если в данном муниципалитете (административном районе Еревана) нет других соответствующих залов для проведения предвыборной агитации.

В установленный Кодексом срок Губернатор области, в Ереване – мэр Еревана представляет в Центральную избирательную комиссию перечень залов и строений, бесплатно предоставляемых участвующим в выборах партиям. Этот перечень размещается на интернет-сайте Центральной избирательной комиссии. Сведения представляются в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией (часть 3 статьи 19 Кодекса).

Кодекс устанавливает, что после назначения выборов могут формироваться избирательные штабы, параллельно подчеркивая, что они не могут размещаться в зданиях, занимаемых государственными органами и органами местного самоуправления (за исключением случаев, когда штабы занимают помещения, не принадлежащие этим органам), зданиях, занимаемых общеобразовательными учебными заведениями, а также в зданиях, в которых функционируют избирательные комиссии.

Часть 6 статьи 19 Кодекса устанавливает, что кандидатам,

участвующим в выборах партиям во время предвыборной агитации, а также в день, предшествующий голосованию, и в день голосования запрещается лично или от их имени, либо каким-либо иным способом безвозмездно или на льготных условиях выдавать (обещать) избирателям деньги, продукты питания, ценные бумаги, товары или оказывать (обещать) им услуги. Благотворительные организации, названия которых могут быть схожими (ассоциироваться) с названиями участвующих в выборах партий, именами кандидатов, не могут осуществлять благотворительность во время предвыборной агитации в тех муниципалитетах, где проводятся выборы, в которых принимают участие эти кандидаты, партии или выдвинутые ими кандидаты.

Более того, Кодекс был дополнен очень важным положением, согласно которому организации, названия которых могут ассоциироваться с названиями участвующих в выборах партий или которыми управляют партии, в период со дня вступления в силу решения о выборах или референдуме до подведения итогов по результатам выборов или референдума не могут заниматься благотворительностью в тех общинах, где проводятся выборы. Причем организация считается управляемой партией, если члены руководящего органа организации полностью или частично совпадают с членами постоянно действующего руководящего органа партии. Установленный этой статьей запрет распространяется также на те организации, учредитель (учредители) или руководитель которых был выдвинут на выборах в качестве кандидата.

Это дополнение может иметь важное значение с точки зре-



ния обеспечения равных условий предвыборной агитации для политических сил, тем более что на практике кандидаты, выдвинутые для участия в выборах, зачастую управляют открытками на их имя благотворительными фондами, деятельность которых в период выборов вызывает определенные вопросы.

Действующее законодательство возлагает контроль за предвыборной агитацией на избирательные комиссии. В случае нарушения кандидатами, участвующими в выборах партиями установленного порядка предвыборной агитации, избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата или избирательный список участвующей в выборах партии, обращается в компетентные органы в целях пресечения нарушений или применяет предупреждение в отношении допустивших нарушение кандидата, участвующей в выборах партии, предоставив им разумный срок для устранения нарушения, который не может превышать 3-х дней. Кандидат, участвующая в выборах партия обязаны устранить нарушение (последствия нарушения) в указанный в постановлении срок и письменно уведомить об этом избирательную комиссию. Нарушения, связанные с установленным порядком предвыборной агитации, и установленные за них взыскания закреплены в главе 5 Кодекса РА об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

В тех случаях, когда имеет место такое нарушение установленного порядка предвыборной агитации, которое носит постоянный характер, и допущенное нарушение может оказать существенное воздействие на результаты выборов либо устранение последствий допущенного нарушения невозможно, то из-

---

<sup>1</sup> <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=155155>

бирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, избирательный список участвующей в выборах партии, обращается в суд для признания регистрации кандидата, избирательного списка участвующей в выборах партии утратившей силу. Суд может признать регистрацию кандидата, избирательного списка участвующей в выборах партии утратившей силу, если приходит к заключению, что нарушение было совершено или направлено кандидатом или участвующей в выборах партией.

Кодекс также регулирует отношения, связанные с предвыборной агитацией задержанных или арестованных кандидатов и кандидатов, включенных в избирательный список участвующей в выборах партии, устанавливая, что последние осуществляют предвыборную агитацию через своих доверенных в процессе выборов лиц. В этих целях задержанные или арестованные кандидаты в период предвыборной агитации имеют право на встречи продолжительностью до 2 часов ежедневно с представляющими их не более чем тремя доверенными лицами соответственно в местах содержания задержанных или арестованных лиц (часть 9 статьи 19 Кодекса).

Законом в статью 19 Избирательного кодекса РА были внесены важные дополнения, способствующие еще более цивилизованному проведению в дальнейшем предвыборной агитации.

Как ни странно, но до принятия Закона (7 мая 2021 года) в Кодексе не имелось определения предвыборной агитации. Согласно внесенному дополнению, предвыборная агитация – это любое действие, имеющее целью побудить избирателей к голосованию за либо против определенного кандидата или партию (блока партий) (часть 1.1 статьи 19 Кодекса).

В целях наилучшего обеспечения равенства и справедливости в Кодексе было установлено, что в период предвыборной агитации финансирование партией (блоком партий) или кандидатом концертов, представлений, спортивных мероприятий, кинопоказов и других мероприятий может осуществляться только за счет средств предвыборного фонда.

С принятием Закона в Кодекс было внесено еще одно важное дополнение. В частности, было дано определение политической рекламе, характеризующейся как одна из форм предвыборной агитации, цель которой убеждение избирателей голосовать или не голосовать за определенного кандидата или партию (блок партий). Политическая реклама включает характерные для участвующих в выборах партий (блоков партий) или кандидатов символы или другие отличающие их знаки. Политическая реклама – это также аудио и видео сообщения о проведении концертов или других публичных мероприятий при поддержке партии (блока партий) или кандидата, а также о напоминании об участии кандидата в этих публичных мероприятиях.

На протяжении многих лет в избирательном законодательстве оставался открытым вопрос о том, не нарушает ли освещение предвыборной агитации выдвинутого для участия в выборах лица, занимающего политическую должность (его политической силы), и его должностных полномочий установленное равенство относительно других выдвинутых политических партий или кандидатов. В связи с этим вопросом в Кодекс было внесено дополнение, согласно которому официальные сообщения относительно осуществления участвующими в выборах кандидатами в период предвыборной агитации своих полномо-

чий не считаются предвыборной агитацией, но при условии, что они не должны содержать комментариев пропагандистского характера и не должны представлять освещающие деятельность данного должностного лица как кандидата видеоклипы, фильмы или фотографии, которые могут ассоциироваться с предвыборной агитацией (часть 1.4 статьи 19 Кодекса).

Статья 21 Кодекса посвящена порядку использования агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов в период предвыборной агитации. Согласно этой статье кандидаты, участвующие в выборах партии имеют право беспрепятственно распространять агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы. Причем агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы расклеиваются только:

- 1) в специально выделенных для этих целей местах, на платных рекламных щитах, в избирательных штабах;

- 2) по согласию физических лиц – на принадлежащих им или находящихся в их распоряжении зданиях, строениях (за исключением зданий, находящихся в собственности государственных органов и органов местного самоуправления, общеобразовательных школ, многоквартирных или подразделенных зданий, объектов общественного питания или торговли), транспортных средствах (за исключением общественного транспорта и такси) или внутри них. Агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы могут расклеиваться на многоквартирных или подразделенных зданиях только на поверхности, находящейся в собственности физического лица (в том числе на балконе, на окнах и прочее) либо на платных реклам-

ных щитах, размещенных на внешних стенах.

Агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы могут расклеиваться или использоваться без ограничений во время предвыборных собраний, встреч с избирателями и проведения других мероприятий, связанных с предвыборной агитацией – в месте проведения этих мероприятий. Расклеенные во время этих мероприятий агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы после завершения мероприятия снимаются соответствующим кандидатом, участвующей в выборах партией. Физические лица, имеющие право осуществления агитации, могут носить агитационные материалы без ограничений (часть 2 статьи 21 Кодекса).

Глава муниципалитета за 10 дней до начала предвыборной агитации обязан выделить на территории муниципалитета бесплатные места для расклеивания агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов (за исключением общеобразовательных школ), установив такие условия, которые обеспечат равные возможности (равную площадь) для кандидатов и партий. Причем решение о выделении бесплатных мест для расклеивания агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов в случае муниципалитета, имеющего 10 000 и более избирателей, представляется главой муниципалитета в Центральную избирательную комиссию в трехдневный срок после принятия решения.

Организации, в распоряжении которых находятся щиты наружной рекламы, в случае размещения агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов обеспечивают в период предвыборной агитации недискриминационные и бесп-

ристрастные условия для кандидатов и партий.

Во время выборов в Национальное Собрание и муниципальные советы по пропорциональной избирательной системе организации, в распоряжении которых находятся щиты наружной рекламы, для предоставления участвующим в выборах партиям щитов с площадью, превышающей 5 квадратных метров, а также размещенные на территории метрополитена, на остановках общественного транспорта и в лифтах, в 10-дневный срок после назначения выборов представляют в Центральную избирательную комиссию информацию о количестве, площади щитов, предоставляемых в период предвыборной агитации участвующим в выборах партиям, об их местонахождении и арендной плате за них. Информация представляется в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией. Щиты, отсутствующие в перечне, представленном Центральной избирательной комиссией, впоследствии не могут предоставляться участвующим в выборах партиям. Центральная избирательная комиссия размещает эту информацию на своем интернет-сайте. Участвующие в выборах партии в сроки, установленные Кодексом для представления документов для регистрации избирательных списков участвующих в выборах партий, представляют в Центральную избирательную комиссию заявки о размещении на этих рекламных щитах агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов по форме, установленной Центральной избирательной комиссией. На основании этих сведений право размещения агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов на щитах наружной рекламы распределяется между участвующими в выборах пар-

тиями постановлением Центральной избирательной комиссии. Участвующая в выборах партия на основании постановления Центральной избирательной комиссии заключает с организацией, в распоряжении которой находится щит наружной рекламы, договор о размещении агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов. В случае незаключения участвующей в выборах партией договора в трехдневный срок после вступления в силу постановления Центральной избирательной комиссии лицо, в распоряжении которого находится рекламный щит, свободно в заключении других договоров для использования этого щита в других целях. Во время выборов в Национальное Собрание и муниципальные советы по пропорциональной избирательной системе агитационный плакат площадью, превышающей 5 квадратных метров, а также размещенный на территории метрополитена, на остановках общественного транспорта и в лифтах, может расклеиваться только на щите наружной рекламы, предварительно распределенном Центральной избирательной комиссией.

Расклеенные агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы могут оставаться на своих местах в день голосования и предшествующий ему день.

Запрещается срывать, рвать агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы, делать на них надписи или повреждать их иным способом. За подобные действия статьей 40.11 Кодекса РА об административных правонарушениях предусмотрено наложение штрафа в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда.

Глава муниципалитета, руководители организаций, в рас-

поряжении которых находятся щиты наружной рекламы, после получения постановления Центральной избирательной комиссии о признании регистрации того или иного кандидата или партии утратившей силу или недействительной обеспечивают удаление агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов этих кандидатов или партий. В этом аспекте в Кодексе есть некоторая неопределенность. Во-первых, непонятно, какой срок предусмотрен для направления соответствующей избирательной комиссией постановления о признании регистрации того или иного кандидата или партии утратившей силу или недействительной главе муниципалитета и руководителям организаций, в распоряжении которых находятся щиты наружной рекламы.

Статья 47 Кодекса содержит положения о порядке и сроках уведомления участников административного производства о принятых комиссией административных актах. Но поскольку глава муниципалитета и руководители организаций, в распоряжении которых находятся щиты наружной рекламы, не являются участниками административного производства, то Кодекс должен четко определять сроки их уведомления о принятом акте.

Второй абзац части 8 статьи 21 Кодекса устанавливает, что в случае неудаления в **трехдневный срок** (выделено нами) агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов кандидатами, участвующими в выборах партиями, регистрация которых признана утратившей силу или недействительной, их удаляет глава муниципалитета. Глава муниципалитета может потребовать от кандидатов, участвующих в выборах



партий, регистрация которых признана утратившей силу или недействительной, возмещения произведенных им расходов.

В случае такого регулирования возникают следующие вопросы. Исчисляется ли вышеуказанный трехдневный срок с даты уведомления кандидатов, участвующих в выборах партий, регистрация которых признана утратившей силу или недействительной, о принятом административном акте, или со дня направления принятого административного акта главе муниципалитета и руководителям организаций, в распоряжении которых находятся щиты наружной рекламы? Если мы признаем, что трехдневный срок начинается с даты уведомления кандидатов, участвующих в выборах партий о принятом административном акте, то это уведомление, в свою очередь, согласно части 7 статьи 47 Кодекса может быть реализовано как путем предоставления принятого на заседании комиссии акта участникам производства, так и направления административного акта участникам административного производства в трехдневный срок после его принятия. В таком случае непонятно, каким образом глава муниципалитета узнает о дате уведомления об административном акте, с которой и должен исчисляться трехдневный срок.

Если признать, что трехдневный срок исчисляется со дня уведомления главы муниципалитета и руководителей организаций, в распоряжении которых находятся щиты наружной рекламы, о принятии административного акта, то, во-первых, как было указано выше, непонятно, в какой срок принятое решение должно быть направлено последним, а, во-вторых, как об этом будут извещены кандидаты и участвующие в выборах партии,

регистрация которых признана утратившей силу или недействительной, чтобы правильно рассчитать трехдневный срок для совершения необходимых действий.

Кроме того, обязаны ли кандидаты или партии, регистрация которых признана утратившей силу или недействительной, иметь средства (технические или финансовые) для удаления агитационных плакатов и других материалов или вообще оправдано ли возложение на них такой обязанности? Неясно, каковы обязанности в этом процессе руководителей организаций, в распоряжении которых находятся щиты наружной рекламы, считающихся «обеспечивающими» удаление упомянутых материалов, какие обязанности лежат на руководителях организаций, в распоряжении которых находятся щиты наружной рекламы, если Кодекс возлагает обязанность по их удалению на кандидатов и партии, а в случае их неудаления последними в трехдневный срок – на главу муниципалитета. Какой срок отведен главе муниципалитета для удаления агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов кандидатов и участвующих в выборах партий, регистрация которых признана утратившей силу или недействительной, если последние не удалят их в трехдневный срок? И, наконец, нельзя забывать, что эти отношения регулируются гражданско-правовыми договорами, заключаемыми между кандидатами, партиями и организациями, владеющими рекламными щитами. В случае, если регистрация кандидатов или партий признана утратившей силу или недействительной, то они исключительно с финансовой точки зрения будут заинтересованы в том, чтобы как можно скорее удалить свои агитационные плакаты, агитационные пе-

чатные и другие материалы, ожидая возмещения потраченной суммы. С другой стороны, организации, владеющие наружными рекламными щитами, могут проявить бездействие в отношении процесса удаления агитационных плакатов кандидатов или партий, регистрация которых признана утратившей силу или недействительной, чтобы не возвращать уплаченные последние деньги.

Считаем, что во избежание возникающих проблем необходимо максимально подробно урегулировать в Кодексе поднятые вопросы, чтобы не столкнуться с ними на практике. Кроме того, дальнейшие регулирования могут служить руководством для более точного составления гражданско-правовых договоров между кандидатами, партиями и организациями, владеющими наружными рекламными щитами, что, в свою очередь, внесет в процесс еще большую четкость и позволит избежать гражданско-правовых споров<sup>1</sup>.

Кодекс также предусматривает, что агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы, расклеенные в нарушение установленного порядка, удаляются главой муниципалитета, а при необходимости – при содействии Полиции. Согласно действующим регулированиям в период проведения предвыборной агитации удалению подлежат также признанные

---

<sup>1</sup> Параллельно следует отметить, что четвертый абзац части 3 статьи 20 Кодекса, хотя и не полностью, но содержит подобное положение. В частности, согласно указанному положению договоры о предоставлении эфира в целях предвыборной агитации, заключенные радиокомпаниями и телекомпаниями с кандидатами, участвующими в выборах партиями с момента признания их регистрации утратившей силу или недействительной считаются утратившими силу и предоставление эфира в целях предвыборной агитации прекращается.

Центральной или окружной избирательной комиссией ассоциирующимися с предвыборной агитацией агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы, площадью, превышающей 5 квадратных метров, в тех муниципалитетах, где проводятся выборы или в которых участвуют данные кандидаты и партии. Агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы площадью до 5 квадратных метров, признанные ассоциирующимися с предвыборной агитацией, а в рамках выборов органов местного самоуправления также агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы площадью, превышающей 5 квадратных метров, считающиеся ассоциирующимися с предвыборной агитацией, подлежат удалению, если расходы на указанные плакаты, печатные и другие материалы не включены в установленном порядке в предвыборный фонд.

Агитационные печатные материалы должны включать сведения о заказчике, печатающей организации и тираже. Распространение печатных материалов без указанных сведений влечет административную ответственность в размере от ста до пяти сот минимальных размеров оплаты труда (статья 40.11 Кодекса об административных правонарушениях).

Запрещается распространение анонимных агитационных печатных материалов. В случае обнаружения анонимных агитационных печатных материалов или агитационных печатных материалов, не изготовленных соответствующим кандидатом, соответствующей участвующей в выборах партией, осведомленная об этом избирательная комиссия обращается в компетентные органы для прекращения неправомерных действий (часть

11 статьи 21 Кодекса).

Как и многие избирательные кодексы в мире, Избирательный кодекс РА также предусматривает ограничения на избирательную агитацию.

Согласно статье 23 Кодекса запрещается организация или проведение предвыборной агитации, распространение агитационных материалов любого характера, использование в целях предвыборной агитации финансовых, информационных средств, территорий, транспортных средств и средств связи, материальных и людских ресурсов, предоставленных для выполнения служебных обязанностей, за исключением мер безопасности, применяемых к высшим должностным лицам, подлежащим государственной охране по Закону РА «Об обеспечении безопасности лиц, подлежащих особой государственной охране»:

1) публичными служащими, работниками здравоохранительных или медицинских организаций, учебных заведений, дошкольных учебных заведений при осуществлении ими своих полномочий или в официальных выступлениях;

2) работниками государственных учреждений или организаций, муниципальных учреждений или организаций, организаций с участием в уставном капитале государственных органов или органов местного самоуправления в размере 20 и более процентов – при выполнении ими своих трудовых обязанностей или в официальных выступлениях;

3) судьями, прокурорами, служащими Полиции, Службы национальной безопасности, уголовно-исполнительных учреждений, Службы принудительного исполнения судебных актов,

Спасательной службы, военнослужащими, лицами, занимающими автономные должности в следственных органах (руководители следственных органов, заместители руководителей, следователи);

4) членами избирательных комиссий;

5) благотворительными и религиозными организациями, международными организациями;

6) иностранными гражданами и организациями, лицами без гражданства, за исключением лиц без гражданства РА, имеющих регистрацию не менее одного года до дня голосования;

7) Защитником прав человека;

8) Председателем и членами Совета Центрального банка;

9) Членами Аудиторской палаты;

10) членами Комиссии по телевидению и радио;

11) членами автономных органов;

12) членами Высшего судебного совета;

13) Президентом Республики;

14) организациями и наблюдателями, аккредитованными для осуществления наблюдательных миссий.

Содержание запрета на предвыборную агитацию публичными служащими конкретизировано Законом «О внесении дополнений в Закон РА «О публичной службе» от 7 мая 2021 года. Закон «О публичной службе» был дополнен статьей 27.1, которая, похоже, направлена на восполнение пробела в регулировании политической деятельности публичных служащих. Согласно этой статье, публичные служащие при любых обстоятельствах обязаны проявлять политическую сдержанность.

Публичные служащие имеют право участвовать в предвыборной агитации в порядке, установленном Избирательным кодексом РА, сохраняя политическую сдержанность (часть 3 статьи 27.1 Закона «О публичной службе»). Считаем, что это стало существенным дополнением в том аспекте, что было уточнено право публичных служащих на участие в предвыборной агитации, сохраняя, конечно, установленный Кодексом запрет на организацию или проведение предвыборной агитации.

Публичные служащие, участвуя в политических или общественных дебатах, мероприятиях, в том числе в предвыборной агитации, не имеют права выступать с официальным обращением или указывать на свое официальное положение, звание либо каким-либо иным образом использовать свое должностное положение в пользу какой-либо партии (блока партий) или кандидата (часть 4 статьи 27.1). Причем это регулирование не распространяется на публичных служащих, баллотирующихся в качестве кандидатов на выборах (часть 5 статьи 27.1).

Участие публичного служащего в качестве должностного лица в политических дебатах в период предвыборной агитации должно носить исключительно информационный характер и выражать официальную позицию (часть 6 статьи 27.1).

Законом было дополнено ограничение на организацию или проведение предвыборной агитации Президентом Республики, а также организациями и наблюдателями, осуществляющими наблюдательные миссии. Ограничение Президента Республики полностью оправдано, если принимать во внимание его конституционный статус. Во-первых, он выступает в качестве главы

государства и следит за соблюдением Конституции. Естественно, что в силу этого статуса возникло бы противоречие, если бы Президент участвовал в избирательном процессе, агитируя за или против какой-либо политической силы. Кроме того, это изменение созвучно логике другого конституционного регулирования (политический нейтралитет), согласно которому Президент Республики в ходе осуществления своих полномочий не может быть членом какой-либо партии (часть 5 статьи 124 Конституции).

Что касается депутатов Национального Собрания, глав муниципалитетов и членов муниципального совета, непосредственно избранных избирателями, то им не запрещается проводить агитацию или распространять агитационные материалы, сохраняя при этом ограничение на использование административных ресурсов.

Ограничение на осуществление агитации для организаций и наблюдателей, аккредитованных для осуществления наблюдательной миссии, связано с тем, что Кодекс, в числе прочих предварительных условий, устанавливает для права на осуществление наблюдательной миссии условие неоказания содействия кандидатам или участвующим в выборах партиям.

В связи с вышеперечисленными ограничениями хотим сделать следующие замечания. В частности, в перечне публичных служащих, не имеющих права на предвыборную агитацию, в Кодексе указаны служащие уголовно-исполнительных учреждений. В этой связи следует отметить, что уголовно-исполнительная служба включает также службу, осуществляемую в ряде подразделений центрального органа уголовно-исполнительной



службы Министерства юстиции РА, и в этом отношении последние, по-видимому, остались вне рамок ограничений, в то время как в случае других служб используется общая формулировка, относящаяся к этой службе (Служба национальной безопасности, Служба принудительного исполнения судебных актов, Служба пробации, Спасательная служба и т. д.)

Законом внесено еще одно заслуживающее внимания дополнение. В частности, до недавнего времени понятие «административный ресурс» не имело законодательного определения. В часть 1 статьи 23 Кодекса было внесено дополнение, согласно которому административными ресурсами являются людские, финансовые и материальные средства, которыми во время выборов обладают лица, занимающие публичные должности и должности публичной службы, что обусловлено их контролем в отношении персонала, финансов и ассигнований в общественной сфере.

Кодекс также устанавливает ограничения на осуществление предвыборной агитации кандидатами, находящимися на публичной службе, и кандидатами, включенными в избирательный список партии, участвующей в выборах. В частности, последние проводят агитацию с учетом следующих ограничений:

- 1) запрещаются прямые или косвенные призывы, направленные на голосование в пользу или против кандидата, участвующей в выборах партии при выполнении должностных полномочий или любое злоупотребление должностным положением для получения преимущества во время выборов;

- 2) запрещается использование в целях предвыборной агитации

тации финансовых, информационных средств, территорий, транспортных средств и средств связи, материальных и людских ресурсов, предоставленных для выполнения служебных обязанностей, за исключением мер безопасности, применяемых к высшим должностным лицам, подлежащим государственной охране по Закону РА «Об обеспечении безопасности лиц, подлежащих особой государственной охране» (часть 3 статьи 23 Кодекса).

Если осуществляется освещение иной деятельности указанного в предыдущем абзаце кандидата, включенного в избирательные списки участвующих в выборах партий, то средство массовой информации, осуществляющее наземное эфирное вещание, учитывает это при освещении деятельности других кандидатов, участвующих в выборах партий для соблюдения равенства освещения по принципу недискриминации.

Одним из важнейших направлений предвыборной агитации является предвыборная агитация в средствах массовой информации, чему посвящена статья 20 Кодекса. Кстати, на основании внесенных поправок статья 20 Кодекса была изложена в новой редакции, в результате чего в текст статьи вошли несколько важных положений.

Согласно этой статье партии (блоки партий), участвующие в выборах в Национальное Собрание, в Муниципальный совет Еревана и муниципальные советы административных центров, имеют право в установленном Кодексом объеме на бесплатное и платное пользование эфирным временем (в том числе в прямом эфире) Общественного радио и Общественного телевидения на равных условиях.

Порядок и график предоставления бесплатного и платного эфирного времени Общественного радио и Общественного телевидения партиям (блокам партий), участвующим в выборах в Национальное Собрание, Муниципальный совет Еревана и муниципальных советы административных центров, устанавливается Центральной избирательной комиссией в день, следующий за окончанием срока, установленного для регистрации избирательных списков участвующих в выборах партий.

Во время выборов Общественное радио и Общественное телевидение обязаны обеспечивать недискриминационные условия для кандидатов, участвующих в выборах партий (блоков партий).

В информационных передачах Общественного радио и Общественного телевидения представляется беспристрастная и лишенная оценок информация о предвыборной агитации кандидатов, участвующих в выборах партий (блоков партий). Эта важная норма нашла свое еще более четкое закрепление после внесенного Законом об изменениях в рассматриваемую статью дополнения, согласно которому публикации, не связанные с предвыборной агитацией относительно участвующих в выборах партий (блоков партий) и кандидатов, должны быть нейтральными в максимальной мере.

Неосуществление кандидатом, участвующими в выборах партиями (блоками партий) предвыборной агитации не является для средств массовой информации основанием для неопубликования сведений о данном кандидате, участвующей в выборах партии.

Интересно, о каких сведениях идет речь. Подобная форму-

лировка Кодекса порождает неопределенность. В частности, не ясно, какие сведения могут опубликовать средства массовой информации. Можно ли предполагать, что речь идет, например, об освещении предвыборной программы кандидата или партии? Если да, то каковы границы усмотрения средств массовой информации при освещении этой программы. И, наконец, следует ли из этого регулирования, что средства массовой информации обязаны публиковать сведения о кандидате или партии, участвующей в выборах, или это их право? Если это обязанность, то можно рассматривать ее в плоскости принципа равного и недискриминационного освещения. Все это вопросы, на которые, похоже, ответа в Кодексе нет. Кроме того, требование равного освещения кандидата или партии, решившей не проводить предвыборную агитацию, не может быть оправдано. В этом контексте возникает вопрос, почему данный кандидат или партия участвует в выборах, если не собирается проводить агитацию. Помимо этого, пример парламентских выборов 2021 года поднимает еще одну проблему. В частности, в прошедших выборах приняли участие 25 партий и блоков. Многие из них были достаточно пассивны в ходе предвыборной агитации, и должны ли средства массовой информации в таких случаях нести бремя освещения деятельности последних.

Договоры о предоставлении эфира в целях предвыборной агитации, заключенные радиокомпаниями и телекомпаниями с кандидатами, участвующими в выборах партиями с момента признания их регистрации утратившей силу или недействительной считаются утратившими силу, и предоставление эфира в целях предвыборной агитации прекращается. Как и затрону-

тый нами выше вопрос, связанный с удалением агитационных плакатов и других материалов кандидатов, участвующих в выборах партий, регистрация которых была признана утратившей силу или недействительной, точно так же в Кодексе неопределенным остается вопрос об уведомлении радиокompаний и телекомпаний о признании регистрации кандидатов, участвующих в выборах партий утратившей силу или недействительной. Радиокompании и телекомпании не являются участниками административного производства, поэтому Кодекс должен четко регламентировать порядок и сроки их уведомления о принятом решении, чтобы не столкнуться с проблемами на практике.

Во время выборов в Национальное Собрание и муниципальные советы муниципалитетов, имеющих более 70 000 избирателей, Общественное радио и Общественное телевидение обязаны транслировать передачи или выпуски о предвыборных программах участвующих в выборах партий (блоков партий), обеспечивая беспристрастность, уравновешенность, лишенную оценок информацию и равные условия.

Одним из важных дополнений, внесенных на основании Закона в являющуюся предметом рассмотрения статью, стало правовое регулирование предвыборных дебатов. В частности, отредактированный текст статьи 20 устанавливает, что во время выборов в Национальное Собрание и муниципальные советы муниципалитетов, имеющих более 70 000 избирателей, Общественная телекомпания Армении в период предвыборной агитации организует предвыборные дебаты с обеспечением равных условий участия для всех партий (блоков партий). Тема, формат и правила предвыборных дебатов определяются Общественной

телекомпанией Армении. Предвыборные дебаты транслируются в прямом эфире.

В случае выборов в Национальное Собрание количество предвыборных дебатов не должно составлять меньше трех – каждые продолжительностью по меньшей мере 90 минут, а по меньшей мере на одни дебаты должны приглашаться только кандидаты под первым номером в избирательном списке партии (блока партий). Каждая партия (каждый блок партий), участвующая (участвующие) в выборах в Национальное Собрание, должна (должны) иметь возможность участия в равных по числу предвыборных дебатах.

Во время выборов в муниципальные советы муниципалитетов, имеющих более 70 000 избирателей, Общественная телекомпания Армении организует по меньшей мере одни, а во время выборов в Муниципальный совет Еревана – по меньшей мере двое предвыборных дебатов, для участия в которых обеспечиваются равные условия для всех партий (блоков партий), участвующих в выборах. Продолжительность предвыборных дебатов должна составлять не менее чем 90 минут.

Как видим, принцип обеспечения для участвующих в выборах партий (блоков партий) равного и недискриминационного участия проходит красной нитью во вносимых изменениях.

Комиссия по телевидению и радио не позднее чем через 5 дней после назначения выборов в Национальное Собрание и муниципальные советы муниципалитетов, имеющих более 70 000 избирателей, публикует стоимость одной минуты платного эфира Общественного радио и Общественного телевидения, которая не может превышать 50 процентов средней

стоимости коммерческой рекламы за последние шесть месяцев, предшествующих назначению выборов, и которая не может быть изменена до завершения предвыборной агитации (часть 5 статьи 20 Кодекса). Здесь также Закон внес существенные изменения в пользу участвующих в выборах партий и их блоков. В частности, до принятия Закона Кодекс предусматривал, что цена одной минуты платного эфирного времени Общественного радио и Общественного телевидения не могла превышать сложившуюся среднюю рыночную цену коммерческой рекламы за последние 6 месяцев, предшествующих назначению выборов.

Причем положения, установленные для Общественного радио и Общественного телевидения, равным образом распространяются также на другие осуществляющие телерадиовещание телекомпании и радиокompании, предоставляющие частным образом эфирное время для осуществления предвыборной агитации кандидатам, участвующим в выборах партиям (блокам партий), в том числе на осуществляющие вещание по кабельной сети, по спутниковой связи и наземному эфирному вещанию, – независимо от формы собственности, а также на всех других трансляторов, имеющих лицензию на пользование слотом общественного мультимплекса, учрежденного в Республике Армения.

Осуществляющие телерадиовещание частные телекомпании и радиокompании, предоставляющие эфирное время для осуществления предвыборной агитации кандидатам, участвующим в выборах партиям (блокам партий), не позднее чем через 5 дней после назначения выборов опубликовывают в своем эфире стоимость одной минуты платного эфирного времени,

которая не может превышать среднюю стоимость коммерческой рекламы за последние шесть месяцев, предшествующих назначению выборов, и которая не может быть изменена до завершения предвыборной агитации.

Запрещается прерывание радиопередач и телепередач, относящихся к предвыборной агитации, коммерческой рекламой (часть 7 статьи 20 Кодекса).

Телекомпании и радиокompании, осуществляющие наземное эфирное вещание, при осуществлении спутникового вещания обязаны обеспечивать требования статьи 20 Кодекса.

Кодекс обязывает, чтобы при осуществлении телерадиовещания радиопередач и телепередач, относящихся к предвыборной агитации, производилась их аудио- и видео запись. Они хранятся по крайней мере до дня вступления в полномочия избираемого органа (часть 9 статьи 20 Кодекса).

Контроль за соблюдением установленного порядка предвыборной агитации радиокompаниями и телекомпаниями, осуществляющими вещание аудио- и видео передач, осуществляет Комиссия по телевидению и радио.

Эта Комиссия, имеющая конституционно-правовой статус, в период предвыборной агитации на выборах в Национальное Собрание и муниципальные советы муниципалитетов, имеющих более 70 000 избирателей, осуществляет мониторинг с оценкой обеспечения радиокompаниями и телекомпаниями, осуществляющими телерадиовещание, равных условий для участвующих в выборах партий (блоков партий). В этих целях Комиссия разрабатывает и не позднее чем через 7 дней после назначения выборов в Национальное Собрание и муниципаль-



ные советы муниципалитетов, имеющих более 70 000 избирателей, а в случае внеочередных выборов – через 2 дня, публикует и представляет в Центральную избирательную комиссию методику оценки обеспечения равных условий для участвующих в выборах партий радиоккомпаниями и телекомпаниями, осуществляющими в период предвыборной агитации эфирное вещание по наземной, кабельной и спутниковой связи.

Комиссия по телевидению и радио во время выборов в Национальное Собрание и муниципальные советы муниципалитетов, имеющих более 70 000 избирателей, не позднее чем на 10-й и 20-й день срока, установленного для предвыборной агитации, а также за 2 дня до срока, установленного для подведения итогов выборов, публикует и представляет в Центральную избирательную комиссию результаты мониторинга выполнения радиоккомпаниями и телекомпаниями, осуществляющими телерадиовещание, требований данной статьи в период предвыборной агитации и заключение Комиссии о соблюдении радиоккомпаниями и телекомпаниями, осуществляющими телерадиовещание, порядка, установленного для предвыборной агитации.

В случае проведения второго тура выборов в Национальное Собрание Комиссия по телевидению и радио публикует и представляет в Центральную избирательную комиссию вышеуказанное заключение за 2 дня до срока, установленного Кодексом для подведения итогов второго тура выборов (часть 12 статьи 20).

Средства массовой информации, учрежденные государственными органами и органами местного самоуправления, в пе-

риод предвыборной агитации обязаны обеспечивать для кандидатов и участвующих в выборах партий (блоков партий) недискриминационные и беспристрастные условия.

Законом было установлено требование обеспечения во время бесплатного эфирного времени и предвыборных дебатов в Общественной телекомпании Армении сурдоперевода на армянском языке, что стало важным шагом с точки зрения гарантирования права людей, общающихся жестами, на получение информации. Помимо этого, было установлено, что видеозаписи аудио и видео передач Общественной телекомпании Армении, связанных с предвыборной агитацией, будут обеспечиваться титрами на армянском языке.

Одной из важных поправок Закона стало внесение в Кодекс статьи 20.1, посвященной предвыборной агитации в интернете. В частности, согласно этой статье средства массовой информации, действующие в интернете, а также лица, являющиеся правообладателями интернет сайтов, в период предвыборной агитации обеспечивают для кандидатов, участвующих в выборах партий (блоков партий) недискриминационные и беспристрастные условия.

В период предвыборной агитации относящиеся к предвыборной агитации рекламные материалы и видеоматериалы на платной основе могут размещаться в интернете, в том числе в средствах массовой информации, только на основании письменного договора, заключенного с кандидатом, партией или ее представителем, – за счет средств предвыборного фонда (часть 2 статьи 20.1 Кодекса).

Опубликование предвыборных агитационных материалов

должно сопровождаться надписью «Предвыборная агитация», а в случае агитационных видеоматериалов – размещенной на видеоматериале постоянно сопровождающей его надписью «Предвыборная агитация». Публикация предвыборных агитационных материалов и видеоматериалов должна содержать сведения об их заказчике.

С одной стороны, похвально, что законодатель сделал первый шаг к правовому регулированию предвыборной агитации в интернете. С другой стороны, из-за пробелов в этих правовых регулирований возникает множество вопросов, которые на практике могут вызвать проблемы с контролем предвыборной агитации в интернете. В частности, какой орган должен контролировать предвыборную агитацию, проводимую лицами, являющимися правообладателями интернет-СМИ или интернет-сайтов, и принимать меры ответственности в случае нарушений? Что делать, если зарегистрированное в иностранном государстве интернет-СМИ, имеющее большую аудиторию в Республике Армения, не соблюдает установленные Кодексом правила? Проблем, связанных с предвыборной агитацией в интернете, очень много, и если они не будут должным образом урегулированы, то получится, что внесенная в Кодекс статья будет иметь декларативный характер и на практике ничего не даст<sup>1</sup>. В итоге может возникнуть ситуация, когда интернет-СМИ или интернет-сайты, которые зачастую связаны или ассоциируются с тем или иным кандидатом или партией, участвующей в выбо-

---

<sup>1</sup> В аспекте проблем в связи с предвыборной агитацией см. INTERNET AND ELECTORAL CAMPAIGNS. Study on the use of internet in electoral campaigns. <https://rm.coe.int/use-of-internet-in-electoral-campaigns-/16807c0e24>

рах, будут вести одностороннюю агитацию.

Одним из нововведений Закона об изменениях является также доступность материалов предвыборной агитации в воинских частях и военных учреждениях во время выборов в Национальное Собрание (статья 93.1 Кодекса). В частности, согласно части 1 этой статьи в воинских частях и военных учреждениях командный состав воинской части и руководство военного учреждения обеспечивают для военнослужащих возможность для слежения за предвыборной агитацией посредством поставщиков *аудиовизуальных медиауслуг*, включая возможность смотреть политическую рекламу, предвыборные дебаты между участвующими в выборах партиями (блоками партий) и кандидатами.

В воинских частях и военных учреждениях командный состав воинской части и руководство военного учреждения обеспечивают доступность в предусмотренной для информации комнате на территории воинской части или военного учреждения опубликованных на интернет сайте Центральной избирательной комиссии предвыборных программ участвующих в выборах партий (блоков партий) в печатном виде, а при возможности – также электронным способом – в двухдневный срок после их опубликования на интернет-сайте Центральной избирательной комиссии.

Военнослужащие имеют право следить за предвыборной агитацией в часы или дни, свободные от исполнения служебных обязанностей.

Запрещается использование в военной службе отношений подчиненности (субординации) в целях необоснованного огра-

ничения или препятствования иным образом реализации права в отношении слежения подчиненными военнослужащими за предвыборной агитацией.

Кодекс также предусматривает правовые регулирования, связанные с запрещением воздействия на свободное волеизъявление избирателей (статья 22 Кодекса). Согласно этой статье сотрудникам радиокомпаний и телекомпаний, осуществляющих наземное эфирное вещание, а также лицам, имеющим трудовые договоры или договоры на оказание платных услуг, зарегистрированным в качестве кандидатов, запрещается освещать выборы, вести радиопередачи или телепередачи, за исключением случаев, установленных статьями 20 Кодекса.

При опубликовании результатов социологического опроса по рейтингу кандидатов, участвующих в выборах партий, организация, осуществляющая опрос, обязана указывать сроки опроса, число и форму выбора опрашиваемых, форму и место сбора, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной ошибки при опросе и заказчика опроса.

При опубликовании результатов социологического опроса по рейтингу кандидатов, участвующих в выборах партий средство массовой информации, осуществляющее опрос, а также лица, переопубликовывающие или освещающие результаты опроса, обязаны указывать сроки опроса, число и форму выбора опрашиваемых, форму и место сбора, точную формулировку вопроса.

В день, предшествующий голосованию, а также в день голосования - до 20.00 часов, запрещается опубликование результатов социологического опроса, касающегося кандидатов,

участвующих в выборах партий, а также информации о них по телевидению, радио, осуществляющим наземное эфирное вещание, или в печати.

В день голосования запрещается сбор группами на прилегающей к избирательному центру территории в радиусе до 50 метров, скопление автомобилей на территории, прилегающей к входу в избирательный центр. Выполнение этих требований, а также охрану общественного порядка на этой территории независимо от требования избирательной комиссии обеспечивают служащие Полиции, осуществляющие службу в избирательном центре (часть 3 статьи 20 Кодекса).

Таким образом, подводя итог всему вышеизложенному, можно констатировать, что изменения и дополнения, внесенные в Кодекс на основании Закона об изменениях, в части предвыборной агитации являются весьма прогрессивными, что создаст предпосылки для осуществления равной, недискриминационной предвыборной агитации для кандидатов, партий и партийных блоков в ходе дальнейших выборов.

### **§ 2.3. Внутригосударственные регулирования финансирования выборов. Современные законодательные изменения в области финансирования выборов и их возможное политико-правовое воздействие**

Подобно избирательному законодательству многих стран мира, избирательное законодательство Республики Армения также предусматривает две группы источников финансирования выборов. В первую группу входят средства государст-

венного или местных бюджетов, выделяемые на организацию и проведение выборов, а во вторую группу входят пожертвования в предвыборные фонды кандидатов, партий и партийных блоков, которые необходимы для финансирования их избирательной кампании.

В частности, статья 24 Кодекса устанавливает, что финансирование расходов на организацию и проведение выборов (включая составление списков избирателей, организацию специальных курсов по проведению выборов), а также расходов, необходимых для деятельности избирательных комиссий, производится за счет средств государственного бюджета.

В случае проведения внеочередных, новых очередных, новых выборов, переголосования, а также второго тура выборов в Национальное Собрание выборы финансируются из резервного фонда государственного бюджета, а при невозможности этого Центральная избирательная комиссия использует средства избирательных залогов, имеющиеся на специальном расчетном счете Центральной избирательной комиссии. Если средства избирательных залогов, имеющиеся на специальном расчетном счете, недостаточны, то Центральная избирательная комиссия может на конкурсной основе получить кредит от частных банков. В этом случае в силу закона считается, что Правительство Республики Армения предоставило банкам на эту сумму, включая сумму на обслуживание кредита, бюджетную гарантию на срок в 3 года – без средства обеспечения. И использованные средства специального расчетного счета избирательных залогов и кредит

компенсируются Правительством в трехлетний срок.

Финансовые средства, предусмотренные для организации и проведения выборов (в том числе средства, предусмотренные на содержание комиссий) выделяются Центральной избирательной комиссии. Центральная избирательная комиссия распоряжается финансовыми средствами и отвечает за использование этих средств в соответствии с установленными Центральной избирательной комиссией сметами в порядке, установленном Кодексом и законодательством Республики Армения.

Кодекс предусматривает отдельные положения касательно института избирательного залога. В частности, согласно статье 25 Кодекса кандидаты, участвующие в выборах партии вносят на расчетный счет Центральной избирательной комиссии избирательный залог.

Кодекс также устанавливает случаи возврата избирательного залога. Согласно части 2 статьи 25 сумма избирательного залога возвращается в семидневный срок после получения заявления в случае:

- 1) избрания или участия в распределении мандатов;
- 2) получения 5 или более процентов проголосованных «за» бюллетеней для голосования из числа бюллетеней для голосования, проголосованных за всех кандидатов, а в случае партии – получения 2 и более процентов проголосованных «за» бюллетеней для голосования из числа бюллетеней для голосования, проголосованных за все участвующие в выборах партии и партийные блоки, в случае партийного блока – получения 4 и более процентов проголосованных «за»



бюллетеней для голосования из числа бюллетеней для голосования, проголосованных за все участвующие в выборах партии и партийные блоки;

3) заявления о самоотводе до регистрации кандидатов, избирательных списков участвующих в выборах партий;

4) признания итогов выборов недействительными и назначения новых очередных или новых выборов, или

5) наследникам – в случае смерти кандидата.

Во всех остальных случаях сумма избирательного залога не возвращается.

Следует отметить, что с принятием Закона об изменениях в статью 25 Кодекса внесено важное изменение. В частности, до принятия Закона об изменениях не был урегулирован вопрос возврата избирательных денег партийных блоков и его порога. Сейчас Кодексом установлено, что средства возвращаются в случае получения партийным блоком 4 и более процентов проголосованных «за» бюллетеней для голосования из числа бюллетеней для голосования, проголосованных за все участвующие в выборах партии и партийные блоки, а для партий порог был снижен с 4 до 2 процентов, что станет стимулом для более активного участия партий в выборах.

Что касается формирования предвыборных фондов, то статья 26 Кодекса устанавливает, что при выборах в Национальное Собрание, членов муниципального совета по пропорциональной избирательной системе участвующие в выборах партии (блоки партий), а также кандидаты в главы муниципалитетов и в члены муниципального совета, избираемые по мажоритарной избирательной системе, которые

будут использовать или уже использовали для финансирования установленных Кодексом расходов в ходе предвыборной агитации сумму, превышающую 500-кратную минимальную заработную плату, обязаны открывать предвыборный фонд в течение 5 дней после принятия решения о регистрации кандидата, избирательного списка участвующей в выборах партии (блока партий). В случае неоткрытия предвыборного фонда в течение 3 рабочих дней после привлечения к административной ответственности за неоткрытие предвыборного фонда правомочная избирательная комиссия обращается в суд с требованием о признании регистрации кандидата, избирательного списка участвующей в выборах партии утратившей силу. Партии, включенные в блок партий, и кандидаты, выдвинутые по партийному избирательному списку участвующей в выборах партии, не имеют права формировать отдельный предвыборный фонд. Средства предвыборных фондов принимающих участие в выборах партий (блоков партий) и кандидатов собираются в каком-либо коммерческом банке, имеющем филиалы в Ереване и во всех областях Республики<sup>1</sup>. Перечень этих банков Центральной избирательной комиссии представляет Центральный банк РА. В целях формирования предвыборных фондов банки на основании заявлений кандидатов, участвующих в выборах партий (блоков партий) открывают временные специальные расчетные счета, на которые возможно совершать безналичные

---

<sup>1</sup> До принятия Закона об изменениях средства предвыборного фонда партий (блоков партий), участвующих в выборах в Национальное Собрание и муниципальный совет Еревана, собирались в Центральном банке Республики Армения.

платежи (онлайн-банкинг, платежная карта и др.)<sup>1</sup>. Доходы по указанным расчетным счетам не начисляются и не выплачиваются.

Предвыборный фонд кандидата формируется из:

- 1) его личных пожертвований;
- 2) пожертвований, преподнесенных выдвинувшей его партией;
- 3) пожертвований лиц, обладающих избирательным правом (часть 2 статьи 26 Кодекса).

Предвыборный фонд участвующей в выборах партии (блока партий) формируется из:

- 1) пожертвований этой партии (партий-членов этого блока);
- 2) пожертвований кандидата, включенного в избирательный список участвующей в выборах партии (блока партий);
- 3) пожертвований лиц, обладающих избирательным правом (часть 3 статьи 26 Кодекса).

Причем суммы, внесенные на счета предвыборных фондов физическими и юридическими лицами, не указанными в предыдущих двух абзацах, перечисляются в государственный бюджет. В государственный бюджет перечисляются также анонимные пожертвования, внесенные на счета предвыборных фондов.

Порядок учета вносимых в предвыборные фонды взносов и

---

<sup>1</sup> Возможность производить безналичные платежи также была введена Законом об изменениях, что позволит лицам, производящим пожертвования в предвыборные фонды, делать это без посещения банка.

производимых из фондов расходов устанавливается Центральной избирательной комиссией. (часть 5 статьи 26 Кодекса)<sup>1</sup>.

Одним из нововведений Закона об изменениях было также то, что физические лица, вносящие платежи в предвыборный фонд, обязаны указывать свою фамилию, имя и номер удостоверяющего личность документа, которые не подлежат разглашению. Это стало важным шагом вперед в аспекте надлежащего контроля за источниками формирования фондов.

Кодекс устанавливает также максимальный размер пожертвований в предвыборные фонды, а превышающая этот размер сумма перечисляется в государственный бюджет.

Те банки, в которых открыты временные специальные расчетные счета, раз в 3 рабочих дня после окончания срока, установленного Кодексом для регистрации кандидатов, избирательных списков участвующих в выборах партий, представляют в Контрольно-ревизионную службу Центральной избирательной комиссии справку о финансовых поступлениях и расходах предвыборных фондов кандидатов, участвующих в выборах партий (блоков партий)<sup>2</sup>. Контрольно-ревизионная служба обобщает эти данные, составляет сводную справку и размещает ее на интернет-сайте Центральной избирательной

---

<sup>1</sup> На основании Закона об изменениях установлено, что до 1 января 2023 года порядок учета произведенных в предвыборные фонды пожертвований и производимых из фондов расходов устанавливается Комиссией по предупреждению коррупции.

<sup>2</sup> С 1 января 2023 года справки о финансовых поступлениях и расходах предвыборных фондов будут предъявляться в Комиссию по предупреждению коррупции. После 1 января 2023 года указанная Комиссия будет контролировать предвыборные фонды.

комиссии.

В отношении средств предвыборного фонда не может быть применен запрет, эти средства не могут являться предметом взыскания по обязательствам личного характера, не связанным с предвыборной агитацией кандидата, участвующей в выборах партии (блока партий).

Кандидаты, участвующие в выборах партии осуществляют расходы, связанные с подготовкой, организацией и осуществлением предвыборной агитации, за счет средств предвыборного фонда, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом. За счет средств предвыборного фонда производятся:

- 1) расходы на осуществление предвыборной агитации в средствах массовой информации;
- 2) расходы на осуществление предвыборной агитации по интернету, в том числе на опубликование политической рекламы;
- 3) расходы на осуществление в ходе предвыборной агитации социологических опросов и исследований;
- 4) расходы на аренду залов, помещений для проведения предвыборных собраний, встреч с избирателями и других мероприятий, связанных с предвыборной агитацией;
- 5) расходы на аренду помещений для размещения избирательных штабов;
- 6) расходы, связанные с изготовлением (размещением), приобретением, вывешиванием агитационных плакатов, печатных агитационных и других материалов, изготовлением и распространением предоставляемых избирателям всех видов

агитационных материалов, включая и печатные материалы;

7) расходы, связанные с арендой транспортных средств, используемых в целях предвыборной агитации (за исключением пассажирских автомобилей, имеющих до 7 посадочных мест);

8) расходы, связанные с проведением культурных или спортивных мероприятий, организованных в целях осуществления предвыборной агитации;

9) расходы на выдачу компенсации доверенным лицам, если сумма компенсации из расчета на одно доверенное лицо превышает 10 000 драмов.

В целях проведения предвыборных собраний, встреч с избирателями и других мероприятий, связанных с предвыборной агитацией, коммунальные расходы залов, помещений и избирательных штабов, а также расходы, связанные с приобретением топлива для используемых в целях предвыборной агитации транспортных средств, могут быть не включены в предвыборный фонд (часть 1 статьи 27 Кодекса).

Причем следует отметить, что с принятием Закона об изменениях существенно расширился перечень расходов, производимых за счет предвыборных фондов, что сделает предвыборную агитацию более прозрачной и создаст равные условия для кандидатов, партий и партийных блоков. В частности, расходы, предусмотренные пунктами 2-3, 5, 7-9 статьи 27 Кодекса, являются полным нововведением.

Максимальный размер расходов, производимых из предвыборного фонда, устанавливается Кодексом. Платежи из предвыборного фонда производятся в безналичной форме (часть 1.1

статьи 27 Кодекса). Последняя формулировка также является нововведением и только производимые в безналичной форме платежи обеспечат максимальную прозрачность в процессе расходования средств предвыборных фондов.

Часть 2 рассматриваемой выше статьи устанавливает, что если описанные в части 1 этой статьи товары и услуги приобретены и оказаны безвозмездно или по цене ниже рыночной стоимости или приобретены и оказаны до формирования предвыборного фонда, то они включаются в расходы предвыборного фонда по своей рыночной стоимости.

Если в заключении Контрольно-ревизионной службы указывается, что приобретенный по вышеприведенным направлениям товар и оказанная по этим же направлениям услуга для предвыборной агитации не включены в предвыборный фонд по рыночной стоимости, то Центральная избирательная комиссия возбуждает административное производство. Если в результате возбужденного производства обосновывается сведение, указанное в заключении Контрольно-ревизионной службы, то в отношении кандидата, участвующей в выборах партии применяется административное взыскание в трехкратном размере расходов, не включенных в расходы фонда (часть 3 статьи 27 Кодекса).

Если обосновывается, что расходы, произведенные на предвыборную агитацию кандидата, участвующей в выборах партии по вышеприведенным направлениям превысили установленный Кодексом максимальный размер, то Центральная избирательная комиссия возбуждает административное производство, и если в результате производства обосновывается сведение, указанное в заключении Контрольно-ревизионной службы, то в отношении кандидата, участвующей в выборах партии приме-

няется административное взыскание в трехкратном размере суммы, превышающей установленный Кодексом максимальный размер фонда (часть 4 статьи 27 Кодекса).

Если разница размера суммы, затраченной на предвыборную агитацию по направлениям, определенным частью 1 статьи 27 Кодекса, и установленных частями 3 и 4 той же статьи сумм взысканий, вносимых в государственный бюджет, и установленного Кодексом максимального размера предвыборного фонда превышает 20 процентов установленного Кодексом максимального размера предвыборного фонда, то суд на основании заявления Центральной избирательной комиссии признает регистрацию кандидата, избирательного списка участвующей в выборах партии утратившей силу (часть 5 статьи 27 Кодекса).

Причем в случае неперечисления установленных статьей 27 Кодекса сумм в государственный бюджет в пятидневный срок после постановления Центральной избирательной комиссии или необжалования в тот же срок постановления Центральной избирательной комиссии в судебном порядке Центральная избирательная комиссия взыскивает указанные суммы в судебном порядке (часть 6 статьи 27 Кодекса).

Все операции, совершаемые с расчетными счетами предвыборных фондов, прекращаются со дня голосования.

Центральная избирательная комиссия на основании заявления кандидата, участвующих в выборах партий разрешает совершение платежей из фонда также после дня голосования, но только по сделкам, совершенным до дня голосования (часть 8 статьи 27 Кодекса).

Средства, оставшиеся в предвыборном фонде партии (блока партий) после выборов в Национальное Собрание и проводи-



мые по пропорциональной избирательной системе выборы в муниципальные советы, в недельный срок после официального опубликования итогов выборов перечисляются на счет партии, а в случае блока партий – в равной мере распределяются между партиями, составляющими блок, если решением блока партий не предусмотрено иное (часть 9 статьи 27 Кодекса).

Средства, оставшиеся после выборов в предвыборном фонде кандидата, избираемого в главы муниципалитета и члены муниципального совета по мажоритарной избирательной системе, в недельный срок после официального опубликования итогов выборов перечисляются на счет партии, выдвинувшей кандидата, а в случае его самовыдвижения – перечисляются кандидату (часть 9.1 статьи 27 Кодекса).

Приведенный выше текст частей 9 и 9.1 статьи 27 Кодекса является результатом внесенных Законом изменений, вследствие чего логика возврата средств, оставшихся в предвыборных фондах после выборов, полностью изменилась. В частности, до вступления в силу Закона подход Кодекса к рассматриваемому вопросу был следующим. Средства, оставшиеся в предвыборном фонде после выборов, в трехмесячный срок после официального опубликования итогов выборов по усмотрению кандидата, участвующей в выборах партии использовались в благотворительных целях. По истечении трехмесячного срока оставшиеся в предвыборных фондах средства перечислялись в государственный бюджет. Это, в свою очередь, могло привести к расходованию предвыборных средств в ненужных направлениях. Это было связано еще и с тем, что участвующие в выборах кандидаты и партии, возможно, не намеревались тратить оставшиеся в предвыборных фондах средства на благотворитель-

ность. В нынешней же редакции данное решение кажется более разумным, учитывая, что оставшиеся средства будут возвращены кандидатам, партиям, партийным блокам, и последние могут использовать эти средства по своему усмотрению, в том числе и на благотворительность.

В случае признания выборов несостоявшимися или признания выборов недействительными и назначения новых очередных или новых выборов оставшиеся в предвыборном фонде средства замораживаются до регистрации кандидатов, избирательных списков участвующих в выборах партий для новых очередных или новых выборов. В случае новых очередных или новых выборов кандидаты, участвующие в выборах партии могут использовать средства, оставшиеся в своих предвыборных фондах.

Распоряжение средствами, оставшимися в предвыборных фондах кандидатов, участвующих в выборах партий (блоков партий), не принявших участие в новых очередных или новых выборах, производится в порядке, установленном частями 9 и 9.1 статьи 27 Кодекса.

Положения статьи 27 Кодекса применяются также во втором туре выборов в Национальное Собрание.

Кандидаты, участвующие в выборах партии на 10-й день после начала предвыборной агитации, во время очередных выборов в Национальное Собрание, в муниципальные советы по пропорциональной избирательной системе – на 20-й день, а также не позднее чем за 3 дня до срока, установленного Кодексом для подведения итогов выборов, представляют в Контрольно-ревизионную службу декларацию о взносах, внесенных в свои предвыборные фонды, и об их использовании. К деклара-

ции прилагаются указанные в части 1 статьи 27 Кодекса документы, обосновывающие произведенные в целях предвыборной агитации расходы и другие расходы, подлежащие декларированию (договоры, акты приема-сдачи, счет-фактуры, платежные квитанции и прочее).

В случае проведения второго тура выборов в Национальное Собрание участвующая во втором туре партия представляет в Контрольно-ревизионную службу декларацию о взносах, внесенных в свои предвыборные фонды, и об их использовании не позднее чем за 3 дня до срока, установленного Кодексом для подведения итогов выборов.

Электронная форма декларации устанавливается Центральной избирательной комиссией. Форма декларации включает также указатель по составлению декларации и о порядке и сроках ее представления.

В декларации указываются:

1) хронология внесения в предвыборный фонд пожертвований, размер суммы пожертвования и данные о лицах, внесших пожертвования;

2) расходы, произведенные для приобретения каждой услуги, каждого имущества, товара, установленных частью 1 статьи 27 Кодекса, срок их произведения, данные документов, подтверждающих произведение расходов;

3) размер суммы, оставшейся в фонде.

Декларации в трехдневный срок после их представления размещаются на интернет-сайте Центральной избирательной комиссии (статья 28 Кодекса).

Статья 29 Кодекса посвящена Контрольно-ревизионной

службе<sup>1</sup> и ее полномочиям. Согласно этой статье Контрольно-ревизионная служба осуществляет контроль за взносами, внесенными в предвыборные фонды, их расходованием и исчислением, а также за текущей финансовой деятельностью партий. Контрольно-ревизионная служба действует независимо от избирательных комиссий и не подотчетна им.

Должность руководителя Контрольно-ревизионной службы является автономной должностью, двое других сотрудников службы являются гражданскими служащими. Руководитель Контрольно-ревизионной службы назначается постановлением Центральной избирательной комиссии сроком на 7 лет. Руководитель Службы не может являться членом какой-либо партии.

В целях обеспечения прозрачности и гласности взносов, внесенных в предвыборные фонды, их расходования и исчисления каждая фракция Национального Собрания в десятидневный срок после назначения выборов в Национальное Собрание может назначать в Контрольно-ревизионную службу одного аудитора, получившего в Республике Армения квалификацию аудитора, который имеет избирательное право. Назначенные на службу в Контрольно-ревизионную службу аудиторы фракций Национального Собрания оплачиваются за два месяца – в трехкратном размере установленного законодательством Республики Армения номинального размера минимальной месячной заработной платы за каждый месяц. Их деятельность завер-

---

<sup>1</sup> Как уже было упомянуто выше, Контрольно-ревизионная служба прекращает свою деятельность с 1 января 2023 года. Контроль за предвыборными фондами в полном объеме будет осуществлять Комиссия по предупреждению коррупции в порядке, установленном Законом РА «О Комиссии по предупреждению коррупции».

шается на 5-й день после опубликования итогов выборов.

Во время очередных выборов в Национальное Собрание и органы местного самоуправления в Контрольно-ревизионную службу могут привлекаться до 5 специалистов на срок до одного месяца на договорных началах.

Контрольно-ревизионная служба в течение 7 дней после получения деклараций об использовании средств, имеющихся в предвыборных фондах кандидатов, участвующих в выборах партий, но не позднее чем за один день до срока, установленного для подведения итогов выборов, проверяет их, составляет по результатам проверки заключение и представляет заключение в Центральную избирательную комиссию. Центральная избирательная комиссия обязана безотлагательно опубликовать заключение на интернет-сайте Центральной избирательной комиссии. Центральная избирательная комиссия в случае фиксации в заключении нарушений обязана рассмотреть заключение. На это заседание Центральной избирательной комиссии приглашается представитель Контрольно-ревизионной службы.

К полномочиям Контрольно-ревизионной службы относятся:

- 1) получение соответствующих сведений, справок, копий документов о финансовых поступлениях и расходах предвыборных фондов кандидатов, участвующих в выборах партий из банков, в которых для формирования предвыборных фондов открыты временные расчетные счета;

- 2) получение от банков, партий и других организаций, поставляющих товары, оказывающих услуги или выполняющих работы, соответствующих сведений, справок, копий документов об уплаченных партии членских взносах, о преподнесенных

партии пожертвованиях, их бюджетном финансировании, денежных средствах, полученных с гражданско-правовых сделок, об иных поступлениях и расходах, не запрещенных законодательством;

3) подготовка проектов постановлений по вопросам, относящимся к ее деятельности, и их представление на рассмотрение Центральной избирательной комиссии.

Порядок деятельности Контрольно-ревизионной службы устанавливается Центральной избирательной комиссией в соответствии с требованиями Кодекса и Конституционного закона РА «О партиях».

Таким образом, подводя итог относительно законодательных регулирований касательно финансирования выборов и не так давно внесенных в них изменений, мы можем сделать вывод, что они могут сыграть очень важную роль в обеспечении прозрачности всего избирательного процесса. В частности, следует отметить, что направления расходования средств предвыборных фондов резко расширились, что придаст предвыборной кампании максимальную прозрачность. Другое важное изменение – это введение нового механизма возврата средств, оставшихся в предвыборных фондах после предвыборной кампании, что приведет к более разумному расходованию средств фондов. И, наконец, изменение формата контроля за поступлениями и расходами предвыборных фондов. С 2023 года этим будет заниматься Комиссия по предупреждению коррупции на основании соответствующего закона, что, как мы полагаем, будет иметь положительное влияние для более четкой и надлежащей организации избирательных процессов.

### ГЛАВА 3.

## НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ ПРОЦЕССАМИ

### § 3.1. Цель и функции наблюдательной миссии

Выборы являются одним из необходимых условий демократического правления, поскольку они представляют собой механизм, при помощи которого население страны на основе процедуры, установленной законодательством, свободно изъявляет свою волю по вопросу о том, кто имеет законное право, чтобы осуществлять властные полномочия от его имени и в его интересах. Это важное положение закреплено также в статье 2 Конституции РА, которая является одним из ключевых положений Конституции. Согласно статье 2 Конституции: «Власть в Республике Армения принадлежит народу. Свою власть народ осуществляет посредством свободных выборов, референдумов, а также через посредством предусмотренных Конституцией государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Узурпация власти какой-либо организацией или личностью является преступлением».<sup>1</sup> В тех странах, где правительство избирается законным путем в ходе демократических выборов, возможности для недемократических посягательств на его власть ограничены.

Цели и функции наблюдательной миссии определены во

---

<sup>1</sup> Конституция РА /ОВРА 2015.12.21/ Специальный выпуск Ст. 1118, принята 6 декабря 2015 года.

многих международных документах, которые мы рассмотрим в рамках данной работы.

В связи с важностью выборов в этот процесс вовлечен широкий круг субъектов, обеспечивающих реализацию избирательного процесса. Особое место в этой части занимают местные неправительственные и международные организации, выполняющие свою наблюдательную миссию, и эту миссию они осуществляют через наблюдателей своей организации.

Международное наблюдение за выборами выражает заинтересованность международного сообщества в проведении демократических выборов как части демократического развития, включая уважение прав человека и верховенства закона. Международное наблюдение за выборами, которое сосредоточено на гражданских и политических правах, является частью международного наблюдения за соблюдением, как уже говорилось, прав человека и должно проводиться на основе самых высоких стандартов беспристрастности в отношении национальных политических конкурентов и должно быть свободным от каких-либо двусторонних или многосторонних соображений, которые могут противоречить друг другу. В целом, выборы всегда были в центре интересов организаций наблюдателей, осуществляющих наблюдательную миссию, и их целью являлось обеспечение эффективного проведения демократических выборов.

Наблюдение за выборами не является самоцелью. Оно направлено не на то, чтобы критиковать страны за неспособность проводить от начала до конца демократические выборы или восхвалять другие страны за соблюдение их обязательств. Наблюдение за выборами обладает более практической целью: по-



могать государствам в повышении эффективности их избирательных процессов.

Прежде чем обратиться к целям наблюдательной миссии, следует понять объяснение понятий «цель» и «функция». Так, во многих русских толковых словарях слово «цель» объясняется как «один из элементов поведения и сознательной деятельности человека, который характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определённых средств. Наиболее значительное в античной философии учение о цели развил Аристотель, толковавший цель как «то, ради чего» нечто существует. Распространяя представление о цели, характерной для человеческой деятельности, на природу, Аристотель трактовал цель как конечную причину бытия (causafinalis)». Кратко говоря, цель – это то, что должны получить в итоге какой-то деятельности. Что касается слова «функция», то этот термин от лат. слова *function*, которое означает совершение, исполнение, и еще это слово трактуется как круг деятельности, обязанность, работа; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений, роль, которую выполняет определенный институт или процесс по отношению к целому.

Если попытаться проанализировать понятие двух этих терминов, то увидим, что они взаимодополняют друг друга. Получается, что функция – совокупность именно всех тех средств и механизмов, которая дает возможность достичь желаемой цели, желаемого результата какой-либо деятельности, то есть функция – средство достижения цели. Таким образом, для начала следует обратиться к целям, которые ставят перед собою меж-

дународные и местные общественные организации, осуществляющие наблюдательную миссию, затем обратимся к тем средствам, методам, механизмам - функциям, с помощью которых указанные организации достигнут своих целей.

Цель любого мероприятия по наблюдению за выборами состоит в том, чтобы оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам международных стандартов демократических выборов, отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это законодательство выполняется. В задачи наблюдения за выборами также входит определение направлений необходимых улучшений, а также выработка конкретных и действенных рекомендаций по проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами международных стандартов, закреплённых в международных документах. Например, в «Руководстве по наблюдению за выборами» ОБСЕ/БДИПЧ говорится: «Наблюдение за выборами - один из главных компонентов деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), имеющей своей целью поддержку прав человека, демократии и верховенства права на всей территории Европы, Центральной Азии и Северной Америки».<sup>1</sup> А ещё цель наблюдения за выборами, в понимании БДИПЧ, состоит в том, чтобы оценить степень соответствия выборного процесса обязательствам, взятым государством в рамках ОБСЕ, и иным всеобщим принципам демократических выборов. Выборы также оцениваются с точки зрения соответствия внутреннему законодательству страны, и ос-

---

<sup>1</sup> Руководство по наблюдению за выборами (издание 6-е, 2010, (<https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/78697.pdf>)), стр. 7.

новная цель наблюдения состоит в том, чтобы оказать содействие государствам в выполнении обязательств по проведению демократических выборов. А СНГ при осуществлении наблюдения главной целью миссии своих наблюдателей объявил обеспечение условий свободного, независимого выбора гражданами своего будущего. При этом выводы миссии должны основываться на национальном законодательстве и документах Содружества, которые касаются выборной сферы.

Наблюдение за выборами может в потенциале повысить авторитетность избирательных процессов путем недопущения и придания гласности нарушений и случаев фальсификации, а также путем вынесения рекомендаций по улучшению процесса выборов. Оно может содействовать повышению общественного доверия, как того требует избирательный процесс, и способствовать более активному участию избирателей и ослаблять потенциальные факторы для возникновения конфликтов в связи с выборами. Наблюдение за выборами направлено на повышение честности выборов путем предотвращения и выявления нарушений и фальсификаций, сдерживания и смягчения потенциальных возможностей правонарушений, связанных с выборами, и предоставления рекомендаций по совершенствованию избирательных и политических процессов. Оно также служит цели повышения осведомленности на международном и местном уровне путем обмена опытом и информацией о развитии демократии.

В соответствии с вышесказанным, цель беспристрастного наблюдения за выборами - помочь обеспечить целостность избирательного процесса, наблюдая и сообщая точно и бесприст-

растно по каждому аспекту процесса, чтобы оценить, проводится ли он открытым и прозрачным образом и обеспечивается ли соответствие с национальными конституциями, законами и избирательными правилами, договорными и другими международными обязательствами, касающимися демократических выборов. Кроме того, беспристрастное наблюдение за выборами направлено на мобилизацию граждан для осуществления их права на участие в государственных делах в качестве беспристрастных наблюдателей за выборами, а также на более широкое содействие участию граждан в выборах и политических процессах.

Для достижения наблюдательной миссией поставленных перед ней целей наблюдение за выборами подразумевает следующие функции: систематический, всеобъемлющий и тщательный сбор информации о законах, процессах и институтах, имеющих отношение к проведению выборов, и о других факторах, касающихся общей обстановки проведения выборов.

Тщательное и беспристрастное наблюдение за выборами требует наличия надежных методологий и сотрудничества с национальными органами власти, национальными участниками политической борьбы (политическими партиями, кандидатами и сторонниками позиций по вопросам, вынесенным на референдум), национальными организациями по наблюдению за выборами и другими вызывающими доверие международными организациями по наблюдению за выборами.

Организации наблюдательных миссий признают существование множества надежных методов наблюдения за процессом выборов и берут на себя обязательство обмениваться информа-

цией относительно подходов и, по мере необходимости, согласовывать различные методы. Они также признают, что миссии по наблюдению за выборами должны быть достаточно большими по размеру, чтобы они могли на независимой и беспристрастной основе определять характер процесса выборов в стране, и они должны продолжаться достаточно долгое время, с тем чтобы они могли выявить характерные черты всех важных элементов процесса выборов на предвыборном этапе, в день выборов и в период после выборов.

В рамках наблюдательной миссии изучаются условия, связанные с осуществлением права избирать и быть избранным, включая, среди прочего, дискриминацию или другие препятствия для участия в процессе выборов на основании политических и прочих взглядов, гендерной и расовой принадлежности, цвета кожи, этнического происхождения, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного состояния, сословного положения или прочего социального статуса, такого, как статус лиц с физическими недостатками. Выводы международных и местных миссий по наблюдению за выборами фактически представляют собой общую отправную точку для всех, кто проявляет интерес к выборам, включая участников политической борьбы. Это может иметь особо важное значение при оспаривании результатов выборов, когда объективные и достоверные выводы могут ослабить потенциальные факторы для возникновения конфликта.

Для осуществления наблюдательной миссии в международных документах имеется четко определенное требование о том, что нельзя включать в состав миссии по наблюдению за

выборами какого-либо человека, если он имеет какие-либо политические, экономические или другие интересы, которые мешают соблюдению точности и объективности при проведении наблюдения и/или вынесении выводов о характере процесса выборов. Эти требования должны эффективно соблюдаться и для долгосрочных, и для краткосрочных наблюдателей.

Одним их требований эффективного осуществления наблюдательной миссии является то, что организации, осуществляющие наблюдательную миссию, не должны принимать финансовую или материальную помощь со стороны правительственных органов, за выборами в которые они наблюдают, поскольку это может вызвать существенный конфликт интересов и подорвать доверие к объективности выводов миссии.

Наблюдательные миссии за выборами должны выпускать своевременные, достоверные и непредвзятые заявления для общественности (в том числе предоставлять их копии избирательным органам и другим соответствующим национальным учреждениям) с представлением своих выводов, заключений и любых соответствующих рекомендаций, которые они сочтут полезными для совершенствования избирательных процессов. Миссии должны публично объявлять о своем присутствии в стране, в том числе о своем мандате, составе и сроке полномочий, представлять, в соответствующих случаях, периодические доклады и публиковать предварительное заявление о выводах по итогам выборов и окончательный доклад по завершении процесса выборов.

Для эффективного осуществления наблюдательной миссии соответствующими организациями очень важно, чтобы указан-

ная миссия проводилась при уважении суверенитета страны, в которой проводятся выборы, и при уважении прав человека населения страны. Миссии по наблюдению за выборами должны уважать законы принимающей страны, а также проявлять уважение к национальным органам власти, включая избирательные органы, и осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы она была совместима с уважением и поощрением прав человека и основных свобод. И еще они должны активно стремиться к сотрудничеству с избирательными органами принимающей страны и не должны выступать препятствием на пути осуществления процесса выборов.

Исследование международных и национальных документов касательно миссий по наблюдению позволяет сделать вывод о том, что в числе функций организаций, осуществляющих наблюдательную миссию, важно выделить следующие:

- ❖ устанавливать связь со всеми участниками политической борьбы в рамках процесса выборов, включая представителей политических партий и кандидатов, которые могут располагать информацией относительно качества процесса выборов;

- ❖ поощрять представление ими информации относительно характера этого процесса;

- ❖ производить независимую и объективную оценку информации;

- ❖ обеспечивать открытость информации в связи с принципами и методами наблюдения, которые они применяют;

- ❖ в качестве важного аспекта международного наблюдения за выборами оценивать, предоставляется ли участникам по-

литической борьбы на недискриминационной основе доступ к проверке целостности всех элементов процесса выборов на всех его этапах;

❖ миссии по наблюдению за выборами должны в своих рекомендациях выражать свои позиции с тем, чтобы гарантировать целостность процесса выборов.

Международные документы наделили организации, осуществляющие наблюдательную миссию, в основном одинаковым мандатом: осуществлять наблюдение за избирательным процессом до, в ходе и после выборов, предусматривающим выполнение следующих функций:

а) наблюдение за тем, чтобы меры и решения, принимаемые всеми органами по проведению выборов, были беспристрастными и совместимыми с принципами проведения свободных и справедливых выборов;

б) наблюдение за тем, чтобы принимались соответствующие меры для включения в списки избирателей граждан, имеющих право голоса, что позволило бы им осуществить это право;

с) наблюдение за эффективным созданием механизмов по предотвращению многократного голосования с учетом практической невозможности проверки списков избирателей до проведения выборов;

д) наблюдение в целях обеспечения беспрепятственного осуществления свободы слова, объединений, передвижения и собраний;

е) наблюдение за тем, чтобы потенциальные избиратели были достаточным образом осведомлены о механизмах участия в выборах;



ф) направление наблюдателей на все избирательные участки в день выборов для контроля за обеспечением полного осуществления права голоса.

Избирательное законодательство Республики Армения, закрепляя право наблюдательной миссии, также конкретизировало цели, которые закреплены в уставах тех организаций, которые желают получить аккредитацию для осуществления наблюдательной миссии. В частности, согласно части 1 статьи 30 Конституционного закона Республики Армения «Избирательный кодекс Республики Армения» (далее – Избирательный кодекс) «1. Во время выборов правом наблюдательной миссии обладают:

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

2) общественные организации Республики Армения, уставные цели которых по крайней мере один год, предшествующий дню назначения выборов, включают вопросы защиты демократии и прав человека и которые не поддерживают кандидатов или участвующие в выборах партии».

Таким образом, получается, что избирательное законодательство РА право на осуществление наблюдательной миссии с помощью аккредитации предоставляет тем организациям, уставные цели которых включают вопросы защиты демократии и прав человека.

Исследование множества документов, устанавливающих основные цели и функции наблюдательной миссии, дает возможность сделать вывод о том, что для достижения целей и за-

дач беспристрастного наблюдения за выборами каждая организация должна:

1. сохранять строгую беспристрастность, оставаясь политически нейтральным во всех действиях, касающихся избирательного процесса (включая наблюдение, мониторинг и любую другую деятельность), воздерживаясь от публичного выражения любых предпочтений в пользу или против любого кандидата, политической партии;

2. работать независимо от правительства в поддержку подлинно демократического избирательного процесса, независимо от того, кто победит или проиграет, и использовать передовой опыт, методологии и приемы, чтобы наблюдать и контролировать различные элементы избирательного процесса;

3. строго воздерживаться от правонарушений, связанных с выборами;

4. уважать конституцию страны, законы, постановления и международные обязательства, поощрять уважение избирательных прав;

5. уважать роль беспристрастных избирательных органов на всех уровнях и ни в коем случае не вмешиваться незаконным или ненадлежащим образом в управление выборами, а также работать в сотрудничестве с беспристрастными должностными лицами, организующими выборы, и следовать законным инструкциям от них или других соответствующих органов в отношении защиты целостности избирательного процесса;

6. тесно сотрудничать с другими наблюдателями за выборами;

7. в докладе беспристрастно, точно и своевременно писать

обо всех наблюдениях и выводах, как положительных, так и отрицательных, чтобы предоставить беспристрастную и точную картину того, что произошло во время избирательного процесса;

8. обеспечить достаточно качественное обучение всех наблюдателей наблюдательной миссии, чтобы они могли выполнить свою миссию в соответствии с их целями.

Можно сказать, что главным объектом работы наблюдателей является избиратель, а ее цель – создание нового взгляда на правовую, избирательную культуру. В связи с этим честность выборов определяется существующей властью и теми механизмами, которые задействованы в избирательном процессе.

Обобщая вышеуказанное, можно сказать, что важностью выборов обусловлена необходимость в организациях, осуществляющих наблюдательную миссию, и их наблюдателях, чтобы они обеспечили независимое и беспристрастное наблюдение, содействуя развитию демократии. Несмотря на то что в исследуемых документах отсутствуют конкретные регулирования о том, каковы точные цели наблюдательной миссии и при применении каких функций можно будет достичь поставленных перед миссией результатов, тем не менее, и при наличии имеющихся пробелов можно прийти к выводу о том, что основными целями наблюдательной миссии должны являться обеспечение эффективного проведения демократических выборов в качестве основного средства развития демократии, обеспечение демократичности избирательного процесса и отсутствие нарушений, защита и поощрение избирательных прав и свобод человека и гражданина, содействие выполнению международных обяза-

тельств государств по проведению демократических выборов и референдумов, а также поддержка устойчивых демократических институтов и верховенства закона.

### **§ 3.2. Закрепленная международными документами роль общественных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами, и наблюдателей как залог обеспечения демократических выборов**

Обращение к роли общественных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами, и их наблюдателей осуществляется практически во всех международных документах, которые регулируют вопросы, связанные с осуществлением миссии по наблюдению за избирательным процессом.

Наблюдение за выборами получило широкое признание во всем мире и играет важную роль в обеспечении точной и непредвзятой оценки характера избирательных процессов и превратилось в один из наиболее ощутимых и значительных изменений демократического развития и содействия правам человека, потому что качество избирательного процесса обычно отражает демократический характер государства и может быть важным показателем характера правительства, созданного в результате выборов. Это эффективный инструмент для выявления недостатков избирательного процесса, предотвращения фальсификаций и повышения доверия электората к избирательному процессу.

Задача деятельности по наблюдению за выборами – оценить, в какой степени действуют демократические институты и

соответствуют обязательствам, закрепленным в международных документах, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также позитивной практике. Для этого требуется тщательный анализ конституционных требований, законов и нормативно-правовых актов о выборах, а также внимательный мониторинг над избирательным процессом. Следует также принимать во внимание авторитетные международно-правовые документы и отчеты по конкретным вопросам (например, верховенство права и независимость судебной системы), включая документы органов по правам человека ООН, специальных докладчиков ООН, Венецианской комиссии и органов Совета Европы.

Наблюдение за выборами основано на двух фундаментальных принципах:

**во-первых**, это четкие обязательства, которые приняли на себя государства для обеспечения проведения демократических выборов;

**во-вторых**, это простое и бесспорное правило, что наблюдатель является лишь частным лицом с объективным взглядом, который не вмешивается в процесс. Прозрачность является ключевым условием для обеспечения того, чтобы наблюдение за выборами оставалось объективным и чтобы все заинтересованные в этом процессе лица могли быть уверены в том, что оно и далее будет объективным.

Роль наблюдения за выборами заключается в продвижении и защите права на свободные выборы. В докладе Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О международно признанном статусе избирательных наблюдателей» от 9 сентября 2010 года в

9-ом пункте раздела 2 под названием «Роль наблюдателей» роль наблюдательной миссии закреплена следующим образом: «Наблюдатели следят за избирательным процессом, чтобы гарантировать, что выборы проводятся в соответствии с национальным и международным правом, но их роль только наблюдать»<sup>1</sup>.

Важно, чтобы роль наблюдателей за выборами не ограничивалась днем выборов. Напротив, миссия по наблюдению за выборами, включая экспертов, а также долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, должна иметь возможность охватить области оценки, соответствующие всему избирательному процессу. Затем наблюдение за выборами можно разделить на три этапа:

- (1) этап до голосования,
- (2) этап дня голосования,
- (3) этап после голосования.

И так, наблюдение до голосования должно также осуществляться во многих других областях избирательного процесса, обеспечивая равенство возможностей для всех партий и кандидатов, и такое право на наблюдение должно быть гарантировано законом. Этап до голосования охватывает следующие области оценки:

- политический контекст;

---

<sup>1</sup> Доклад Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О международно признанном статусе избирательных наблюдателей» от 9 сентября 2010 года (Doc. 12355` <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=HR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQybncveG1sL1hSZWYvWDJlURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0xMjUyNCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQyWHNsdc9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTEyNTI0>).

➤ правовая база (включая избирательную систему и разграничение округов);

➤ организация выборов;

➤ регистрация избирателей и ведение списка избирателей;

➤ регистрация политических партий и кандидатов;

➤ избирательная кампания;

➤ финансирование избирательных кампаний;

➤ рассмотрение предвыборных жалоб;

➤ мониторинг как государственных, так и частных СМИ;

➤ свобода выражения мнений и, в более широком смысле, все основные свободы, необходимые для проведения демократических выборов;

➤ права человека (включая участие женщин и меньшинств);

➤ роль гражданского общества.

**Этап дня голосования** охватывает процесс голосования, включая процессы открытия и закрытия участковых центров, и еще должна охватывать голосование любых особых групп (военнослужащих, лиц, находящихся в уголовно-исполнительных учреждениях, местах содержания задержанных, стационарных медицинских учреждениях, а также людей с ограниченными возможностями). Этап голосования также должен охватывать специальные средства, такие как электронное, почтовое, доверенное, мобильное, досрочное голосование.

И, наконец, **этап после дня голосования** предполагает наблюдение за проведением ряда процессов для поддержки кандидатов и политических партий (партийных блоков), которые были избраны. Эти процессы должны выполняться в соответствии

с избирательным законодательством. Этап после голосования охватывает следующие области оценки:

- процесс подсчета;
- процесс табуляции;
- передача и публикация предварительных результатов;
- процедуры подачи жалоб и апелляций;
- публикация окончательных результатов.

Наблюдение за выборами со стороны общественных организаций и их наблюдателей - это мобилизация граждан политически нейтральным, беспристрастным и недискриминационным образом для реализации своего права на участие в государственных делах путем наблюдения за ходом выборов и представления отчетов о них путем беспристрастного, точного и своевременного анализа и выводов; предложение соответствующих рекомендаций для проведения подлинно демократических выборов; и выступление за улучшение законодательной базы для выборов, их осуществление посредством администрирования, связанного с выборами, и устранение препятствий на пути к полному участию граждан в избирательных и политических процессах. Они беспристрастны по отношению ко всем политическим партиям, кандидатам и тем, кто выступает за или против любого вопроса или инициативы, представленных на референдуме и вообще на выборах. Фактически, они не принимают участия в управлении выборами. Точно так же вердикт наблюдателей за выборами сам по себе не делает выборы действительными или недействительными.

Так как наблюдатели играют важную роль в повышении прозрачности избирательного процесса, для того чтобы они



смогли исполнять свою миссию, они должны иметь право быть аккредитованными в качестве наблюдателей. Так обстоят дела и в избирательном законодательстве РА, где определено, что наделенные Избирательным кодексом правом на осуществление наблюдательной миссии организации осуществляют свою миссию после аккредитации в Центральной избирательной комиссии. Также закреплено, что Центральная избирательная комиссия отклоняет заявление об аккредитации наблюдателей, если уставные задачи организации не отвечают требованиям Избирательного кодекса, или заявление об аккредитации предъявлено с нарушением сроков, установленных Избирательным кодексом, или представленные документы не соответствуют требованиям постановления Центральной избирательной комиссии, если уставные цели организации не включают вопросы защиты демократии и прав человека.

Наблюдатели и наблюдательные организации должны беспристрастно оценивать информацию, касающуюся всех элементов избирательного процесса, включая факторы, которые могут повлиять на общую избирательную среду. Это может быть сделано посредством всестороннего беспристрастного наблюдения и мониторинга со стороны одной организации, коалиции организаций или скоординированных усилий организаций, а также посредством усилий нескольких организаций, действующих более или менее независимо друг от друга. Решение общественных организаций наблюдать выборы или любой их элемент не означает, что организации либо полагают, что избирательный процесс заслуживает доверия, либо не заслуживает доверия. Их роль состоит в том, чтобы оценивать процесс и

его элементы точно, беспристрастно и настолько систематично, насколько это практически возможно, чтобы должным образом охарактеризовать процессы в соответствии с требованиями национального законодательства и применимыми международными обязательствами и стандартами. Они должны приложить все усилия к тому, чтобы их деятельность не интерпретировалась как узаконивающая явно недемократический избирательный процесс. Также они должны регулярно публиковать публичные отчеты, заявления и выпуски, которые являются точными, беспристрастными и своевременными и содержат наблюдения, анализ, выводы и рекомендации по улучшению избирательных процессов. Когда наблюдение и мониторинг ограничиваются одним элементом или ограниченным числом элементов избирательного процесса, в соответствующих публичных заявлениях это должно быть четко указано.

Для эффективного осуществления наблюдательной миссии необходимо выработать и применять одни и те же стандарты. Возможно, стоило бы определять количество членов миссии наблюдателей, исходя из количества избирателей в данной стране, из количества избирательных комиссий. И тогда в одну страну не будут направлять 20 человек, а в другую – 700. В любой стране, даже самой демократической, такое количество наблюдателей непременно найдет нарушения и отступления от международных стандартов. Идеальных выборов не бывает, их везде проводят множество участников. Поэтому должен появиться единый критерий, по которому количество участников миссии наблюдателей должно зависеть, например, от территории данного государства, – это, мы считаем, один из важнейших

обязательных условий для беспристрастного наблюдения.

Миссии наблюдателей следует воздерживаться от противопоставления себя официальным властям страны пребывания. Представители миссии не должны допускать действий, которые могут нарушать законы страны пребывания. Итоговое заявление миссии должно быть коллегиальным и вырабатываться советом координаторов. Что касается приглашения наблюдателей, то это следует расценивать как акт доброй воли государств. Только с таких позиций и с позиций невмешательства во внутренние дела государств можно претендовать на роль беспристрастного, объективного, независимого эксперта-наблюдателя, что и будет способствовать распространению и укреплению демократических избирательных стандартов.

В более чем 90 странах за последние два десятилетия миллионы граждан присоединились к беспристрастному наблюдению за выборами и усилиям по мониторингу, чтобы обеспечить честность выборов. Это способствовало сохранению подлинных выборов, снижению вероятности конфликтов и содействию подотчетности и демократическому развитию, и, как говорится в Декларации глобальных принципов для непартийного наблюдения и мониторинга за выборами гражданскими организациями и кодексе поведения непартийных гражданских наблюдателей за выборами, «непартийных гражданских наблюдателей и мониторов за выборами можно рассматривать как специализированных правозащитников, занимающихся гражданскими и политическими правами, которые имеют решающее значение

для достижения подлинных выборов»<sup>1</sup>.

В документе Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) в 86-ом пункте указано: «Наблюдение за выборами играет важную роль, поскольку оно свидетельствует о том, был ли избирательный процесс регулярным или нет»<sup>2</sup>.

В целом наблюдатели играют первостепенную роль в государствах, в которых нет устоявшейся традиции беспристрастной проверки законности выборов, и они должны сделать наблюдения, оценки и выводы на основе национальной правовой базы и обязательств в отношении демократических выборов, которые изложены в международных документах по правам человека, а также в стандартах, принципах и обязательствах, изложенных в международных и региональных хартиях, конвенциях, декларациях и других подобных документах.

В вопросе четкого определения роли осуществляющих наблюдательную миссию организаций и их наблюдателей важно и то обстоятельство, что, как правило, они должны иметь возможность опросить любого присутствующего, делать записи и отчитываться перед своей организацией, но они должны воздерживаться

---

<sup>1</sup> Declaration Of Global Principles For Non-Partisan Election Observation And Monitoring By Citizen Organizations And Code Of Conduct For Non-Partisan Citizen Election Observers And Monitors Strasbourg, 21 June 2012 Study No. 678 / 2012 CDL-AD(2012)018 Or. Engl. Commemorated 3 April 2012, at the United Nations, New York endorsed by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), стр. 3.

<sup>2</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Code Of Good Practice In Electoral Matters Guidelines And Explanatory Report Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002), стр. 27.

ваться от комментариев.

ОБСЕ/БДИПЧ как организация, осуществляющая наблюдательную миссию, придает особое значение демократическим выборам как одному из основных факторов долгосрочной безопасности и стабильности. Демократические выборы - это торжество основных прав человека и, более конкретно, торжество гражданских и политических прав. Поэтому наблюдение за выборами способствует утверждению и защите этих прав. Подлинные выборы - это политическое состязание в условиях политического плюрализма, доверия, прозрачности и подотчетности, которое позволяет избирателям сделать осознанный выбор из ряда отличающихся друг от друга политических платформ. Такие выборы предполагают уважение основных свобод - свободы слова и получения информации, объединений, собраний и передвижения, - а также приверженность принципу верховенства права, включающему доступ к эффективным средствам правовой защиты. Именно поэтому наблюдение может сыграть важную роль в повышении прозрачности и подотчетности выборов, а также в укреплении доверия общества к избирательному процессу. Направление наблюдателей явным образом поддерживает развитие демократических процессов и может содействовать в достижении заявленной ими цели - проведению подлинно демократических выборов в соответствии с международными обязательствами и стандартами.

Роль наблюдателя сводится к наблюдению и, как уже говорилось, предоставлению отчетов. Наблюдатели не уполномочены давать какие-либо указания, помогать или вмешиваться в процессы голосования, подсчета голосов, сведения результатов

или в другие аспекты избирательного процесса. При получении аккредитации, например, все наблюдатели БДИПЧ обязаны подписать Кодекс поведения наблюдателей. Кодекс имеет обязательную силу для всех наблюдателей БДИПЧ, и любое серьезное нарушение его положений влечет за собой немедленный отзыв аккредитации данного наблюдателя.

Определяя роль осуществляющих наблюдательную миссию организаций и наблюдателей последних, в первую очередь важно прийти к общему пониманию сути наблюдения. Ведь наблюдатель - это не судья, а консультант, советник. Он не может подменять национальные органы, призванные давать официальную оценку законности выборов. Иной подход нарушит суверенитет государства, в котором проводится мониторинг, что абсолютно недопустимо. В то же время учет обоснованных замечаний и рекомендаций международных наблюдателей крайне важен для развития демократии. Наблюдатели должны быть полностью готовы к выполнению своих обязанностей по мониторингу. Они должны пройти подготовку, знать законы о выборах и все имеющие к ним отношение подзаконные акты. Наблюдатели должны сохранять полную независимость на протяжении всей их работы, они не должны иметь на себе или при себе символику, одежду и предметы, которые могут поставить под сомнение их нейтралитет и беспристрастность. Они должны исполнять свои обязанности в ненавязчивой манере и не должны вмешиваться в различные аспекты избирательного процесса. Если они заметят какие-либо упущения и недостатки, они могут обратить на это внимание членов избирательной комиссии, но ни при каких обстоятельствах они не должны давать

им инструкции или оспаривать принятые ими решения. Все заключения должны делаться только на основании хорошо документированных, достоверных и проверяемых данных. Чтобы оценить уровень доверия к выборам и получить информацию о возможных нарушениях, наблюдатели также должны попытаться побеседовать с теми людьми, которые находятся в избирательном участке, международными наблюдателями (если они там тоже находятся) и с самими избирателями. Необходимо принять во внимание все выслушанные мнения, достоверность которых не вызывает сомнений. Наблюдателям следует помнить, что некоторые люди могут попытаться манипулировать информацией в личных целях, поэтому они должны проявлять рассудительность, пытаться понять и здраво оценить ситуацию. Не следует также упускать возможность опросить не одного, а как можно больше представителей различных лагерей и интересов.

Очень важно во время выборов наблюдателям соблюдать нейтральную позицию, ведь выборы, избирательный процесс - это дело каждого государства, его народа, основанное на собственном законе и на собственной конституции.

В период после окончания выборов наблюдатели должны обращать внимание на всевозможные проявления проблем, например, несоблюдение установленных сроков, отклонений в процессах принятых решений, задержки с рассмотрением связанных с нарушением жалоб, ограничение возможностей наблюдателей и политических партий и др. Они должны быть готовы к проведению расследования любых проблем, которые могут свидетельствовать о систематических преднамеренных ма-

нипуляциях или которые способны серьезно повлиять на результаты выборов.

Наблюдатели оценивают избирательные процессы в соответствии с международными принципами и внутренним законодательством, признавая при этом, что именно народ страны в конечном итоге определяет надежность и легитимность избирательного процесса.

Несмотря на то что наибольшим вниманием и известностью пользуется международное наблюдение за выборами, значительно возросло признание важности внутреннего наблюдателя, и, хотя внутреннее и международное наблюдение осуществляются как отдельные виды деятельности, они дополняют друг друга в том смысле, что они оба направлены на оценку избирательного процесса и его улучшение. Внутреннее наблюдение за выборами напрямую способствует соблюдению и защите прав человека. Кроме того, обеспечение открытости и прозрачности избирательного процесса в соответствии с действующим законодательством и международными стандартами является неотъемлемым элементом демократического общества. Осуществление внутреннего наблюдения группами местных наблюдателей способствует предотвращению нарушений и помогает укрепить веру в честность избирательного процесса, содействуя тем самым росту гражданской активности.

Необходимо отметить, что в параграфе 8 Копенгагенского документа содержится признание роли международных и внутренних наблюдателей. Там, в частности, сказано что присутствие на выборах наблюдателей - как иностранных, так и местных - может повысить авторитетность избирательного процесса. Та-



ким образом, наблюдатели приглашаются для осуществления наблюдения в том объеме, который разрешается законом, и обязанностью наблюдателя является невмешательство в избирательный процесс.

Роль наблюдательной миссии как эффективного инструмента контроля над избирательным процессом в том, что заслуживающее доверия наблюдение за выборами требует транспарентной и периодической отчетности перед общественностью. Итоговый отчет также принимает во внимание тот факт, были ли сообщенные нарушения единичными случаями или они имели систематический характер, что могло угрожать честности всего избирательного процесса, оценивает, насколько власти продемонстрировали наличие политической воли по проведению подлинно демократического избирательного процесса. В конечном итоге, все выборы оцениваются с учетом их соответствия обязательствам по международным документам, всеобщим стандартам и другим международным обязательствам. Наблюдатели не делают никаких заявлений по поводу результатов выборов, и любые заявления, касающиеся результатов выборов, ограничиваются оценкой, были ли результаты выборов сообщены соответствующими властями честно и без промедлений.

Наблюдение способствует решению таких задач, как повышение ответственности государств за выполнение обязательств по проведению демократических выборов; организационное, финансовое, технологическое обеспечение избирательной системы, системы регистрации избирателей, информирования населения; развитие средств массовой информации, институтов

гражданского общества, правовой культуры участников избирательного процесса; обеспечение законности и правопорядка в ходе избирательной кампании; поддержание диалога между политическими оппонентами, участвующими в избирательной кампании; повышение уровня общественного доверия к избирательной системе в целом и к достоверности итогов выборов; снижение уровня внутривыборной напряженности от возможных рисков перехода избирательной кампании в общественные беспорядки.

Наблюдение за выборами не является самоцелью. Не ставится задача критиковать страны или, наоборот, говорить только комплименты о проходящих выборах, никогда не объявлять и не комментировать результаты выборов, не обсуждать их законность или незаконность. Выборы - волеизъявление граждан государств. Задача наблюдателя - в рамках мандата сделать заключение о том, насколько выборы соответствуют взятым на себя той или иной страной обязательствам.

Для того, чтобы наблюдатели эффективно осуществляли свою роль, мы также считаем, что важен порядок формирования международных миссий по наблюдению на выборах, и это требует открытой, гласной и паритетной процедуры. Наблюдатели должны рекрутироваться, в первую очередь, из признанных специалистов в области избирательного права и избирательного процесса.

Требования к качеству наблюдения постоянно растут. С одной стороны, наблюдатели должны быть контролерами соответствия происходящих избирательных процессов требованиям национального избирательного права, а с другой - политически

нейтральными помощниками, консультантами в вопросах подготовки и проведения демократических и свободных выборов. Мы полагаем, что на вынесение политических оценок проведенным выборам у наблюдателей просто нет права, а забота о развитии и укреплении демократии должна составлять основу деятельности по наблюдению за избирательным процессом.

Вообще и правительства, и выборные органы, и те, кто хочет быть избранным, и другие заинтересованные стороны избирательного процесса признали, что беспристрастное наблюдение за выборами и мониторинг со стороны общественных организаций и наблюдателей является неотъемлемой частью реализации права граждан на участие в правительственных и общественных делах, что является международно признанным правом человека. Наблюдение за выборами отмечается межправительственными организациями и различными межправительственными уставами, декларациями и другими документами как важный аспект содействия подлинно демократическим выборам.

### **§ 3.3. Правовой (международно-правовой) статус осуществляющих наблюдение за выборами общественных организаций и наблюдателей в избирательном процессе**

Выборы занимают особое место в политической жизни государства. Их исход во многом предопределяет дальнейший суверенный вектор развития страны, ее политических и государственных структур, институтов гражданского общества. Свободные выборы - это один из важнейших демократических спо-

собов легитимации государственной власти, отбора и «взращения» демократической общественно-политической элиты, ответственного избирателя. Для успешного решения столь важных задач существенное значение имеют качество законодательства о выборах, демократическая практика организации и проведения выборов, а также их признание участниками избирательного процесса и международным сообществом. Именно поэтому важен международно-правовой статус наблюдателей и наблюдательных организаций.

Существует множество международных инструментов, регулирующих статус наблюдателей за выборами, однако в этих текстах участие наблюдателей в избирательном процессе рассматривается по-разному. В некоторых документах указывается лишь общее заявление о важности роли наблюдателей, в других их функции регулируются более подробно. Более того, большинство из них не регулируют статус внутренних наблюдателей.

Наблюдение за выборами может осуществляться индивидуально, в составе группы наблюдателей либо в составе миссии международных или внутренних наблюдателей. Первый известный случай международного наблюдения за выборами в современной истории относится к 1857 году, когда европейская комиссия, в состав которой входили представители Австрии, Великобритании, Франции, Пруссии, России и Турции, наблюдала за всеобщими выборами на спорных территориях Молдавии и Валахии. Получить какое-либо представление о методике наблюдения, использовавшейся этими первыми наблюдателями, было бы весьма затруднительно, но можно с большой ве-

роятностью предположить, что она имела мало общего с сегодняшними миссиями по наблюдению за выборами, которые размещаются несколькими международными организациями. Такие миссии являются структурированными, систематическими, и зачастую в них работают сотни сотрудников на протяжении нескольких месяцев.

Только в последние 20 лет, благодаря переходу многих стран к демократии, которая распространяется по всему миру, наблюдение за выборами стало обыденным явлением. Хотя проведение выборов само по себе не означает моментальное установление демократии, подлинные выборы, проводящиеся через установленные промежутки времени и позволяющие честное состязание, являются основой демократического процесса. Поэтому наблюдение за выборами стало крайне полезным инструментом для поддержки и развития демократических выборов, являющихся важнейшим элементом обеспечения устойчивого демократического управления.

С начала 90-х годов XX века уже стал формироваться новый институт международного публичного права, регулирующий достаточно специфический вид общественных и международных отношений, связанных с международным наблюдением за выборами и референдумами. Сегодня при всей гамме разнообразий организации национальных электоральных процедур наблюдается общая тенденция к гармонизации в вопросах регулирования реализации избирательных прав и свобод, в чем можно убедиться, сравнивая выборы в различных государствах мира. Все государства проводят выборы примерно по одинаковой схеме: законодательно устанавливается национальная изби-

рательная система, определяется избирательный корпус, формируются или возлагаются полномочия на независимые избирательные органы, проводится избирательная кампания со своими национальными особенностями по срокам, этапам, ограничениям для участников. Затем – голосование и установление итогов и результатов выборов.

На всех стадиях избирательного процесса с момента, когда страны приняли соответствующие международные обязательства, стал присутствовать новый специальный субъект - международный наблюдатель. И правовые основы его деятельности регулируются международными актами. Однако их применение происходит по-прежнему в рамках национального законодательства. С точки зрения права это возможно, если допустить, что институт международного наблюдения имеет межотраслевой характер. Позже кроме международных наблюдателей в избирательных процессах стали принимать участие и внутренние наблюдатели.

С начала 90-х годов прошлого века национальное законодательство о выборах и практика проведения выборов особенно интенсивно развивались в условиях изменяющейся конфигурации на Европейском континенте, что привело к значительному обогащению содержательных компонентов современного избирательного процесса, расширению демократического electoralного пространства и вместе с тем - к возрастающей потребности, во-первых, в уточнении действующих и формулировании новых международных обязательств и стандартов по проведению демократических выборов, а во-вторых, необходимости совершенствования методологии организации и проведения

международного наблюдения за выборами.

В частности, международных миссий по наблюдению за выборами организуют следующие международные организации: ООН, ОБСЕ/БДИПЧ, Совет Европы, Европейский Союз, СНГ, ОАГ и др.

Международные организации и представители правительств занимались в какой-то степени наблюдением за выборами с Первой мировой войны, а в период после Второй мировой войны наблюдение стало более обыденным явлением. В то время наблюдение за выборами в основном проводилось под эгидой *ООН*, которая уделяла наибольшее внимание территориям, не обладающим суверенитетом, так как это в большей степени соответствовало Уставу Организации, который запрещает ей вмешиваться «в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства». В 2005 году Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан обращался к международным организациям на встрече в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке по поводу принятия Декларации принципов международного наблюдения за выборами. Эта декларация была первой попыткой определить кодекс практических действий по защите честности объективного и беспристрастного наблюдения за выборами как совместной деятельности всего мирового сообщества. «Присутствие международных наблюдателей за выборами, всегда направляемых по приглашению суверенных государств, может значительным образом сказаться на обеспечении того, чтобы выборы действительно способствовали развитию демократического процесса, - сказал Аннан. - Одно лишь присутствие наблюдателей может предотвратить нарушения, обеспечить прозрач-

ность процесса и вселить доверие по отношению к нему»<sup>1</sup>.

В настоящее время ООН редко размещает своих собственных наблюдателей; вместо этого наблюдение осуществляется силами региональных правительственных организаций и международных неправительственных организаций.

### ***Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.***

Отправной точкой в истории ОБСЕ является период разрядки международной напряженности начала 1970-х годов, когда было учреждено Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), призванное служить многосторонним форумом для диалога и переговоров между Востоком и Западом. Итогом двухлетних встреч в Хельсинки и Женеве стало соглашение, подписанное 1 августа 1975 года и получившее название хельсинкского Заключительного акта. В этом документе содержится ряд важнейших обязательств в военно-политической и экономико-экологической сферах, а также по вопросам прав человека, ставших основными для так называемого «хельсинкского процесса», принципы развития отношений в цивилизованном социуме, направленные на поддержку демократических начал в зоне ответственности Организации, но и основополагающие политические принципы организации и проведения национальных демократических выборов, включая элементы междуна-

---

<sup>1</sup> Наблюдение за выборами: ОБСЕ/БДИПЧ 2006 г.

<file:///C:/Users/User/Desktop/%D0%9C%D0%98%D0%9C%D0%A0%D0%94/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B%20%D0%9E%D0%91%D0%A1%D0%95/%D0%9D%D0%B0%D0%B1%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8.pdf>, ст. 2



родного наблюдения за их проведением.

Институт международного наблюдения в рамках ОБСЕ развивается осуществлением инструктивных разработок одним из административных структурных подразделений ОБСЕ - Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

БДИПЧ является основным институтом ОБСЕ, ответственным за человеческое измерение. Это означает, что БДИПЧ содействует государствам-участникам ОБСЕ в «обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, действию на основе законности, проведении в жизнь принципов демократии и ... в создании, укреплении и защите демократических институтов, а также в развитии принципов терпимого отношения в масштабах всего общества»<sup>1</sup>. БДИПЧ было открыто в 1990г. на основании Парижской хартии под первоначальным названием «Бюро по свободным выборам». Свое нынешнее название получило в 1992г., когда его мандат был расширен и включил права человека и демократизацию и которому в соответствии с решением Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года было поручено разработать руководство с целью улучшения подготовки и методики проведения наблюдения за выборами. Если документы, принимаемые директивными органами ОБСЕ, имеют статус международных актов (носят политический, а не юридический характер), то распространить этот статус на документы структурного административного, хотя и специализированного, подразделения ОБСЕ - БДИПЧ - без утверждения или одобрения руководящими органами ОБСЕ (Парламентской Ас-

---

<sup>1</sup> Хельсинкский документ 1992 года  
(<https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/39534.pdf>)

самблеей или Постоянным советом, либо Советом министров) представляется уже недостаточным, принимая во внимание необходимость повышения роли коллективных органов в регулировании механизма международного наблюдения, его распространения как на институт выборов, так и на институт референдума.

БДИПЧ является ведущей организацией в Европе в сфере наблюдения за выборами. Тщательно и подробно разработанная методология позволяет охватить все аспекты избирательного процесса и дать им максимально полную оценку.

Первые годы наблюдения за выборами можно охарактеризовать как «свободные и честные» годы, поскольку от наблюдателей ожидалось вынесение простой и быстрой характеристики процедур дня голосования. Однако скоро стало очевидно, что подобные «черно-белые» оценки являются недостаточными для того, чтобы оценить всю сложность избирательного процесса. С целью повышения «авторитетности избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы», впервые были закреплены обязательства государств-участников ОБСЕ приглашать международных наблюдателей наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом, а также стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне при условии, что наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс. Причем основная задача института международного наблюдения за выборами на период его становления формулировалась именно как «повышение авторитетности избирательного процесса».

При этом необходимо отметить, что немногим более 20 государств из 56 государств-участников ОБСЕ включили в свое национальное законодательство о выборах положения о международных (иностранных) наблюдателях и Армения была в числе первых таких государств, причем предельно полно закрепила статус и полномочия международных наблюдателей, гарантии их независимой и самостоятельной деятельности, ответственности за нарушение прав международных наблюдателей со стороны участников избирательного процесса.

Решение о проведении наблюдения за теми или иными выборами принимается по результатам работы миссии по оценке потребностей (МОП), которая предоставляет рекомендации в отношении необходимого типа, формата, длительности и объема мероприятий по наблюдению за выборами.

В историческом Копенгагенском документе 1990 года государства провозгласили, что «воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства». Помимо этого, в Копенгагене государства-участники договорились по целому ряду обязательств, в которых с беспрецедентной на тот момент детализацией были указаны признаки истинно демократических выборов<sup>1</sup>.

В настоящее время имеется настоятельная необходимость, с учетом накопленного международного и национального опыта и потребностей дальнейшего формирования современной системы международных обязательств по проведению демократических выборов, разработать и принять дополнительные

---

<sup>1</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/78697.pdf>

международные обязательства в данной области. В связи с этим необходимо продолжить работу по закреплению дополнительных принципов проведения демократических выборов, таких как доверие избирателей к выборам, проведение выборов независимыми избирательными органами, использование современных технологий голосования и подсчета голосов, ответственность участников избирательного процесса, а также принципов организации международного наблюдения за выборами и референдумами. Указанные дополнительные международные обязательства должны найти адекватное закрепление в соответствующем документе ОБСЕ, дополняющем и конкретизирующем Копенгагенский документ 1990 года новыми электоральными реалиями и международными обязательствами.

БДИПЧ осуществляет наблюдение за выборами только в государствах-участниках ОБСЕ. Копенгагенский документ 1990 года предусматривает наблюдение за ходом общенациональных выборов, однако Хартия европейской безопасности 1999 года и решения Совета министров 2006 года расширили сферу наблюдения за выборами, опустив слово «общенациональными», что предоставило БДИПЧ мандат на наблюдение за выборами любого уровня - в случае наличия приглашения. Бюро обращает свое внимание, прежде всего, на прямые выборы в государственные институты общенационального уровня - такие, как президентские и парламентские, - однако оно наблюдает и за некоторыми региональными и местными выборами и референдумами. Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами оценивают соответствие избирательных процессов в странах всего региона ОБСЕ обязательствам ОБСЕ, международным стандартам в об-

ласти демократических выборов, а также национальному законодательству.

Глобализация и новые вызовы позволяют утверждать, что методология БДИПЧ уже не является «золотым стандартом» международного наблюдения за выборами, она требует серьезной и адекватной электоральной модернизации, учета интересов всех государств-участников ОБСЕ, справедливой основы для выработки международных оценок проведения национальных выборов.

Развитие международных обязательств в рамках ОБСЕ также предполагает их распространение и на институт референдума как институт, сопряженный с институтом свободных демократических выборов, обеспечивающий демократическое развитие национального государства и гражданского общества. Кроме того, важно, чтобы все государства-участники ОБСЕ в полной мере выполняли свои обязательства по закреплению в объеме, допускаемом национальным законом, статуса и полномочий международных наблюдателей, а также их обязательное приглашение на выборы, в том числе проводимые и на более низком, чем общенациональный, уровне.

Методику БДИПЧ по наблюдению за выборами поддерживает еще один документ - Декларация принципов международного наблюдения за выборами. Декларация, принятая ООН в 2005 году, подчеркивает такие принципы, как соотнесение наблюдения за выборами с международным законодательством в области прав человека; подход к выборам как к долговременному процессу; необходимость создания минимальных условий для достоверного наблюдения за выборами; важность роли

местных наблюдателей.

Отсутствие единых международных правил и методик наблюдения ведет к деградации института международного наблюдения, вплоть до отказа ряда государств от приглашения международных наблюдателей на выборы. Примерами последних лет служат выборы в Польше, Молдове (где организаторами выборов было отказано в аккредитации более сотне международных наблюдателей), США (где в ряде штатов наблюдателей не допускают на избирательные участки), Украине (где на выборы не приглашается миссия наблюдения исполкома СНГ). Таким образом, на пространстве ОБСЕ государства сами принимают решения о целесообразности приглашения и приема международных наблюдателей, их количестве, сообразуясь со своими взглядами и принципами, а не на основе узаконенных стандартов. Дальнейшее же затягивание с принятием международных стандартов может в конечном итоге привести к ликвидации института международного наблюдения.

***Совет Европы.*** В рамках другой европейской организации - Совета Европы также идут процессы, направленные на определенную формализацию процедур международного наблюдения, схожие с процессами, протекающими в ОБСЕ. В отсутствии четких требований по организации международного наблюдения, закрепленных директивными органами Совета Европы (Комитетом Министров, Парламентской Ассамблеей), документы, содержащие некоторые и в ряде случаев предельно общие по форме положения об организации международного наблюдения за выборами (в частности, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов), разрабатывают другие органы этой

региональной межгосударственной организации - Венецианская комиссия (Комиссия Совета Европы «За демократию через право»), ее Совет по демократическим выборам, Конгресс местных и региональных властей Европы. На этой основе в рамках Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) были разработаны и на 81-м пленарном заседании 11–12 декабря 2009 года приняты Рекомендации о международно признанном статусе наблюдателей за выборами. 12 ноября 2010 года указанные Рекомендации поддержала Парламентская Ассамблея Совета Европы, приняв Резолюцию 1771 (2010) «Международно признанный статус наблюдателей за выборами» и Рекомендации 1945 (2010) с аналогичным названием.

Мониторами Совета Европы, выезжающими на выборы в качестве международных наблюдателей, используются документы, носящие рекомендательный характер, в частности: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Руководящие принципы и пояснительный доклад и Наблюдение за местными и региональными выборами - стратегия и правила Конгресса, одобренные Постоянным комитетом Конгресса региональных и местных властей Европы 7 июня 2010 года. Но надо отметить, что существующая европейская правовая база по обеспечению проведения в государствах свободных выборов, на наш взгляд, уже недостаточна.

В целом закрепление и конкретизация общеевропейских избирательных стандартов, перечня современных стандартов свободных выборов, избирательных прав и свобод в формате конвенции, как минимум, придало бы новый импульс синхронизации и гармонизации международного и национального

правового пространства, обеспечению избирательных прав и свобод человека и гражданина, подготовке и проведению демократических выборов. Закрепление указанных стандартов в формате общеевропейской конвенции позволит также заложить, как уже отмечалось, более прочный международный правовой фундамент для деятельности Европейского Суда по правам человека.

В рамках Совета Европы остается нерешенной также и проблема разработки международного документа о стандартах подготовки и проведения национальных референдумов, гарантиях реализации права граждан на участие в референдуме, а также организации международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами.

***Европейский Союз.*** В Европейском Союзе закрепление процедур международного наблюдения за выборами также находится на рекомендательном уровне. Совет Европы начал наблюдать за выборами после падения Берлинской стены в 1989 году как часть процесса развития демократий. В феврале 2008 года Генеральный директорат по внешним сношениям и Генеральный директорат по европейскому содействию Европейской комиссии обнародовали второе издание Руководства по наблюдению за выборами в Европейском Союзе. Руководство разработано для наблюдателей за выборами в Европейском Союзе, однако в условиях рекомендательного характера этого документа практика идет по несколько другому пути. Так, в период с 2000 по 2007 год Европейский Союз направил 64 миссии международного наблюдения за выборами в 41 страну Африки, Азии и Ближнего Востока (ни одна из миссий не была направлена на



территорию государства-члена Европейского Союза). Это обусловлено формальным положением раздела 1.3 Руководства «Мандат ЕС на наблюдение за выборами», в котором указано:<sup>1</sup> «Наблюдательную миссию не следует направлять в страны, где в ходе выборов не ожидается существенных отклонений от международных стандартов или где демократическая деятельность государства в целом считается эффективной». Это положение во многом и предопределило юридический статус данного документа, как носящего рекомендательный (справочный) характер, не требующего утверждения директивными органами, направленного преимущественно за пределы Европейского Союза. На наш взгляд, такой подход, с одной стороны, в значительной степени обесценивает статус и целевую направленность Руководства, поскольку априори все государства-члены Европейского Союза характеризуются как безусловно демократические в электоральном аспекте, возвышающиеся над иными государствами, а с другой - порождает юридический нонсенс, когда документ, предназначенный для применения в одном круге государств, в нем не используется, а механически применяется в других государствах.

***Организация американских государств.*** Государства Американского континента в развитии института международного наблюдения идут своим, но близким к европейскому путем. В Межамериканской демократической хартии, одобренной Генеральной Ассамблеей Организации американских государств (ОАГ) в 2001 году, подчеркивая важность демократии для развития американских народов, зафиксированы основополагаю-

---

<sup>1</sup> <http://old.cikrf.ru/news/relevant/2014/10/01/03.html>

щие принципы проведения выборов как выражения суверенитета народа: «периодические, свободные, справедливые и основанные на тайном голосовании». В Хартию включен раздел о международных миссиях наблюдения. Государства-участники, осуществляя свой суверенитет, могут просить у ОАГ консультации или помощь в укреплении и развитии своих учреждений и избирательных процессов, включая направление соответствующих миссий. Миссии для наблюдения за проведением выборов направляются по просьбе заинтересованного государства. Правительство данного государства и Генеральный секретарь ОАГ заключают соглашение, в котором, помимо прочего, определяются цели и форма миссии для наблюдения за выборами. ОАГ со своей стороны гарантирует эффективность и независимость этих миссий, а работа миссий должна осуществляться объективно, беспристрастно и транспарентно. Доклады о своей деятельности миссия представляет в Постоянный совет ОАГ. Межамериканская демократическая хартия признает ряд прав, связанных с избирательными процессами, указывая критерии, служащие отправной точкой для наблюдательных миссий ОАГ. На основе положений таких документов, как Межамериканская демократическая хартия, Департамент сотрудничества и наблюдения за выборами Генерального секретариата ОАГ разработал ряд пособий для избирательных наблюдательных миссий Организации американских государств, в том числе по вопросам международного наблюдения за применением электронного голосования, с целью обобщения критериев и методов, используемых Организацией при наблюдении за избирательными процессами в условиях работы ее наблюдательных миссий.

Необходимо отметить, что уставные документы и основополагающие документы о правах человека ОАГ предусматривают для государств-участников ОАГ и санкции за несоблюдение демократических стандартов при организации и проведении выборов, вплоть до исключения государства-нарушителя из состава Организации. Так, в 1962 году Куба была исключена из ОАГ, и ее членство восстановлено только с июля 2009 года; с 2010 года Гондурас исключен из ОАГ в связи с военным (государственным) переворотом 28 июня 2009 года и отказом восстановить в должности Президента Гондураса Мануэля Селайю, а также сформировать коалиционное правительство<sup>1</sup>.

***Содружество Независимых Государств.*** Достаточно активно идет развитие института международного наблюдения в Содружестве Независимых Государств. В 2003 году после ратификации тремя государствами (Киргизской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан) Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств вступила в силу; затем ее ратифицировали Молдавия (14 января 2005 года) и Армения (17 марта 2005 года), впоследствии к Конвенции присоединились Казахстан (4 июля 2007 года) и Белоруссия (январь 2014 года). Конвенция остается открытой для присоединения других государств, готовых принять на себя обязательства, вытекающие из этого международного документа. Уникальность Конвенции заключается, прежде всего, в том, что впервые в мировой практике стандарты демократических выборов - право гражданина избирать и быть избран-

---

<sup>1</sup> [http://www.oas.org/en/information\\_center/default.asp](http://www.oas.org/en/information_center/default.asp)

ным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего, равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса - нашли свое закрепление в формате международно-правового акта: конвенции, носящей обязательный, а не рекомендательный характер. В статье 14 Конвенции закреплены статус и полномочия национальных наблюдателей, в соответствии с которой: «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 для голосования.

2. Права и обязанности национальных наблюдателей должны быть определены в законодательстве.

3. Национальным наблюдателям должны быть предоставлены следующие права:

а) знакомиться с избирательными документами, указанными в законах о выборах, получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки для голосования, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании, в том числе в досрочном голосовании и в голосовании вне помещения для голосования;

б) находиться в помещении для голосования;

в) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

г) присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

д) наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих обозримость процедуры подсчета бюллетеней;

е) наблюдать за составлением избирательным органом протокола об итогах голосования, результатах выборов и иных документов, знакомиться с протоколом избирательного органа об итогах голосования, в том числе с протоколом, составляемым повторно, получать в случаях и порядке, предусмотренном национальным законодательством, от соответствующего избирательного органа заверенные копии указанных протоколов;

ж) обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

з) обжаловать решения и действия (бездействие) избирательного органа, членов избирательного органа в непосредственно вышестоящий избирательный орган или в суд.

4. В случаях и порядке, предусмотренном законами, правами национального наблюдателя также могут пользоваться дове-

ренные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

5. Избирательные органы и (или) иные органы и организации могут быть наделены полномочиями по организации обучения национальных наблюдателей и иных участников выборов основам демократических избирательных технологий, национального законодательства о выборах, международных избирательных стандартов, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина».

А в статье 15 Конвенции определен статус и полномочия международных наблюдателей, где написано: «1. Стороны подтверждают, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств. Они будут стремиться содействовать доступу международных наблюдателей к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне, вплоть до муниципального (местного) уровня.

2. Деятельность международных наблюдателей регулируется законами страны пребывания, настоящей Конвенцией, иными международными документами.

3. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд на территорию государства в порядке, установленном законом, и аккредитуются соответствующим избирательным органом при наличии соответствующего приглашения. Приглашения могут быть направлены уполномоченными законом органами после официального опубликования решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы уставными органами Содружества Независимых

Государств.

4. Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение об аккредитации установленного образца. Такое удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять наблюдение в период подготовки и проведения выборов.

5. Международный наблюдатель на территории государства пребывания находится под покровительством данного государства. Избирательные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны оказывать ему 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, направившей 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.

8. Международные наблюдатели имеют право:

а) на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

б) на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

в) на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

г) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обозримость процедуры подсчета бюллетеней;

д) на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

е) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

ж) на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

з) на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

#### 9. Международные наблюдатели должны:

а) соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения настоящей Конвенции, иных международных документов;

б) иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;



в) выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

г) не вмешиваться в избирательный процесс;

д) основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале».

Закрепленные в Конвенции статус и полномочия и международных и местных наблюдателей соответствуют статусу и полномочиям, закрепленным международными документами, и именно полномочия, по сути, лежат в основе статуса наблюдательных организаций<sup>1</sup>.

В целом в СНГ создана отвечающая современным электоральным вызовам международно-правовая основа для обеспечения избирательных прав и свобод в государствах Содружества, проведения национальных выборов и международного наблюдения за ними в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Вместе с тем в процессе совершенствования деятельности Содружества разрабатываются дальнейшие шаги по демократизации избирательного процесса, организации международного наблюдения за выборами в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, сопряженности правовой базы Содружества с европейским электоральным наследием, общепризнанными электоральными

---

<sup>1</sup> <http://www.e-democracy.md/files/elections/convention-electoral-standards-cis-07-10-2002-ru.pdf>

ценностями.

Миссии наблюдателей от СНГ стали неотъемлемым элементом системы международного мониторинга избирательных процессов, проходящих в государствах Содружества, и эффективной формой политического сотрудничества.

Как мы видим, на международной арене имеется достаточно большая группа организаций, которые занимаются вопросами международного наблюдения за выборами и референдумами, внося свою лепту в поступательное развитие демократии. Но уже сегодня требуется определенная гармонизация (если не сказать большего – унификация) в подходах, методах и процедурах международного наблюдения за выборами, которая бы исключала подмену в этом благородном деле демократических начал политическими или узко корпоративными целями.

Если сегодня демократия является единственной цивилизованной формой организации публичной власти, то главным элементом ее страховки должен стать институт международного мониторинга выборов и референдумов, основанный на четких и согласованных международных критериях демократических процедур и принципах, унифицированных и закрепленных в международном договоре – основном по своей юридической силе международном акте. Цель этого «страхового механизма» – сближение позиций различных групп государств и правовых систем в дальнейшем раскрытии уже существующих и вновь разрабатываемых демократических стандартов организации и проведения выборов, референдумов, в защите избирательных прав и свобод граждан, сохранении справедливого и прочного мира.

В документе Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) в 86-ом пункте написано, что существует три различных типа наблюдателей: партийные национальные наблюдатели, беспартийные национальные наблюдатели и международные (беспартийные) наблюдатели. На практике различие между первыми двумя категориями не всегда очевидно, поэтому лучше всего сделать процедуру наблюдения как можно более широкой как на национальном, так и на международном уровне.

Как говорится в Докладе ПАСЕ от 9 сентября 2010 года «О международно признанном статусе избирательных наблюдателей»: «Международные наблюдатели приезжают из-за пределов страны, где проводятся выборы. Обычно они назначаются национальными правительствами или международными организациями или от их имени. Внутренние наблюдатели являются гражданами страны и могут быть членами НПО. Понятно, что нужны оба типа наблюдателей за выборами. Внутренние наблюдатели лучше понимают свою страну и знают язык, в то время как международные наблюдатели могут считаться более беспристрастными». Указанное регулирование дает возможность полагать, что международная организация намного более уверена в беспристрастности международного наблюдателя, чем местного наблюдателя, которые во многих случаях аккредитуются как осуществляющая наблюдательную миссию общественная организация, однако является объединением, состоящим из членов какой-либо партии. Именно в этом, мы находим, основной риск в беспристрастности местных общественных организаций. Подобный риск, конечно, не исключается

и в случае с международными наблюдателями. И связано это с тем, что общие же оценки, которые в меньшей степени относятся к организации выборов, не могут полностью совпадать, потому что международные наблюдатели живут в разных странах, имеют различный опыт, разные политические взгляды. У каждого из государств, которые они представляют, своя культура и своя история. Наблюдатели словно смотрят из одной кареты, но видят разные пейзажи.

Именно эти различия, прежде всего, бросаются в глаза большинству людей, от рядовых избирателей до ученых, политиков и журналистов. Причем такие разногласия повторяются от выборов к выборам, и создается впечатление, что наблюдатели, условно говоря, либо проводили мониторинг разных выборов, либо на этих выборах не были вовсе, а свои доклады готовили уже дома, слушая выступления политиков. И это, на наш взгляд, серьезно вредит авторитету института международных наблюдателей.

В действительности есть достаточно серьезная общая база, общие представления: в первую очередь, это стандарты, разработанные международным правом. Очевидно, что при всем различии культур возможность давать согласованную оценку выборов, оценку, которую на практике смогут использовать организаторы выборов, которая будет способствовать сотрудничеству, обеспечивать горизонтальный диалог между равноправными партнерами, институтами, государствами, все же может существовать.

Но чтобы использовать в полной мере все ресурсы, заложенные в демократических выборах, не меньше, а, может быть,

большее значение имеет диалог вертикальный, диалог между властью данной страны и ее избирателями. Если говорить о наблюдении за выборами в пользу избирателей, то кто же может осуществить такое наблюдение беспристрастно? Это, прежде всего, международные наблюдатели, негосударственные организации, средства массовой информации и сами избиратели. На самом же деле международные наблюдатели нередко противоречат друг другу. Негосударственные организации могли бы претендовать на независимость, но они неизбежно имеют спонсоров, в том числе и заинтересованных в результатах выборов. Средства массовой информации тоже в определенной мере зависят от своих владельцев и их политических предпочтений.

Таким образом, единственный, кто может эффективно контролировать ход выборов, - это сам избиратель, т. е. местные группы наблюдателей. И в данном случае возможная политическая ангажированность наблюдателей сыграет даже положительную роль, если в их группе будут присутствовать сторонники разных политических сил. Мы считаем, что есть один критерий, по которому все-таки можно оценивать выборы: если на участке есть хорошее взаимопонимание между местными наблюдателями и членами участковой комиссии, если они свободно общаются между собой и с международными наблюдателями, то выборы там вполне соответствуют демократическим принципам. Если же местные наблюдатели не доверяют участковой комиссии, да еще и друг другу, тогда есть опасение, что на этом избирательном участке что-то не так, потому что в условиях отсутствия такого доверия, некоторой напряженности и определенного давления не может быть конструктивного сот-

рудничества между организаторами выборов и наблюдателями, как международными, так и местными. Поэтому очень важно укрепить авторитет наблюдательных миссий и местных наблюдателей.

Вообще, в международном праве под наблюдательной миссией в основном имеется в виду именно международное наблюдение за выборами, вывод о котором позволило сделать изучение международных документов, определяющих цели и функции наблюдательных миссий. Как отмечается, «Декларация принципов международного наблюдения за выборами и Свод правил поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами», принятая на торжественной церемонии, состоявшейся в Организации Объединенных Наций 27 октября 2005 года Нью-Йорк, в пункте 4 отмечает: «Международные миссии по наблюдению за выборами представляют собой организованные усилия межправительственных и международных неправительственных организаций и ассоциаций в целях осуществления международного наблюдения за выборами».

В той же декларации говорится и о национальных общественных организациях и указывается, что международные и национальные общественные организации должны взаимодействовать друг с другом, сохраняя свою независимость. Так, в декларации указано: «Граждане обладают международно признанным правом на свободу ассоциации и на участие в ведении государственных и общественных дел их страны. Эти права могут осуществляться на основе деятельности неправительственных организаций по контролю за всеми процессами, связанными с выборами, и наблюдению за соблюдением процедур, включая,

среди прочего, работу электронных и других технических средств проведения выборов на избирательных участках, в центрах подсчета результатов голосования и на других объектах проведения выборов, а также перевозку избирательных бюллетеней и других важных документов. Международные миссии по наблюдению за выборами должны производить оценку и представлять доклады по вопросу о том, имеют ли возможность независимые национальные организации по контролю и наблюдению за выборами осуществлять свою деятельность на недискриминационной основе без неправомерных ограничений или вмешательства извне. Международные миссии по наблюдению за выборами должны отстаивать право граждан на осуществление беспристрастного наблюдения за выборами на национальном уровне без каких-либо неоправданных ограничений или вмешательства извне и в своих рекомендациях должны выступать за устранение любых подобных неоправданных ограничений или вмешательства.

Международные миссии по наблюдению за выборами должны выявлять вызывающие доверие национальные организации по беспристрастному контролю за выборами, устанавливать связь с ними на регулярной основе и сотрудничать с ними по мере необходимости. Международные миссии по наблюдению за выборами должны поощрять представление такими организациями информации относительно характера процесса выборов. После проведения независимой оценки информации, представляемой такими организациями, их выводы могут стать важным дополнением к выводам международных миссий по наблюдению за выборами, но при этом международные миссии

по наблюдению за выборами должны сохранять свою независимость. В соответствии с этим международные миссии по наблюдению за выборами должны прилагать все возможные усилия для проведения консультаций с такими организациями до опубликования каких-либо заявлений».

Исследование и анализ вышеизложенного позволяет сделать вывод о том, что Избирательный кодекс, закрепляя право наблюдения за выборами, по сути, строго руководствуется закрепленными международными документами критериями, установленными для осуществления наблюдательной миссии, предоставляя такое право:

1. международным организациям,
2. иностранным общественным организациям,
3. общественным организациям Республики Армения.

Кроме того, Избирательный кодекс предусматривает следующее положение: «Представители аккредитованных в Республике Армения дипломатических и консульских представительств при наличии приглашения могут осуществлять мониторинг избирательного процесса во время выборов в статусе визитера. Приглашение направляет Министерство иностранных дел Республики Армения.

Представители избирательных органов других государств могут осуществлять мониторинг избирательного процесса во время выборов в статусе визитера. Приглашение направляет председатель Центральной избирательной комиссии». Таким образом, кроме выше перечисленных трех групп организаций, наделенных правом осуществления наблюдательной миссии, Избирательный кодекс дает право на наблюдение также



- ✓ визитерам,
- ✓ представителям избирательных органов иностранных государств.

Итак, избирательным законодательством РА статус общественных организаций, наделенных правом на осуществление наблюдательной миссии, и их наблюдателей строго определен, в том числе в рамках положения о том, что «международные организации, иностранные общественные организации могут осуществлять наблюдательную миссию в случае наличия приглашения. Граждане Республики Армения не могут включаться в состав наблюдательных миссий международных организаций, иностранных общественных организаций в качестве наблюдателей».

Анализ избирательного законодательства РА показывает, что, помимо международных и иностранных организаций, местные общественные организации также наделены правом на наблюдение, то есть этот институт, по сути, применяется в классическом смысле.

Избирательный кодекс РА после аккредитации общественной организации, наделяемой правом на наблюдательную миссию, в качестве основного субъекта признает самого наблюдателя аккредитованной организации. И для того чтобы наблюдатель осуществлял свою миссию в соответствии с целями, определенными международными документами, установил ответственность для тех наблюдателей, которые нарушат международно признанные принципы беспристрастного и нейтрального наблюдения.

В частности, согласно части 5 статьи 31 Избирательного ко-

декса, «Председатель избирательной комиссии в случае поддержки наблюдателем какого-либо кандидата, какой-либо участвующей в выборах партии, а также нарушения им требований настоящего Кодекса таким способом, который существенным образом мешает нормальной работе избирательной комиссии или нормальному ходу голосования, может удалить наблюдателя с заседания комиссии, а в день голосования – с участкового центра, по решению, принятому не менее чем 2/3 голосов от общего числа членов избирательной комиссии».

С этой точки зрения интересны правовые регулирования, предусмотренные, например, законодательством РФ. В части 1 статьи 33 Федерального закона от 14 февраля 2014 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закреплено: «Наблюдателей вправе назначить каждая политическая партия, зарегистрировавшая федеральный список кандидатов, каждый кандидат, зарегистрированный по соответствующему одномандатному избирательному округу, а также субъекты общественного контроля». При этом субъекты общественного контроля, указанные в пункте 2 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», назначают наблюдателей в избирательные комиссии, расположенные на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закреплено: «1. Субъектами общественного контроля являются:

... 2) общественные палаты субъектов Российской Федера-

ции;....».<sup>1</sup>

Таким образом, из субъектов общественного контроля общественные палаты субъектов Российской Федерации назначают наблюдателей в избирательные комиссии, расположенные на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Кроме того, по законодательству РФ правом наблюдательной миссии обладают также иностранные (международные) наблюдатели, деятельность которых регулируется международными договорами Российской Федерации, указанным Федеральным законом, иными федеральными законами. Из правовых регулирований касательно международных наблюдателей интересны также положения, закрепленные в частях 10 и 11 статьи 34 Федерального закона от 14 февраля 2014 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которыми:

«10. Иностранные (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы.

11. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им общепризнанных принципов и норм международного права, настоящего Федерального закона, иных федеральных законов».

Фактически, получается, что лишь международные организации осуществляют международное наблюдение в соответст-

---

<sup>1</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165809/28d7b2d53fe37b41c89ba7087f9f529fa9b7f2fc/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/28d7b2d53fe37b41c89ba7087f9f529fa9b7f2fc/)

вии с международными стандартами, а местные наблюдатели назначаются партиями, кандидатами либо субъектами РФ, и в этом случае реальная роль наблюдательной миссии, по сути, отходит от классической, и применение термина «наблюдатель» приобретает преимущественно символическое, а не содержательное значение. Вообще не понятно, для чего предоставлять право на наблюдательную миссию тем субъектам, чья деятельность не имеет отношения к тем целям, ради которых наблюдение за выборами осуществляется, и в таком случае становится непонятной роль наблюдательной миссии в избирательном процессе. В данном случае можно увеличить число доверенных лиц в участковых центрах либо изменить законодательное регулирование в этой части с тем, чтобы статус участвующего в избирательном процессе субъекта соответствовал тем результатам, которые ожидаются в результате внедрения того или иного института и определения целей<sup>1</sup>.

В докладе Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О международно признанном статусе избирательных наблюдателей» от 9 сентября 2010 года (12355) указано: «На основе рекомендаций и руководящих принципов Венецианской комиссии Ассамблея считает, что не существует общих правил в отношении наблюдателей за выборами, хотя их права и обязанности регулируются несколькими инструментами международного права, в основном мягкого права. На международном уровне эти правила все еще фрагментарны. Ассамблея считает, что необходимы согласованные международные правила в отноше-

---

<sup>1</sup> [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102171479](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102171479), статья 33.

нии статуса наблюдателей за выборами. Что касается внутренних положений о статусе наблюдателей за выборами, Ассамблея признает, что в большинстве государств-членов не существует никаких законодательных положений по этому вопросу. Хотя некоторые штаты включили правила по этому вопросу, эти положения сильно различаются от страны к стране, и на избирательную практику по-прежнему влияют различные национальные традиции. Ассамблея повторяет, что эту ситуацию не следует использовать в качестве предлога для подрыва основных принципов, регулирующих проведение свободных и справедливых выборов. Ассамблея полагает, что принятие на европейском уровне согласованных норм могло бы укрепить статус наблюдения за выборами, повысить уровень доверия к ним, а также легитимность самих выборов, предотвратив некоторые практические проблемы, как опасность выбора некоторыми наблюдателями «удобных» выборов. Такие нормы должны основываться на Декларации принципов международного наблюдения за выборами и на Кодексе поведения международных наблюдателей на выборах. Такие нормы должны быть основаны на Декларации принципов международного наблюдения за выборами и Кодексе поведения международных наблюдателей за выборами»<sup>1</sup>.

В документах Венецианской комиссии также говорится об обязанностях наблюдателей. Наблюдатели за выборами должны всегда иметь при себе удостоверяющие личность и аккредитационные документы. Они должны соблюдать все националь-

---

<sup>1</sup> [https://www.coe.int/T/r/parliamentary\\_assembly/\[Russian\\_documents\]/%5B2010%5D/%5BAntalya%202010%5D/Res1771\\_rus.asp](https://www.coe.int/T/r/parliamentary_assembly/[Russian_documents]/%5B2010%5D/%5BAntalya%202010%5D/Res1771_rus.asp)

ные законы и постановления страны, в которой они наблюдают, и никогда не должны препятствовать проведению избирательного процесса ни в одном из его элементов. Наблюдатели за выборами должны быть политически беспристрастными и не должны вмешиваться в избирательный процесс. Они никогда не должны проявлять никаких личных предубеждений или предпочтений в отношении вопросов, которые могут иметь политические или избирательные последствия, и должны воздерживаться от любой политической или партийной деятельности. Они должны быть свободны от каких-либо конфликтов интересов и всегда должны придерживаться принципов строгой беспристрастности, не отдавая предпочтения какому-либо участнику или стороне.

Как международным, так и местным наблюдателям за выборами должны быть предоставлены одинаковые свободы и права. У них должны быть общие принципы, права и обязанности, поскольку такие права и обязанности не всегда в достаточной степени обеспечиваются в существующем национальном избирательном законодательстве. Наблюдатели за выборами должны уважительно относиться к должностным лицам избирательных комиссий, другим национальным властям и всем другим участникам процесса. Они должны всегда вести себя профессионально и безупречно, в том числе в свободное время. Статус наблюдателя на выборах предполагает строгое соблюдение правовых рамок страны, в которой проводятся выборы, а также принцип беспристрастности и невмешательства. Наблюдатели за выборами должны основывать свои отчеты и заключения на фактических и поддающихся проверке доказательствах с

профессиональной точностью и строгим уважением к беспристрастности. Следовательно, если наблюдатель на выборах не соблюдает эти принципы (даже если он или она действует анонимно в свободное время), он или она могут быть лишены аккредитации. Тем не менее, при принятии такого решения необходимо соблюдать принцип соразмерности.

Еще раз хотим подчеркнуть важность выводов и рекомендаций Венецианской комиссии относительно статуса наблюдателей за выборами. Следовательно, мы считаем, что Ассамблея должна способствовать реализации вышеупомянутых руководящих принципов. В этом контексте возникает вопрос в свете разнообразия ситуаций, связанных с наблюдением за выборами. Возникает вопрос, действительно ли возможна и/или целесообразна международная - или, точнее, европейская - кодификация статуса наблюдателей за выборами, которая включала бы их права и обязанности. Мы считаем этот вопрос второстепенным, поскольку в любом случае следует побуждать все государства предусмотреть в своем законодательстве внутреннее и международное наблюдение за выборами и способствовать такому наблюдению на практике. В Руководстве по международно признанному статусу наблюдателей за выборами эта проблема также не рассматривается подробно. Они лишь подчеркивают необходимость избегать дублирования существующих международно признанных стандартов (а именно Декларации принципов международного наблюдения за выборами и Кодекса поведения международных наблюдателей за выборами) и подчеркивают необходимость их тщательного и неукоснительного выполнения. Поэтому мы считаем, что каждое государств-

во-член должно само подумать, как лучше всего внедрить их в свою национальную систему, а также рассмотреть вопрос о юридическом признании этих руководящих принципов, в частности, посредством рекомендации.

Обобщая вышеизложенное, приходим к выводу о том, что исследование многочисленных документов касательно статуса международных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами, и их наблюдателей свидетельствует о том, что имеющиеся регулирования устаревшие, полноценно не отражают требования, обусловленные современными геополитическими развитиями, и именно потому во многих случаях осуществление этой миссии становится неэффективной и не отражает роль и статус международного наблюдения за выборами.

Что касается статуса местных общественных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами, и их наблюдателей, в этой части нет конкретного определения, что позволяет осуществлять местное наблюдение за выборами в расширенной безграничности, где нет конкретных границ, а есть произвольности. Следовательно, находим, что, учитывая важность избирательного процесса, следует под особым вниманием держать право на наблюдение за выборами и урегулировать его реализацию более детально в национальном законодательстве каждой страны с целью защиты от произвола и без того уязвимый избирательный процесс.



### **§ 3.4. Вовлеченность осуществляющих наблюдение за выборами общественных организаций и наблюдателей в избирательное администрирование и необходимая степень такой вовлеченности**

В ответственном процессе гарантирования основ конституционного порядка особое значение имеют свободные демократические выборы, последние на практике обеспечивают эффективность формирования органов публичной власти и нормальное правоприемство, последовательность власти и политическую стабильность государства. Потому и реализация и защита избирательного права сопровождается определенными особенностями, в частности, создаются соответствующие процедуры, контрольные механизмы и предпосылки, устанавливаются особые процедуры расследования избирательных нарушений и т.д.

Эффективность избирательного процесса, пожалуй, обусловлена также субъективными факторами, в частности, показатели эффективности выборов зависят от степени безукоснительного следования всеми его участниками положениям избирательного законодательства. В этом вопросе выбор неравноценных правовых критериев, а также их массовые нарушения часто имеют определяющее значение с точки зрения сохранения стабильности закрепленных в Основном законе государства гарантий народовластия.

Из числа множества проблем в избирательном процессе в рамках данного исследования выделим вопросы вовлеченности наблюдателей и осуществляющих наблюдение за выборами организаций в избирательное администрирование и вопрос необ-

ходимого объема такой вовлеченности, то есть какой должна быть степень их вовлеченности, чтобы характеризоваться как разумная. Основанием для выводов, сделанных в рамках данного исследования, явилось также исследование представленных наблюдателями и осуществляющими наблюдательную миссию общественными организациями в Центральную избирательную комиссию заявлений (жалоб), в которых заявители ставили в основном две задачи:

1) почему наблюдатели не могут быть субъектами, обладающими правом представлять в избирательные комиссии заявления и жалобы по защите прав иных лиц,

2) почему общественные организации, имеющие право на осуществление наблюдательной миссии, не могут быть субъектами, обладающими правом представлять в избирательные комиссии заявления и жалобы по защите прав наблюдателей своих организаций.

В Декларации принципов международного наблюдения за выборами и Своде правил поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами (приняты ООН, Нью-Йорк, 27.10.2005г.) закреплено: «Международное наблюдение за выборами получило широкое признание во всем мире и играет важную роль в обеспечении точной и непредвзятой оценки характера избирательных процессов. Тщательное и беспристрастное международное наблюдение за выборами требует наличия надежных методологий и сотрудничества с национальными органами власти, национальными участниками политической борьбы (политическими партиями, кандидатами и сторонниками позиций по вопросам, вынесенным на референдум), националь-

ными организациями по наблюдению за выборами и другими вызывающими доверие международными организациями по наблюдению за выборами, среди прочих».

Согласно собранию правил осуществления международными наблюдателями надзора за избирательным процессом, международные наблюдатели в процессе осуществления надзора за выборами обязаны уважать закрепленные нормы международного права в области прав человека, уважать внутригосударственное законодательство и полномочия государственных органов в процессе выборов, уважать организационное единство международной наблюдательной миссии, соблюдать политическую нейтральность, не препятствовать проведению избирательного процесса, обеспечить многостороннее и объективное наблюдение, при формировании заключений проявлять профессионализм, не оглашать мнения о законности выборов до опубликования соответствующего официального доклада.

Так, часть 3 статьи 48 Избирательного кодекса четко определяет круг субъектов, имеющих право на обжалование решения, действия (бездействия) избирательных комиссий, пунктом 3 которой право на обжалование предоставляется наблюдателю либо визитеру, если последние находят, что нарушено их гарантированное Кодексом право.

Вышеуказанная логика, закрепленная в статье 48 Избирательного кодекса, отражена также в статье 69 Закона РА «Об основах администрирования и административном производстве», согласно которому: «Лица в целях защиты своих прав имеют право обжалования административного акта, в том числе в части административного акта вмешательства ассоциативного

административного акта, а также действия или бездействия административного органа (далее - акт)». Из содержания указанного положения следует, что право обжалования в административном порядке предоставляется тем лицам, которые с помощью жалобы защищают свои нарушенные права. То есть обжалование носит адресный характер: лицо не может обращаться за правовой защитой с любым или абстрактным требованием. Получается, что наблюдатели могут подавать в избирательные комиссии заявления и жалобы не по вопросам защиты прав иных лиц, а лишь в том случае, если нарушены их права как наблюдателей, гарантированные Избирательным кодексом.

Из исследования статуса наблюдателя, закрепленного как в международных, так и внутригосударственных документах, следует, что «призвание» наблюдателя – наблюдение за выборами и представление заключительного доклада, а для этого Избирательный кодекс предусмотрел широкий круг прав, однако это «призвание» не предполагает возможность принимать участие в избирательном администрировании и вообще любую возможность вмешательства в избирательный процесс, так как, как было указано выше, обжалование в избирательном процессе носит субъективный и адресный характер. Административный суд в своем постановлении от 11 декабря 2018 года по делу АС/5398/05/17 также обратился к этому вопросу, представив следующую правовую позицию: «....Механизмы защиты прав, предусмотренные в избирательных правоотношениях, могут быть задействованы лишь теми субъектами, у которых устранение этих нарушений связано с их субъективной правовой заинтересованностью».

В докладе Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О международно признанном статусе избирательных наблюдателей» от 9 сентября 2010 года в 9-ом пункте раздела 2 под названием «Роль наблюдателей» роль наблюдательной миссии закреплена следующим образом: «Роль избирательных наблюдателей в содействии и защите праву на свободные выборы, ... их роль только в наблюдении. Они фактически не участвуют в избирательном администрировании...».

В ином документе Совета Европы – в пункте 2.3. Руководства о международно признанном статусе наблюдателей за выборами Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) от 14 декабря 2009 года – закреплено: «Избирательные наблюдатели не должны мешать осуществлению избирательного процесса, его любому элементу, они не должны вмешиваться в избирательный процесс и должны быть политически непредвзятыми»<sup>1</sup>.

ОБСЕ/БДИПЧ тоже обращалось к вопросу вовлеченности наблюдателя в избирательное администрирование и в руководстве наблюдения за выборами указало, что «БДИПЧ *наблюдает* за рассмотрением и разрешением жалоб и апелляций, включая работу судебной системы».

Исследование избирательного законодательства подтверждает, что наблюдатели и общественные организации, осуществляющие наблюдательную миссию, в избирательных правоотношениях не наделены правом выступать с защитой прав иных

---

<sup>1</sup> Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) 14.12.2009г. CDL-AD(2009)59 «Руководство о международно признанном статусе наблюдателей за выборами» ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)059-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)059-e))

лиц, что вытекает из правовых регулирований, установленных упомянутыми международными документами.

Однако в то же время, следует заметить, что до принятия Избирательного кодекса 2016 года еще один институт общественного контроля за выборами – право требовать записать свою оценку в регистрационном журнале по поводу того или иного нарушения избирательного законодательства – был закреплен лишь за доверенными лицами и членами участковых избирательных комиссий, при этом поводом для предъявления такого требования могло послужить лишь нарушение порядка голосования, предусмотренного Избирательным кодексом в процессе голосования. В условиях нового Избирательного кодекса к двум указанным субъектам был добавлен также наблюдатель, а в результате внесения изменений в Избирательный кодекс 7 мая 2021 года был расширен круг предметов, являющихся основанием для предъявления требования о записи своей оценки, включив нарушение предусмотренного Избирательным кодексом порядка в процессе подготовки, голосования и обобщения результатов. Таким образом, часть 14 статьи 67 Избирательного кодекса РА установила: «Если член комиссии, доверенное лицо или наблюдатель считают, что в процессе подготовки, голосования или обобщения результатов были допущены нарушения предусмотренного настоящим Кодексом порядка, то имеют право потребовать, чтобы их оценка была зафиксирована в регистрационном журнале участковой избирательной комиссии».

Получилось интересное противоречие, когда наблюдатель становится, по сути, участником администрирования, а другой статьей «запрещается предъявлять жалобу по вопросам, которые

его лично не касаются», чем искажается истинная миссия наблюдателя и его роль в избирательном процессе, закрепленная международными документами, и не вытекает из его международно признанного статуса. Так, анализ разных международных документов свидетельствует, что основная миссия наблюдателя – наблюдать за выборами, не вмешиваться в избирательный процесс, быть политически беспристрастным, не высказывать мнения по поводу оценки законности выборов до опубликования соответствующего официального заключения. А участие в администрировании уже предполагает пользование правом быть заслушанным, а также предполагает вмешательство в избирательный процесс, так как администрирование представляет собою определенное вмешательство, высказывание мнения, и наконец, так как избирательный процесс – политический процесс, предполагающий также возможную предвзятость.

Практический опыт и изучение регистрационных журналов участковых избирательных комиссий подтверждают, что у наблюдателей нет тех профессиональных знаний и навыков, которые дали бы возможность предъявлять требование о записи их оценки в регистрационном журнале, учитывая сложившиеся механизмы их вербовки, обучения и инструктирования, а если при этом учитывать и условия оплаты труда наблюдателей, становится очевидным, что работа наблюдателя часто не служит решению поставленных перед ним задач, а именно: осуществление наблюдательной миссии, то есть обеспечение четкой, непредвзятой оценки характера избирательных процессов, подробное и беспристрастное наблюдение за выборами, невмешательство в проведение избирательного процесса, обеспечение

объективного и многостороннего мониторинга. Изучение имеющихся в регистрационных журналах записей свидетельствует, что наблюдатели не осведомлены надлежащим образом относительно избирательных процессов, и для них представляется затруднительным разграничивать нарушение порядка голосования от иных обстоятельств.

Избирательным кодексом предусмотрен такой формат статуса наблюдателя, который позволяет ему выступать исключительно как беспристрастный, непредвзятый и незаинтересованный в результатах голосования субъект. Исходя из этого, круг прав и обязанностей наблюдателей должен обеспечить ему полноценное наблюдение за выборами без вмешательства в сам избирательный процесс.

Достаточно спорным является вопрос права на обжалование в отношении общественных организаций, осуществляющих наблюдательную миссию. Основной проблемой является то, что заявление об аккредитации для осуществления наблюдательной миссии подается общественной организацией, однако та же организация, согласно Избирательному кодексу, не является субъектом, наделенным право подавать заявление о защите нарушенных прав наблюдателей своей организации, согласно пункту 3 части 3 статьи 48 Избирательного кодекса РА.

Центральная избирательная комиссия к вопросу о правосубъектности общественных организаций обращалась в ряде своих постановлений, указав, что «беспредметными являются суждения о том, что общественные организации, в рамках права осуществления наблюдательной миссии, имеют право представления жалоб как о нарушении субъективных прав наб-



людателей, так и объективного избирательного права. Последнее не являются субъектами обжалования решений, действий и бездействия избирательных комиссий с защитой объективного избирательного права».

Избирательное право следует рассматривать в двух проявлениях: в объективном и субъективном смыслах. Избирательное право в объективном смысле – совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с организацией и проведением избирательного процесса, а в субъективном смысле избирательное право – право конкретного лица участвовать в выборах, в том числе право избирать (активное избирательное право) и избираться (пассивное избирательное право). Несмотря на то обстоятельство, что осуществляющие наблюдательную миссию общественные организации являются полноценными субъектами избирательных правоотношений, в то же время утверждается, что права общественных организаций, как субъектов-участников в вопросе организации и проведения избирательного процесса, закреплены в статьях 30 и 31 Избирательного кодекса, которые касаются аккредитации с целью осуществления наблюдательной миссии и связанных с этим отношений. Какого-либо иного права, по сути, для общественных организаций Избирательным кодексом не предусмотрено.

Согласно части 1 статьи 2 Закона РА «Об общественных организациях» «Организация – общественное объединение граждан Республики Армения, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее – физическое лицо) и юридических лиц, имеющих статус некоммерческой организации».

Из анализа статьи 50 Гражданского кодекса РА можно сделать вывод о том, что организация, являющаяся юридическим лицом, выступает в суде в качестве истца или ответчика. Из анализа правовых норм глав 4 и 5 Гражданского кодекса РА становится очевидным, что граждане и юридические лица являются самостоятельными субъектами права и не могут отождествляться друг с другом.

Очевидно, что в вышеуказанных случаях общественные организации, выступающие в качестве заявителя, являются юридическими лицами – самостоятельными субъектами права, следовательно, не являются субъектами, обладающими правом выступать с заявлением о защите прав иных субъектов – наблюдателей.

Субъективный характер обжалования и представление самим лицом заявления в административный орган вытекает из регулирований Закона РА «Об основах администрирования и административном производстве», в частности, часть 2 статьи 20 указывает: «Административное производство возбуждается на основе заявления лица (лиц) и инициативы административного органа (этап возбуждения)». Или часть 1 статьи 21 определяет: «Участниками административного производства (далее – участники) являются:

а) адресат административного акта – лицо, обратившееся для принятия административного акта (заявитель), и лицо, в отношении которого административный орган примет по своей инициативе административный акт;

б) третьи лица – лица, права или законные интересы которых могут быть затронуты административным актом, принятым

в результате административного производства».

С учетом вышеуказанных статей круг субъектов, имеющих право на обращение в административный орган, участников административного производства ограничивается «лицами», а круг этих «лиц» - правовыми актами в конкретных сферах, как, например, круг лиц, перечисленный в статье 48 Избирательного кодекса, в который, как было указано ранее, включен также наблюдатель.

Статья 3 Кодекса административного судопроизводства РА 7 сентября 2018 года была дополнена частью 2.1., согласно которой: «В предусмотренных законом случаях в административный суд вправе обращаться также участвующие в выборах партия, партийный блок, кандидаты в руководители муниципалитета и члены муниципального совета, или общественные организации, осуществляющие наблюдательную миссию на этих выборах, а также сторона агитации – во время референдума, по делам о привлечении к административной ответственности лиц в порядке, определенном главой 29 настоящего Кодекса». Данное дополнение стало предметом бурных обсуждений с той точки зрения, что включение общественных организаций, осуществляющих наблюдательную миссию, в круг субъектов, имеющих право на обращение в суд, у некоторых наблюдателей, общественных организаций, осуществляющих наблюдательную миссию, а также у некоторых судей создало ложное впечатление о том, что данное регулирование должно получить распространение и на административное производство, то есть производство, осуществляемое административными органами, в том числе и избирательными комиссиями. Это стало причиной

для того, чтобы сложилась крайне противоречивая судебная практика по рассматриваемому вопросу, для выражения взаимоисключающих правовых позиций судом и вынесения существенно отличающихся друг от друга постановлений суда по одному и тому же вопросу.

Основанием для правовых позиций, выраженных в ряде постановлений административного суда, (например, по административным делам номер АС/3982/05/17<sup>1</sup>, АС/10643/05/18<sup>2</sup>, АС/0378/05/19<sup>3</sup>), послужил анализ статей 30-32 Избирательного кодекса, и в результате в заключениях указанных судебных актов заложена такая логика, при которой общественная организация, осуществляющая наблюдательную миссию, праве выступать в избирательном процессе с правовой защитой субъективного права своего наблюдателя, закрепленного Избирательным кодексом.

Иной является картина в случаях иных судебных актов (например, по административным делам номер АС/5862/05/17<sup>4</sup>, АС/5381/05/17<sup>5</sup>, АС/0395/05/19<sup>6</sup>) в частности, в результате анализа избирательного законодательства в основу правовых позиций, выраженных в судебных актах по указанным выше делам, заложена такая логика, что законодатель, предоставляя возможность выступать с наблюдательной миссией общественным организациям, удовлетворяющим определенным требованиям, од-

---

<sup>1</sup> [http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case\\_id=38562071809904353](http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case_id=38562071809904353)

<sup>2</sup> [http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case\\_id=38562071809927538](http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case_id=38562071809927538)

<sup>3</sup> [http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case\\_id=38562071809930175](http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case_id=38562071809930175)

<sup>4</sup> [http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case\\_id=38562071809906487](http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case_id=38562071809906487)

<sup>5</sup> [http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case\\_id=38562071809905981](http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case_id=38562071809905981)

<sup>6</sup> [http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case\\_id=38562071809930176](http://www.datalex.am/?app=AppCaseSearch&case_id=38562071809930176)

новременно очертил круг их прав и прав их наблюдателей по обжалованию решений, действий, бездействия избирательных комиссий с целью защиты своих прав, предоставив общественным организациям, осуществляющим наблюдательную миссию, исключительно право на обжалование актов избирательных комиссий по аккредитации этих организаций исключительно по поводу вопросов касательно самой аккредитации. Таким образом, общественным организациям предоставлено исключительно право аккредитовать в Центральной избирательной комиссии своих наблюдателей, после чего наблюдатели приобретают самостоятельный правовой статус, свою самостоятельную правосубъектность и являются самостоятельным субъектом, обладающим закрепленным Избирательным кодексом правом обжалования.

Причина подобных разногласий тем более непонятна с учетом того, что Закон РА «Об основах администрирования и административном производстве» четко урегулировал данный вопрос, определив, что «действие данного закона не распространяется на отношения, регулируемые нормами процессуального права». Предположения, делаемые на правовой площадке в вопросах, которые четко урегулированы, переводит рассуждения из правовой области в бытовую. И, наконец, области компетенции судебных и административных органов разные, они не могут отождествляться.

Судебные акты, которые, по мнению Центральной и окружных избирательных комиссий, противоречили правовым регулированиям, заложенным в Избирательном кодексе РА, были обжалованы в Апелляционный административный суд РА, и

эти жалобы были удовлетворены.

В связи с важнейшей миссией по соблюдению правового «призвания» и нейтральности наблюдателя считаем, что из части 14 статьи 67 Избирательного кодекса РА из списка субъектов, имеющих право потребовать сделать запись в регистрационном журнале, следует удалить наблюдателя, что способствует более эффективной организации работ избирательной комиссии, а также надлежащему соблюдению сроков и процедур при осуществлении административного производства по реальным нарушениям в условиях трудовой загруженности и строгих сроках, так как требуя записать их оценки в регистрационном журнале, наблюдатели часто лишь «провоцируют» ненужное возбуждение административного производства.

При этом в большинстве случаев в Армении некоммерческие неправительственные организации часто апеллируют к международным организациям по наблюдению, и связано это с тем, что эти организации оказывают моральную и финансовую поддержку в период избирательного процесса и нередко подменяют собой судебные органы, этот фактор и вносит в избирательный процесс конфликтность.

К примеру, при финансовой поддержке международной организации, призванной наблюдать, местная некоммерческая организация в листовках, выпущенных большим тиражом, отмечала в обращениях к избирателям, что «в участковых комиссиях сидят бессовестные люди, которые воруют у вас голоса». Подобные тексты с разными содержаниями способны вносить конфликтность в отношения всех участников избирательного процесса.

Таких проблем в период выборов очень много, и, относясь с полным пониманием и поддерживая институт наблюдения, хотелось бы отметить, что международные организации должны выступать исключительно с позиций непредвзятых и принципиальных наблюдателей, но никак не участников избирательного процесса по формированию органов власти. Ведь избирательный процесс – это, в первую очередь, политический процесс суверенного государства, в котором основным носителем власти является народ.

Что касается общественных организаций, осуществляющих наблюдательную миссию, то последние в избирательном процессе должны принимать участие как субъекты, обладающие правом на подачу заявления об аккредитации наблюдателей, а наделение и наблюдателей и аккредитовавших последних общественных организаций правом на подачу заявлений и жалоб в рамках избирательного администрирования, тем более в условиях и без того кратчайших сроков избирательных процессов, бессмысленно, так как в случае возникновения вопроса защиты прав наблюдателя, все равно, общественная организация будет выступать лишь в качестве так называемого «посредника» между наблюдателем и административным органом.

Таким образом, анализируя вышеизложенное, находим, что правом обжалования нарушений прав наблюдателей должны обладать только наблюдатели, при реализации своей миссии они должны руководствоваться правовыми регулированиями, закрепленными внутригосударственными и международными документами, должны наблюдать за избирательным процессом и участвовать в избирательном администрировании лишь в случае нарушения их субъективных прав.

### **§ 3.5. Политико-правовые последствия изменений избирательного законодательства в вопросе участия осуществляющих наблюдение за выборами общественных организаций и наблюдателей в рамках административной деятельности избирательных комиссий**

Выборы в жизни современного общества в качестве гарантии демократии имеют ключевую роль и являются самой важной процедурной основой для структурного формирования политической власти. Выборы позволяют периодически определять общественные настроения, предпочтения, политическую волю и по сему и включать народ в проходящие в стране политические процессы. От качества организации и проведения выборов зависит степень демократичности данной страны.

Избирательное право – важный элемент политических прав лица, и если оно реализуется не эффективно, реализация иных прав граждан становится проблематичным, потому как искаженная реализация избирательного права на практике создает угрозу для всей политической системы вместе со всеми вытекающими отрицательными последствиями.

Формирование органов публичной власти посредством выборов имеет важное значение для государства, так как является наиболее эффективным средством легитимации политической власти. Будучи обусловленным исключительной важностью этого института демократии, избирательные права граждан имеют особый «вес» в системе политических прав и свобод. В пункте 2.3. Руководства о международно признанном статусе



наблюдателей за выборами Венецианской комиссии закреплено: «Избирательные наблюдатели не должны мешать осуществлению избирательного процесса, его любому элементу, ... не должны вмешиваться в избирательный процесс и должны быть политически непредвзятыми». По сути, беспристрастное и независимое от любых политических манипуляций наблюдение, осуществляемое наблюдателями, самые основные международно признанные принципы наблюдательной миссии, которые и лежат в основе реализации права на наблюдательную миссию. Иначе наблюдательная миссия не имела бы смысла, так как в избирательном процессе в части «политического наблюдения» избирательным законодательством предусмотрены субъекты, которые в соответствии со своим статусом могут эффективно осуществлять свое «наблюдение». Речь идет о доверенных лицах, полномочных представителях.

Параллельно развитию права на наблюдательную миссию кажется, будто этот институт должен был пустить более глубокие корни в области соблюдения политической нейтральности, однако в деятельности многих международных и местных общественных организаций, осуществляющих наблюдательную миссию, наблюдается иная тенденция. Так, сущность наблюдательной миссии заключается в наблюдении за выборами и неопубликовании каких-либо оценок относительно выборов до представления официального заключения. Однако наблюдается то, что имеются международные и местные общественные организации, осуществляющие наблюдательную миссию, которые не участвуют в наблюдении за выборами той или иной страны, указывая, что в этой стране нет в этом нужды, так как в этой

стране уровень демократии высок, следовательно, выборы тоже будут проведены в соответствии с международно признанными критериями. Непонятно, по какой шкале эти организации оценивают уровень демократии разных стран и легитимность выборов. Отсюда вывод о том, наблюдательная миссия может носить, по сути, формальный характер и не имеет той роли, которая закреплена международными документами.

Многие изменения в документах касательно наблюдательной миссии, в том числе и внутригосударственных, привели к коллизиям. В рамках данного исследования будут рассмотрены, в частности, изменения, внесенные в Избирательный кодекс РА. Следует отметить, что пакет изменений, внесенных в избирательное законодательство, можно разделить на две части: «большой пакет изменений», который был представлен и на суд Венецианской комиссии (21 апреля 2021 года Венецианская комиссия представила положительное заключение по нему), и «малый пакет изменений», который выступил как сжатый вариант «большого пакета». Обратимся к обоим пакетам изменений.

Действующие регулирования Избирательного кодекса касательно организаций, имеющих право на осуществление наблюдательной миссии, и наблюдателей, их вовлеченности в избирательное администрирование, о чем речь шла в предыдущем параграфе, по сути, отразили международно признанный статус последних, конечно, с некоторыми оговорками.

Избирательный кодекс был дополнен в части запрета предвыборной агитации, распространив этот запрет и на организации, аккредитованные для осуществления наблюдательной

миссии, и на наблюдателей, а также было введено прямое ограничение для наблюдателей быть членом избирательной комиссии, что, с точки зрения соблюдения принципов политической непредвзятости и нейтральности, на наш взгляд, следует признать лучшими решениями.

В рамках действующих регулирований Избирательного кодекса имеются следующие положения:

- ✓ наблюдатель, визитер при осуществлении своих прав должен 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;

- ✓ наблюдатели могут представлять свои личные наблюдения избирательным комиссиям посредством доклада наблюдательной миссии;

- ✓ основаниями для всех заключений наблюдателей должны являться их личные наблюдения;

- ✓ наблюдатель, визитер, представитель средства массовой информации не вправе вмешиваться в работу избирательной комиссии и ход голосования, осуществлять агитацию, давать указания, предъявлять требования членам избирательной комиссии. Интересно, что последнее положение Избирательного кодекса в рамках последних изменений было дополнено словами «за исключением случаев, предусмотренных законом». Данное дополнение, на первый взгляд, выглядит достаточно безобидно, однако глубокое исследование практики избирательного администрирования в Армении показывает, что оно может оказаться

весьма рискованным и допускает возможности политических и пристрастных оценок.

Находим, что корни этого регулирования глубоки и восходят к такому регулированию, которое касается обжалования постановлений, действий (бездействия) избирательных комиссий, и в этой части предлагается исполнить «мечту» организаций, имеющих право на осуществление наблюдательной миссии, и их наблюдателей и включить их в круг субъектов, обладающих правом обжалования. В частности, предлагается наделять правом на обжалование «общественную организацию Республики Армения, осуществившей наблюдательную миссию, если находит, что нарушены установленные статьей 7 Конституции Республики Армения принципы избирательного права или по причине препятствования деятельности наблюдателя нарушено право наблюдательной миссии». Кроме того, в числе субъектов, имеющих право на предъявление заявления о признании недействительными результатов голосования на избирательном участке, добавлен наблюдатель, который получает такое право, если в день голосования находился в комнате для голосования или присутствовал на заседании участковой избирательной комиссии по обобщению результатов.

На наш взгляд, указанные регулирования прямо противоречат предоставленному наблюдательной миссии статусу, а также статусу наблюдательной миссии, закреплённому международными документами. В настоящее время такое недоразумение уже используется, когда в составе миссии наблюдения от определенных организаций мы с удивлением находим в этих списках не беспристрастного наблюдателя, а человека, ранее актив-

но участвовавшего на стороне той или иной политической силы. В том, что такое допустимо для беспристрастного наблюдения, вполне основательно можно усомниться. В частности, во время наблюдения за выборами со стороны местных неправительственных организаций часто замечается, что основные политические игроки создают вокруг себя цепочку неправительственных организаций, которые косвенно участвуют в избирательной кампании, косвенно влияют на мнение избирателей. Аккредитовываясь в качестве внутренних, местных наблюдателей, они, тем не менее, продвигают определенную политическую линию, что является недопустимым. И вместо того чтобы учесть имеющиеся на практике риски, создать эффективные механизмы для решения данных проблем, наоборот, были предложены такие законодательные регулирования, которые поощряют возможности вовлечения наблюдателя в политические процессы.

Создается впечатление, что наблюдательная миссия превращается в институт доверенных лиц, более того, их наделяют гораздо более широкими правами, чем доверенных лиц, которые, участвуя в администрировании, имеют конкретную причину и заинтересованность, а предоставление такого права наблюдателю не только непонятно и нелогично, но и может привести к их серьезной вовлеченности в политические процессы. И это при том, что во многих международных документах касательно наблюдательной миссии установлено: «Законодательная база должна предусматривать участие наблюдателей, включая местных и иностранных, а также представителей прессы, политических партий и кандидатов, для обеспечения прозрачности

всех избирательных процессов. Законодательство не должно сводить роль наблюдателей к роли агентов или представителей политических партий и кандидатов». В рамках нашего законодательного регулирования, фактически, формируется новый институт, наделенный неограниченными возможностями, которому позволительно все или многое и целью которого является осуществление замаскированного политического наблюдения.

Подобное впечатление подтверждается также заключением Венецианской комиссии, в пункте 89 которого указано: «Изменения предоставляют возможность общественным организациям предъявить жалобу в случае обнаружения нарушения перечисленных в статье 7 Конституции РА принципов избирательного права. В то же время прежнее предложение по наделению избирателей большими возможностями для обжалования в изменениях не нашли отражения<sup>1</sup>.

Далее в пункте 90 того же документа обращается к вопросу о предоставлении наблюдателю тоже возможности предъявления заявления о признании недействительными результатов, указав, что «это не противоречит международным стандартам, хотя и редко встречается в других государствах, так как органы, ответственные за организацию выборов, и суды могут быть загружены жалобами и обжалованиями». Многократно применяя в указанном документе выражение «не противоречит международным стандартам», Венецианская комиссия не ссыалась при

---

<sup>1</sup> Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) Совместное срочное заключение относительно изменений Избирательного кодекса Армении и связанного с ним законодательства. Заключение N 1026/2021, БДИПЧ Заключение N ELE-ARM/409/2021, CDL-PI(2021)006, Страсбург, Варшава, 21 апреля 2021 года, с 29-30 (на арм. языке).

этом на международные документы касательно наблюдательной миссии. Более того, на наш взгляд, как минимум 4 компонента из тех положений, которые нашли место в регулировании, представленных в принятых самой Венецианской комиссией документах, о которых говорилось в рамках данного исследования, нарушаются. Таковыми являются:

1. они фактически не принимают участия в избирательном администрировании,
2. избирательные наблюдатели не должны мешать осуществлению избирательного процесса – любому его компоненту,
3. они не должны вмешиваться в избирательный процесс,
4. должны быть политически беспристрастными.

Итак, изменения Избирательного кодекса фактически делают наблюдателей и общественные организации, осуществляющие наблюдательную миссию, полноценным субъектом избирательного администрирования, наделяя последних в этой части привилегированными правами, что не вытекает из реальной роли наблюдательной миссии, предписанной международными документами. Более того, подобное регулирование отдаляет их от реального института наблюдательной миссии, обратив ее в новый институт, так как, как уже было указано, администрирование само по себе уже предполагает определенное вмешательство в ту или иную деятельность со всеми причинно-следственными связями, в том числе и представление политических оценок.

Обобщая результаты исследования по данному вопросу в рамках представленной работы, можно сделать вывод о том,

что однозначного понимания, кто есть международный наблюдатель и вообще наблюдатель, каковы его цели, функции, роль и статус осуществляющей наблюдательную миссию организации в документах, даже международных, пока не существует, что и приводит к многочисленному произволу в этой области, так как регулирования, имеющиеся в этих документах, находятся друг с другом в продолжительном противоречии. Таким образом, лишенное ограничений «наблюдение» приведет не к развитию демократических ценностей и институтов в стране, где осуществляется наблюдение, а к искажению национальных ценностей и ценностей демократии в данной стране. Следовательно, мы не сможем решать глобальные проблемы демократии, если не освоим азбуку международного мониторинга.



## ГЛАВА 4.

### ВЛИЯНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА ПРИРОДУ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ВЛАСТИ

#### § 4.1. Избирательные системы, применяемые в РА, и последствия смены избирательных систем

Не умаляя значения тех или иных критериев, стандартов демократических выборов, предметом дальнейшего рассмотрения в рамках данного параграфа станет выбор избирательной системы и в зависимости от этого степень отражения истинного результата волеизъявления граждан<sup>1</sup>, что, по нашей оценке, является несомненным критерием для характеристики выборов как «свободных», потому как именно избирательная система будет определять, как голос каждого избирателя станет воплощаться в мандат. На наш взгляд, именно данный аспект сегодня является самым уязвимым и непредсказуемым в правовом регулировании избирательного права Армении. Здесь возможны самые разные вариации, о чем речь будет идти далее.

Исследованию избирательных систем посвящено множество трудов отечественных и зарубежных авторов<sup>2</sup>. Не вдаваясь в

---

<sup>1</sup> Об этом см. также: Айвазян Т.А., Оганян М.С. Проблемы организации свободных выборов и референдума в Республике Армения (на арм. языке) /Н.А. Айвазян, М.С. Оганян - Ер.: Изд-во ЕГУ, 2010, с. 57-80.

<sup>2</sup> См., например: Товмасян Г.В. Проблемы реализации избирательных прав граждан Республики Армения (на арм. языке) // Автореф. дисс. на соискание... к.ю.н. по специальности 12.00.02 – Публичное право, Ереван, 2000; Мурадян М.О. Конституционно-правовые основы избирательной системы Республики Армения // Автореф. диссертации на соискание ученой степени канд.

вопросы теоретико-правового характера, обозначим лишь, что в рамках рассматриваемой проблематики далее речь пойдет об избирательной системе в узком смысле или, как отмечают противники восприятия избирательной системы в широком и узком смыслах<sup>1</sup>, о методе, формуле распределения мандатов между кандидатами в зависимости от полученных ими голосов. Таким образом, всякое упоминание в дальнейшем об избирательной системе будет касаться именно метода распределения мандатов.

А.Х. Руппель отмечает, что «в истинно демократическом государстве система голосования и подсчета голосов должна быть точна, объективна и надежна, чтобы максимально верно фиксировать всю имеющуюся в обществе политическую палитру»<sup>2</sup>.

Каждая из существующих в мире многочисленных избирательных систем может претендовать на то, чтобы быть способ-

---

юр. наук по специальности 12.00.02 - конституционное право, муниципальное право, М., 2008; Торосян С.Л. Проблемы формирования и развития избирательной системы в Республике Армения // дисс. на соискание... к.ю.н. по специальности 12.00.02 – Публичное право, Ереван, 2012; Белов С.А. Избирательная система как правовой институт // Дисс. на соискание ученой степени канд.юр.наук по специальности 12.00.02, Санкт-Петербург, 2003; Елистратова В.С. Избирательная система России: конституционно-правовые основы и политическая практика // Дисс. на соискание ученой степени канд.юр.наук по специальности 12.00.02, Москва, 2008 и др.

<sup>1</sup> См., например: Избирательное право: учебное пособие / под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. - 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2007, с. 15; Мурадян М.О. Конституционно-правовые основы избирательной системы Республики Армения // Автореф. Дисс. на соискание ... канд. юр. наук, М., 2008, с. 9.

<sup>2</sup> Руппель А.Х. Принципы избирательного права как критерий демократичности избирательных систем // Автореф. дисс. ... канд.юр.наук, М., 1993, с.6.

ной обеспечить «точную, объективную и надежную» систему голосования и подсчета голосов. Не оспаривая положения, изложенного в п. 4 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принятого Венецианской комиссией в 2002 году, о том, что «при условии соблюдения вышеупомянутых принципов может выбираться любая избирательная система»<sup>1</sup>, и высказываний Венецианской комиссии и БДИПЧ в Совместном заключении о том, что «выбор избирательной системы – суверенное решение государства с помощью своей политической системы»<sup>2</sup>, будучи задачей национального выбора, вдохновленной политической традицией», и что «любая избирательная система принципиально приемлема до тех пор, пока она уважает международные стандарты в области выборов»<sup>3</sup>, и что

---

<sup>1</sup> Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, принят Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18–19 октября 2002 года) CDL-AD(2002)023rev // Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. – Кишинев : Cudrag, Изд. при поддержке ЕС и МИД Финляндии, 2016 (F.E.-P. «Tipografia Centrală»), с. 18.

<sup>2</sup> «Отчет о пропорциональных избирательных системах: распределение мест в списках (открытые/закрытые списки)», CDL-AD(2015)001, пункт 9. См., например, «Республика Молдова «Совместное заключение относительно законопроектов о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» (Избирательная система парламентских выборов), CDL-AD(2017)012, пункты 25–28, Республика Армения «Совместное заключение относительно проекта Избирательного кодекса 18 апреля 2016 года», CDL-AD(2016)019, пункт 27, «Совместное мнение относительно проекта закона, изменяющего избирательное законодательство Молдовы», CDL-AD(2014)003, пункты 21 и 25.

<sup>3</sup> «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад (Венеция, 18–19 октября 2002 года). Заключение n° 190/2002 CDL-AD (2002) II.4.

«люди должны доверять избранной системе и ее применению»<sup>1</sup>, следует, однако, признать, что современные вариации практического применения известных избирательных систем (мажоритарной и пропорциональной) не всегда обеспечивают максимально верное отражение «политического настроения» фактического электората.

Ведь для обеспечения демократического характера выборов не только необходимы соблюдение объективных и субъективных принципов избирательного права, их организация и проведение в соответствии с международными стандартами демократических выборов, но и крайне важно, как голоса избирателей, поданные в рамках всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, свободе и альтернативности выборов, широкой транспарентности и информированности, будут перевоплощены в мандаты.

Не секрет, что и у мажоритарной, и у пропорциональной избирательной системы имеются как достоинства, так и недостатки. В целях смягчения недостатков обеих избирательных систем законодатели многих стран часто склоняются к закреплению смешанной избирательной системы (Германия, Грузия, Италия в 1993-2005гг., Египет, Македония, Южная Корея, Япония и др.). Такая избирательная система действовала в Армении до конституционной реформы 2015 года.

В Республике Армения в период 1991-2016гг. путем непос-

---

<sup>1</sup> «Отчет о пропорциональных избирательных системах: распределение мест в списках (открытые/закрытые списки)», CDL-AD(2015)001, пункт 9 - 13 - CDL-PI(2021)006 27.

редственных выборов избирались либо формировались Президент Республики и парламент РА – Национальное Собрание<sup>1</sup> - на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Согласно Закону РА «О выборах депутатов Национального Собрания Республики Армения» от 04.04.1995г., который действовал до принятия Избирательного кодекса РА 1999г., число депутатов Национального Собрания РА составляло 190, из которых 150 избирались по одномандатным мажоритарным округам, а 40 – по пропорциональной системе от одного многомандатного избирательного округа, включающего всю территорию Республики. И только первый Избирательный кодекс РА, принятый в 1999г. в соответствии с частью 1 статьи 63 Конституции РА, принятой 5 июля 1995г., установил, что из закрепленных Конституцией РА 131 депутатов 56 депутатов избираются по пропорциональной избирательной системе от одного многомандатного избирательного округа, включающего всю территорию Республики, из числа кандидатов в депутаты, выдвинутых по избирательным спискам партий, а 75 депутатов избираются по мажоритарной избирательной системе – один депутат от каждого избирательного округа (статья 95 Избирательного кодекса РА 1999г.). Законом РА «О внесении изменений и

---

<sup>1</sup> Органы местного самоуправления – руководитель муниципалитета и муниципальный совет – с 1996 года также избирались и избираются путем прямых выборов. Исключения составляли мэры Еревана, Гюмри и Ванадзора. Мэр Еревана с 2009, а мэры Гюмри и Ванадзора с 2016 года избираются путем косвенных выборов. Однако в рамках данного исследования интерес представляют прямые выборы.

дополнений в Избирательный кодекс РА» от 04.12.2000г. были изменены числа депутатов, избираемых по пропорциональной и мажоритарной системе: впредь 94 депутата должны были избираться по пропорциональной системе, 37 – по мажоритарной, однако данный закон так и не вступил в силу, так как он должен был вступить в силу после очередных выборов Национального Собрания РА, но до следующих парламентских выборов иным законом – Законом РА «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА» от 03.07.2002г. – числа депутатов, избираемых по пропорциональной и мажоритарной системе, вновь были изменены: 75 депутатов должны были избираться по пропорциональной, 56 – по мажоритарной избирательной системе. И наконец, Законом РА «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА» от 19.05.2005г. было установлено следующее соотношение числа депутатов, избираемых по пропорциональной и мажоритарной избирательной системе: 90 - по пропорциональной системе, 41 депутатов – по мажоритарной<sup>1</sup>.

Таким образом, парламентские выборы в РА в период с 1995 по 2016 год проводились по смешанной избирательной системе, при этом меняя соотношение числа депутатов, избираемых по мажоритарной и по пропорциональной избирательной системе, с тенденцией к постепенному снижению числа депу-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Акопян Л. Правовые регулирования институтов избирательного права в Армении с 1991 года по 2016 год // Развитие избирательных систем в Центральной и Восточной Европе с 1991 года. / Гл. ред. Жолт Солноки. Издатель: Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ), Будапешт, 2016, с. 78-82.

татов, избираемых по мажоритарной избирательной системе и, соответственно, повышению числа депутатов, избираемых по пропорциональной избирательной системе.

В современной истории избирательного права РА вопрос о выборе избирательной системы определялся законодательством РА. О необходимости конституционного закрепления избирательной системы еще в 2004 году говорил проф. Ф.П. Тохян<sup>1</sup>. Той же позиции придерживается Д.С. Тадевосян, отмечая, что закрепление избирательной системы на конституционном уровне «обеспечит политическую стабильность общества и необходимый высокий уровень представительства законодательного органа власти народа»<sup>2</sup>.

Положение вещей изменилось по итогам конституционной реформы 2015 года. В результате конституционных изменений 6 декабря 2015 года в Республике Армения изменилась форма правления: произошёл переход от полупрезидентской к парламентской форме правления, что и обусловило пересмотр списка органов государственной власти, наделяемых первичным мандатом. В связи с вышеуказанным ныне в Республике Армения проводятся лишь одни общегосударственные выборы - выборы Национального Собрания, Президент республики избирается

---

<sup>1</sup> Тохян Ф.П. Проблемы конституционно-правового регулирования парламентских выборов в странах молодой демократии (на примере законодательства РА) (на арм. языке) / Ф. Тохян, Российско-армянский (славянский) гос. универ., ред. А.Ш. Арутюнян. – Ереван, РАУ, 2004, с. 19.

<sup>2</sup> Тохян Ф.П., Тадевосян Д.С. Проблемы развития избирательного законодательства в Республике Армения (на арм. языке) // Годичная научная конференция: сборник статей, Российско-армянский (славянский) университет, Ереван, 2007, с. 399.

путем косвенных выборов.

Статья 89 Конституции РА определила:

«1. Национальное Собрание состоит как минимум из ста одного депутата.

2. В Национальном Собрании в порядке, установленном Избирательным кодексом, выделяются места для представителей национальных меньшинств.

3. Национальное Собрание избирается по пропорциональной избирательной системе. Избирательным кодексом гарантируется формирование стабильного парламентского большинства. Если по итогам выборов или посредством образования политической коалиции стабильное парламентское большинство не формируется, то может быть проведен второй тур выборов. В случае проведения второго тура допускается формирование новых альянсов. Ограничения, условия и порядок образования политической коалиции устанавливаются Избирательным кодексом».

Таким образом, конституционные изменения 2015 года впервые закрепили на уровне Конституции избирательную систему. В соответствии с Конституцией РА Избирательным кодексом РА, который стал первым конституционным законом, принятым в РА, были предусмотрены правовые регулирования организации и проведения парламентских выборов по пропорциональной системе, законодательные механизмы формирования коалиций, проведения второго тура голосования и иные механизмы, гарантирующие «формирование стабильного парламентского большинства».



Анализ статей Избирательного кодекса РА свидетельствует, что в Армении при формировании парламента в 2017 и 2018 годах применялась пропорциональная избирательная система в чистом виде, когда у избирателя есть право одного голоса, который он вправе отдать исключительно в пользу партийного списка зарегистрированной на выборах партии. И несмотря на то, что бытует мнение об элементах мажоритарности в этой избирательной системе, потому как при голосовании избиратель имел возможность на оборотной стороне бюллетеня, где имеется территориальный избирательный список партии в данном избирательном округе, обозначить свое предпочтение среди кандидатов списка путем «обозначения» одного из них, сама по себе избирательная система оказывалась исключительно пропорциональной. Избиратель не мог напрямую повлиять на избрание или неизбрание того или иного кандидата, а высказанное им «предпочтение» могло, так сказать, «сработать» исключительно в рамках пропорционального распределения мандатов по методу избирательной квоты среди партий, зарегистрированных для участия в выборах, и лишь при определенных условиях избиратель таким образом частично «вмешивался» в решение вопроса об очередности кандидатов в партийных списках.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что применяемая на парламентских выборах в РА указанная избирательная система являлась чисто пропорциональной, без каких-либо «примесей» мажоритарной избирательной системы, а расходящееся с данным подходом бытующее в обществе мнение и даваемые политиками оценки - результат субъективного восприятия участниками избирательного процесса, когда правовая возможность

обозначения одного из кандидатов в качестве предпочитаемого воспринималась ими как подача голоса «за» данного кандидата и его избрание.

Следует также отметить, что избиратель сам решал, обозначать ли в бюллетени предпочтение тому или иному кандидату или нет. При этом если избиратель голосовал за конкретную партию без обозначения каких-либо предпочтений, голос считался поданным, а бюллетень – действительным.

При этом следует отметить, что будучи заинтересованным в улучшении своего «места» (положения) в зарегистрированном партийном списке, которое ставилось при этой избирательной системе в зависимость от полученных самим кандидатом предпочтений избирателей, кандидаты территориальных списков активно старались в продвижении своей партии в рамках именно своего избирательного округа. С другой стороны, избиратель имел возможность «продвинуть» кандидата, представленного именно от их избирательного округа. Таким образом, естественным оказывалось весьма серьезное территориальное представительство в Национальном Собрании Армении, так как при распределении мандатов между партиями, преодолевшими заградительный барьер, половина мандатов в рамках одной партии предоставлялась по общенациональному списку, а другая половина – по территориальным спискам.

Совершенно очевидно, что ни одна избирательная система, в том числе и пропорциональная, не является совершенно пропорциональной на практике: «в соответствии с самим принципом представительности более широкий орган (весь избирательный корпус) всегда представлен в меньшем по масштабу

органе (членами парламента). Таким образом, всегда существует определенное минимальное количество голосов, необходимое для того, чтобы партия могла быть представлена (получила места) в парламенте» (п. 13)<sup>1</sup>.

Совершенно очевидно также, что политиками, учеными и законодателями были предложены определенные механизмы, которые определяют, так сказать, допустимые «искажения» от этой пропорциональности. Так, например, таким допустимым «искажением» следует считать заградительный барьер, предусмотренный законодательством многих стран, который должен быть преодолен партией для участия в распределении депутатских мандатов. Анализ законодательства зарубежных стран позволяет утверждать, что наиболее распространённым порогом при этом являются 4-5%<sup>2</sup>. С этой точки зрения можно считать вполне оправданным наличие заградительного барьера в Избирательном кодексе РА, установленном на уровне 5% для

---

<sup>1</sup> Сравнительный доклад о порогах и других характеристиках избирательных систем, которые препятствуют прохождению партий в парламент / утверждён на Совете по демократическим выборам на 26-м заседании (Венеция, 18 октября 2008 года) и Венецианской комиссией на 77-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 декабря 2008 года) на основе комментариев Клемена Яклича (члена Комиссии, Словения) CDL-AD(2008)037 // Источник: Основопологающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. - Кишинев: Cudrag, 2016 (559с.), с. 131.

<sup>2</sup> Справедливости ради следует отметить, что есть страны, которые такого порога не предусматривают либо предусматривают совсем незначительный порог. Среди государств членов Совета Европы таков пример Исландии, Португалии, Финляндии, Швейцарии, юридический порог отсутствует в Ирландии, а в Нидерландах он составляет 0,67%. Есть и достаточно высокие юридические пороги (Турция - 10%, Россия - 7%) // Источник: Основопологающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. - Кишинев: Cudrag, 2016 (559с.), с. 131-135, 145-148.

партий и 7% для политических объединений (часть 4 статьи 95 Избирательного кодекса РА до вступления в силу Закона об изменениях от 7 мая 2021 года в части, касающейся данной статьи). Конечно же, данная норма искажает представительство, однако такое отклонение от принципа пропорциональности можно считать вполне допустимым.

Среди допустимых отклонений следует отметить также нормы, направленные на обеспечение представительства в парламенте страны женщин и представителей национальных меньшинств, а также применяемые в практике разных стран так называемые премии, направленные на обеспечение стабильного большинства.

Отклонениями от чисто пропорциональной системы Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ в своем ранее упомянутом совместном заключении CDL-AD(2016)019 посчитали:

- заградительный барьер в 5% - для политических партий и 7 % - для блоков;
- возможность проведения второго тура голосования между двумя партиями, набравшими большинство голосов;
- в целях обеспечения конституционного требования о «стабильном парламентском большинстве» возможности предоставления дополнительных мандатов партии большинства, а также возможности предоставления дополнительных мандатов меньшинству;
- применение четырех дополнительных квот для опреде-

ленных национальных меньшинств<sup>1</sup>.

Однако Избирательный кодекс РА содержит также механизмы, которые способны при определенном раскладе привести к искажениям такого масштаба, при котором о пропорциональном представительстве будет сложно говорить. Однако данный вопрос будет рассмотрен в следующем параграфе.

В рамках Закона об изменениях избирательная система, применяемая при парламентских выборах, была пересмотрена, упрощена и сведена до совершенно классической модели пропорциональной избирательной системы. В обосновании данного подхода авторы проекта указали, что считают правовые регулирования касательно избирательной системы при выборах Национального Собрания исключительными в отрицательном смысле, голословно оценивая ее как «неэффективную», при этом признают, что наличие имеющихся некоторых проблем можно объяснить конституционными требованиями или их определенным толкованием. Авторы отметили также, что влияние правил выборов на поведение человека и институтов проявляется в долгосрочной перспективе. Это особенно правдиво при изменениях относительно избирательной системы, когда лишь

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) and Osce Office For Democratic Situtions And Human Rights (Osce/Odihr) Armenia Preliminary Joint Opinion On The Draft Electoral Code, as of 18 April 2016 (On the basis of comments by Mr Richard Barrett (Member, Ireland) Ms Paloma Biglino Campos (Substitute Member, Spain) Mr Evgeni Tanchev (Member, Bulgaria) Mr Kåre Vollan (Expert, Norway) Mr Vasil Vashchanka (Expert, OSCE/ODIHR) // Venice Commission Opinion No. 835/2016 OSCE/ODIHR Opinion No: ELE-ARM/286/2016Strasbourg, Warsaw, 13 June 2016, CDL-AD(2016)019, § 24.

спустя несколько избирательных циклов становится очевидным влияние правил формальной игры, и, следовательно, создается возможность оценить влияние избирательной системы на политическую и партийную системы, поведение избирателей, участие и представленность отдельных групп и множество других факторов.

Обращаясь к истории законодательного регулирования избирательных систем в РА, авторы законопроекта отметили, что целью внедрения в рамках конституционных реформ 2015 года пропорциональной избирательной системы было помочь состояться партиям и партийной системе и абстрагирование выборов от отдельных личностей. Однако предусмотренная новым Избирательным кодексом возможность избирательных округов, территориальных списков и преференциального голосования (более известное как «рейтинговая» система) избирательную систему, по мнению авторов законопроекта, фактически превратила в более сложную мажоритарную. Как они отмечают, новая избирательная система способствует, чтобы преференция по поводу отдельного кандидата обязательно проявлялась и в пользу партии этого кандидата, лишая ранее существовавшей возможности избирать независимо друг от друга кандидата от этого избирательного округа и партию на общегосударственном уровне. Авторы отметили также, что территориальные списки создают мандаты с разным весом и влиянием, что не всегда способствует сотрудничеству между депутатами и эффективной законотворческой деятельности.

Следующей существенной проблемой, по мнению авторов,

являются, прежде всего, строгие ограничения для формирования коалиций, по сути, снижая реальную возможность политического согласия, и во-вторых, возможность пересмотра воли избирателей путем предоставления дополнительных мандатов, предусмотренных Избирательным кодексом для простого большинства и политического меньшинства. Авторы находят, что с целью стимулирования в сформированном избирателями Национальном Собрании политического согласия изменения Избирательного кодекса могут предусмотреть более благоприятные условия для выдвижения и участия партий, существенно снизив избирательный порог при участии на выборах отдельными партиями.

Можно отметить как положительные, так и отрицательные последствия таких изменений избирательного законодательства. Так, в качестве положительных последствий следует отметить само упрощение избирательной системы, что делает ее более понятной и воспринимаемой со стороны всех участников избирательного процесса: партий (партийных блоков), кандидатов, избирателей, избирательных комиссий и др. Это позволяет, в первую очередь, основным субъектам избирательного права – избираемым и избирателям – заблаговременно разрабатывать соответствующие стратегии своих отношений и взаимодействий и продумывать механизмы, средства и способы продвижения этих стратегий. Участникам избирательного процесса будет понятен состав будущего парламента с учетом того, что кандидаты в партийных списках выстроены в определенной последовательности, которая не подлежит изменениям. Избирательным

комиссиям будет проще проводить расчеты по распределению мандатов среди партий и блоков и особенно внутри каждой партии и блока.

Отрицательным, несомненно, станет отдаление кандидатов от своих избирателей, ослабление связи между ними, меньшая заинтересованность кандидатов партийного списка, которые размещены не в первых рядах, также сокращение масштаба территориального представительства, потому как если в рамках предпочтений избирателей те могли определить место «своего» кандидата в партийных списках и в рамках своих предпочтений «продвинуть» его, то в рамках классической пропорциональной системы с закрытыми списками определение очередности кандидатов в партийных списках – исключительная прерогатива самой партии.

Интерес представляет вопрос о пересмотре избирательной системы, применяемой в рамках муниципальных выборов.

На протяжении многих лет, с начала внедрения в Армении института местного самоуправления, органы местного самоуправления – и глава муниципалитета, и члены муниципального совета – избирались по мажоритарной избирательной системе относительного большинства вплоть до внесения изменений В Избирательный кодекс Законом 2020 года. Следует отметить, что после конституционной реформы 2005 года, когда город Ереван приобрел статус муниципалитета, впервые в рамках выборов муниципального совета Еревана была применена пропорциональная избирательная система и не прямые (косвенные) выборы мэра Еревана. Указанные регулирования были предус-



моторены в Избирательном кодексе РА 1999 года (изменения были внесены Законом РА «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА», принятым 26 декабря 2008 года и вступившим в силу 26 января 2009 года) и Законе РА «О местном самоуправлении в городе Ереван», принятом 26 декабря 2008 года и вступившем в силу 26 января 2009 года. Далее новый Избирательный кодекс РА 2011 года сохранил такой же подход к вопросу об избирательных системах в рамках муниципальных выборов. И лишь принятый в 2016 году действующий Избирательный кодекс, в общей сложности сохраняя основные имеющиеся правовые подходы, к числу муниципалитетов, чьи муниципальные советы будут избираться по пропорциональной системе, помимо Еревана добавил еще два муниципалитета – Гюмри и Ванадзор (два самых крупных после столицы города Армении). На базе данного правового регулирования были проведены лишь одни выборы муниципальных советов Гюмри и Ванадзора, состоявшиеся 2 октября 2016 года.

В связи с объявлением пандемии Ковид-19 в 2020 году в Республике Армения был объявлен режим чрезвычайного положения, в связи с чем муниципальные выборы в последний раз были проведены в марте 2020 года. Однако в условиях режима чрезвычайного положения Национальным Собранием 18 июня 2020 года был принят Конституционный закон РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «Избирательный кодекс Республики Армения», который вступил в силу 11 июля 2020 года, пересмотревший избирательную систему в рамках муниципальных выборов. Так, согласно статье

13 указанного закона, Избирательный кодекс дополняется новым разделом, посвященным выборам органов местного самоуправления, представленным одной статьей – 104.1, названной «Избирательная система». В рамках данной статьи указывается:

«1. Выборы органов местного самоуправления проводятся по мажоритарной и пропорциональной системе.

2. В случае мажоритарной системы:

1) во время выборов главы муниципалитета на территории муниципалитета формируется одномандатный мажоритарный избирательный округ,

2) во время выборов членов муниципального совета на территории муниципалитета формируется один многомандатный мажоритарный избирательный округ.

3. В случае пропорциональной системы:

1) выборы муниципальных советов проводятся по пропорциональной избирательной системе,

2) во время выборов муниципальных советов соответственно на территории муниципалитета формируется один многомандатный избирательный округ.

4. В муниципалитетах, имеющих до 4 000 избирателей (за исключением муниципалитетов, включающих множество населенных пунктов), выборы главы муниципалитета и члена муниципального совета проводятся по мажоритарной избирательной системе.

5. В муниципалитетах, имеющих более 4 000 избирателей, а также в муниципалитетах, включающих множество населенных

пунктов, выборы муниципального совета проводятся по пропорциональной избирательной системе.

6. Муниципальный совет состоит из:

1) 5 членов в муниципалитетах, имеющих до 1 000 избирателей,

2) 7 членов в муниципалитетах, имеющих от 1 001 до 2 000 избирателей,

3) 9 членов в муниципалитетах, имеющих от 2 001 до 4 000 избирателей,

4) 15 членов в муниципалитетах, имеющих от 4 001 до 10 000 избирателей,

5) 21 членов в муниципалитетах, имеющих от 10 001 до 25 000 избирателей,

6) 27 членов в муниципалитетах, имеющих от 25 001 до 70 000 избирателей,

7) 33 членов в муниципалитетах, имеющих от 70 001 до 300 000 избирателей,

8) 65 членов в муниципалитетах, имеющих более 300 000 избирателей.

7. Число избирателей для каждого муниципалитета исчисляется на основе числа избирателей, указанного в предоставленной в соответствии с частью 2 статьи 12 настоящего Кодекса справке».

Однако совсем вскоре после этого Законом об изменениях были пересмотрены части 4 и 5 статьи 104.1 по вопросу касательно муниципалитетов, включающих множество населенных пунктов, в частности, Законом об изменениях был скорректи-

рован критерий разграничения муниципалитетов, чьи муниципальные советы избираются по пропорциональной системе, в качестве такового оставив только численность избирателей в данном муниципалитете.

Таким образом, согласно действующему Избирательному кодексу, в муниципалитетах, имеющих более 4000 избирателей, муниципальный совет избирается по пропорциональной избирательной системе, а в муниципалитетах, имеющих до 4000 избирателей, - по мажоритарной избирательной системе.

В пункте 22 раздела 6 Совместного срочного заключения относительно изменений Избирательного кодекса Армении и связанного с ним законодательства Венецианской комиссии от 21 апреля 2021 года речь идет о выборах органов местного самоуправления (муниципального совета), и Венецианская комиссия, воздержавшись от оценки выбора данной избирательной системы, в целом положительно оценила данные изменения, однако выразила сомнение по поводу необходимости применения заградительного барьера в 4% для партий и 6% для партийных блоков в рамках муниципальных выборов<sup>1</sup>.

На наш взгляд, подобный пересмотр избирательного законодательства, тем более в условиях, когда организация и проведение выборов не представлялось возможным, вряд ли можно считать оправданным именно с точки зрения обстоятельств,

---

<sup>1</sup> Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) Совместное срочное заключение относительно изменений Избирательного кодекса Армении и связанного с ним законодательства. Заключение N 1026/2021, БДИПЧ Заключение N ELE-ARM/409/2021, CDL-PI(2021)006, Страсбург, Варшава, 21 апреля 2021 года

при которых эти изменения вносились. В условиях, когда проведение выборов было невозможно, изменения избирательного законодательства миновали публичные обсуждения и повышенный общественный интерес к ним, как это обычно бывает при пересмотре законодательства о выборах. Более того, в Армении осенью 2021 года в рамках Закона РА «О внесении изменений и дополнений в Закон «Об административно-территориальном делении Республики Армения»» была проведена реформа по укрупнению муниципалитетов Армении, что означает возникновение необходимости проведения муниципальных выборов во вновь созданных муниципалитетах. Таким образом, множество сотен муниципалитетов будут вовлечены в избирательные процессы, предусмотренные в октябре, ноябре и декабре 2021 года. Озабоченность вызывает тот факт, что все новшества по поводу пересмотра избирательной системы в рамках выборов органов местного самоуправления должны будут пройти апробацию в рамках выборов муниципальных советов вновь созданных укрупненных муниципалитетов, что на наш взгляд, крайне рискованно. Ведь сам процесс укрупнения уже создает дополнительные нагрузки как для партий, желающих принять участие в выборах муниципальных советов, так и для избирателей, которым нужно, прежде всего, привыкнуть к мысли о том, что отныне они будут проживать в укрупненном муниципалитете, что предполагает определенный пересмотр вопросов взаимоотношения между жителем и органами местного самоуправления, и лишь после этого попытаться сориентироваться по поводу самого выбора той или иной политической

силы. С этой точки зрения подобная консолидация новшеств и их единовременная апробация, на наш взгляд, является крайне рискованным.

Помимо указанных обстоятельств, считаем, что предусмотренные пропорциональной избирательной системы в более или менее мелких муниципалитетах (например, имеющих до 10 000 избирателей) создаст много неудобств для партий, которые вряд ли смогут сформировать партийный список, удовлетворяющий всем требованиям, предъявляемым к нему Избирательным кодексом, о чем речь пойдет в следующем параграфе. Это, несомненно, сократит число участвующих в выборах партий, повысит шансы правящей партии, способной при наличии множества административных рычагов и авторитетности либо узнаваемости пополнить свой партийный список, уменьшит возможности неправящих партий в данном вопросе, и, как следствие, снизит уровень политической конкурентности в муниципалитетах. При таком раскладе резонно возникает вопрос о том, для чего нужен был пересмотр избирательной системы в рамках муниципальных выборов.

## **§ 4.2. Обобщение результатов выборов и механизмы распределения мандатов по законодательству РА**

Итак, статья 95 Избирательного кодекса РА определяет порядок обобщения результатов выборов Национального Собрания. В соответствии с указанной статьей, Центральная избирательная комиссия (далее - также ЦИК) может принять одно из следующих постановлений:

- 1) об избрании Национального Собрания и о распределении мандатов;
- 2) о предварительном распределении мандатов депутатов Национального Собрания;
- 3) о назначении переголосования на отдельных избирательных участках;
- 4) о признании выборов в Национальное Собрание недействительными и назначении переголосования на выборах;
- 5) о признании переголосования на выборах в Национальное Собрание недействительным. В этом случае Президент Республики назначает новые очередные выборы в Национальное Собрание.

Три последних постановления ЦИК принимает в случае, если в ходе выборов имели место нарушения Избирательного кодекса, способные повлиять на результаты выборов.

Что касается двух первых постановлений, то следует отметить, что постановление об избрании Национального Собрания и о распределении мандатов принимается, если по итогам выборов одна из участвующих в выборах партий или объединений в результате распределения мандатов получает большинство от

общего числа мандатов, в противном случае должно быть принято постановление о предварительном распределении мандатов депутатов (часть 3 статьи 95 Избирательного кодекса).

Как уже говорилось ранее, допуск к распределению мандатов получают партии, преодолевшие 5%-ный барьер, и партийные блоки, преодолевшие 7%-ный барьер. Закон об изменениях пересмотрел данный подход и определил 4%-ный барьер для партий, 8%-ный барьер – для партийных блоков, включающих до трех партий, и 10%-ный барьер – для партийных блоков, включающих 4 и более партий, что, на наш взгляд, будет стимулировать участие относительно мелких и новых партий к участию в парламентских выборах и одновременно препятствовать созданию партийных блоков в силу весьма высокого заградительного барьера.

Распределение мандатов производится по методу избирательной квоты при применении принципа наибольшего остатка при вторичном распределении мандатов, не распределенных первоначально. Если после вышеуказанного распределения мандатов, а также распределения квот, предусмотренных для национальных меньшинств, одна из партий получает большинство от общего числа распределенных мандатов, однако менее 54% (после вступления в силу Закона об изменениях в этой части указанное число будет составлять 52%), то ей полагается так называемая «премия» – эта партия получает такое количество недостающих мандатов, чтобы в итоге число мандатов этой партии в процентном выражении составило бы не менее 54% (после вступления в силу Закона об изменениях – 52%) от общего числа мандатов в парламенте. Согласно действующему Изби-



рательному кодексу премия предусматривается также для парламентского меньшинства в случае, когда одна из партий получает более  $\frac{2}{3}$  от общего числа распределенных мандатов, и «размер» ее составляет такое количество дополнительных мандатов, чтобы совокупное число мандатов всех остальных партий составило не менее  $\frac{1}{3}$  от общего числа мандатов (статья 96 Избирательного кодекса РА). Однако в этой части Закон об изменениях предусматривает иной подход<sup>1</sup>. Несомненно, речь идет о механизме обеспечения некоторого баланса политических сил в парламенте, и наличие такого рода механизмов можно только приветствовать. Однако крайне важно, чтобы закон предусматривал такие механизмы и применял такие формулировки, которые дадут возможность основным участникам избирательного процесса их понимать и с учетом этого выстраивать свою стратегию, а органам, ответственным за организацию выборов, - в надлежащем порядке и сроках применять данные механизмы. Пункт 2 статьи 67 Закона об изменениях предложил изложить второй абзац части 4 статьи 85 Избирательного кодекса РА в следующей редакции: «Если ни одна партия (партийный блок) по результатам голосования не получила более  $\frac{2}{3}$  от суммы общего числа поданных «за» бюллетеней и числа неточностей, однако в результате последовательного применения частей 4-9 настоящей статьи может получить более  $\frac{2}{3}$  от общего числа мандатов, то в распределении мандатов последователь-

---

<sup>1</sup> Конституционный закон РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «Избирательный кодекс Республики Армения», принятый 7 мая 2021 года, в части, касающейся вопросов распределения мандатов, вступит в силу после назначения следующих очередных выборов Национального Собрания.

но, по большинству полученных бюллетеней, проголосованных в пользу партии, в количестве мандатов, превышающем  $2/3$  от общего числа распределяемых мандатов, принимают участие те партии (партийные блоки), которые в результате последовательного применения частей 4-9 настоящей статьи получили не менее 2% от суммы общего числа поданных «за» бюллетеней и числа неточностей. Если число мандатов, подлежащих распределению, превышает число партий (партийных блоков), получивших не менее 2% от суммы общего числа поданных «за» бюллетеней и числа неточностей, то по большинству полученных бюллетеней, проголосованных в пользу партии, распределение мандатов продолжается, пока мандаты не будут исчерпаны».

Хотя Венецианская комиссия и БДИПЧ в своем Совместном заключении отметили лишь, что формулировка приведенного нами выше абзаца «сложная и не четкая» и что, возможно, это проблема перевода, иначе она нуждается в корректировке, тем не менее, действительно, механизм такой поддержки парламентского меньшинства сложно понять. Законодатель предложил, вместо ранее действующей системы «премирования» парламентского меньшинства, привлечь к распределению мандатов партии (партийные блоки), не допущенные к распределению мандатов по причине преодоления заградительного порога. Само по себе такое решение, на наш взгляд, является весьма серьезным импульсом для привлечения в парламент малых партий, что будет способствовать становлению реальной многопартийной системы в стране и большей политической конкуренции в армянском парламенте. Причем такой механизм под-

держки парламентского меньшинства, полагаем, гораздо демократичнее, чем прямое «премирование» с помощью предоставления просто дополнительных мандатов прошедшим в парламент политическим силам. Однако принятый закон в имеющейся формулировке вызывает так много вопросов, что возникают опасения по поводу возможности применения данного правового регулирования и получения тех положительных последствий, которые ожидаются от этого механизма. Так, Закон об изменениях предложил разрешение ситуации только в том случае, если по результатам голосования партия не получила более  $\frac{2}{3}$  голосов, однако в результате применения формул может получить более  $\frac{2}{3}$  от общего числа мандатов. А как следует поступать, если по результатам голосования партия получила более  $\frac{2}{3}$  голосов и должна получить более  $\frac{2}{3}$  от общего числа мандатов?

Или, например, возможна ситуация, при которой партия (партийный блок), получившая 2% или менее, уже принимает участие в распределении мандатов, если вдруг заградительный порог преодолели две партии, а она оказалась партией с наибольшим числом поданных «за» голосов, а других партий, преодолевших 2%, не окажется. Как в этой ситуации будут распределяться мандаты, если имеется императивное требование преодоления 2%-ного заградительного барьера?

Заданные вопросы не являются теоретическими и абстрактными размышлениями по поводу вопросов о распределении мандатов. Наличие таких правовых регулирований способно привести ко многим неконституционным ситуациям, а с учетом того факта, что все это будет происходить в рамках или

по итогам избирательного процесса, когда «политические страсти» накалены, общество встревожено, подобные неопределенности могут привести к непредсказуемым последствиям, расколу общества, нарушению общественного покоя и недоверию к результатам выборов. На наш взгляд, правовые регулирования, направленные на обеспечение статуса парламентского меньшинства, должны быть пересмотрены.

Изменения претерпело и правовое регулирование части 4 статьи 95 Избирательного кодекса о том, что если минимум 5 (7) процентов от суммы общего числа поданных «за» бюллетеней и числа неточностей получили менее трех партий (партийных блоков), то в распределении мандатов принимают участие три партии и партийных блока, получивших наибольшее число проголосованных «за» бюллетеней. Закон об изменениях исправил, на наш взгляд, указанный выше «несправедливый» подход, когда в качестве третьей партии или партийного блока к распределению мандатов допускается политическая сила, получившая номинально больше голосов, не учитывая того факта, насколько данная политическая сила – партия или партийный блок – была близка к преодолению заградительного барьера. Так, например, по результатам внеочередных парламентских выборов 2021 года установленный законом заградительный барьер преодолели две политические силы, в силу чего в качестве третьей политической силы был привлечен партийный блок «Честь имею», так как у него было самое большое количество поданных «за» голосов из всех не прошедших в парламент участников избирательного процесса. Однако для преодоления заградительного барьера партийному блоку «Честь имею»

не хватало около 1,8% голосов, а, например, партии «Прорыв» набравшей 3,95% голосов, - всего 1,05% голосов. Закон об изменениях предусмотрел привлечение в распределении мандатов в качестве третьей политической силы ту, которой меньше всего не хватило голосов для преодоления законодательного барьера (статья 67 Закона об изменениях).

При любом описанном выше раскладе, на наш взгляд, с некоторыми допустимыми отклонениями обеспечивается приемлемое пропорциональное представительство. И у нас не возникало бы никаких вопросов, если представленные выше механизмы применялись и в ситуациях, когда ни одна из участвующих в выборах партий или их объединений не набирает большинства мест в парламенте. Однако что происходит в ситуации, когда нет ни одного из вышеуказанных раскладов?

В ситуациях, когда ни одна из партий или объединений, участвующих в выборах, не получает большинства мест в парламенте, законодательством предлагается два выхода на пути к обеспечению «стабильного большинства» в парламенте:

1. формирование политических коалиций,
2. второй тур выборов.

По действующему законодательству и до вступления Закона об изменениях формировать коалицию вправе любая партия, преодолевшая юридический порог. Но коалицию можно создавать при наличии трех условий:

- а) объединяться в коалицию могут не более трех партий,
- б) коалиция может создаваться лишь при условии, что в совокупности число ее мандатов окажется большинством от общего числа мандатов,

в) если партии, вступающие в коалицию, пришли к согласию по кандидатуре премьер-министра.

Для формирования коалиции предусмотрен 6-дневный срок.

Законодатель предусматривает также систему «премирования» коалиции, если в результате ее создания коалиция получает большинство от общего числа мандатов, но менее 54%. Однако при этом оставил открытым вопрос о том, будет ли «премироваться» парламентское меньшинство в случае, если при создании коалиции у нее окажутся более 2/3 от общего числа парламентских мест.

Закон об изменениях статье 97 Избирательного кодекса, посвященную созданию политических коалиций, излагает в новой редакции и предусматривает следующие правила формирования коалиции:

1) в первую очередь, право на формирование коалиции предоставляется партии, получившей относительное большинство в результате предварительного распределения мандатов. Коалицию можно формировать с партиями и блоками, преодолевшими заградительный барьер, если в совокупности число голосов, поданных за них, позволит им в результате распределения мандатов получить 52% всех мандатов и если они пришли к согласию по кандидатуре премьер-министра. Таковую коалицию можно формировать в течение 9 дней,

2) если по истечении 9 дней вышеуказанная коалиция не формируется, то формировать коалицию в течении 5 дней получают право остальные партии и партийные блоки, принимающие участие в распределении мандатов – при соблюдении

тех же условий: если в совокупности число голосов, поданных за них, позволит им в результате распределения мандатов получить 52% всех мандатов и если они пришли к согласию по кандидатуре премьер-министра.

Таким образом, Закон об изменениях устраняет количественные ограничения для формирования коалиции, предусматривает более длительный срок для ее формирования, что, несомненно, можно отнести к положительным изменениям, о чем сказано и в упомянутом Совместном заключении Венецианской комиссии и БДИПЧ<sup>1</sup>, однако спорным, на наш взгляд, является неравное отношение к партиям, преодолевшим заградительный барьер, так как Закон об изменениях, по сути, блокирует поначалу возможность формирования коалиции для партий и партийных блоков, занявших в результате первичного распределения мандатов не первое место. Такой дискриминационный подход может привести к чувству неравенства и несправедливости для участников избирательного процесса. Помимо блокирования изначальных попыток по формированию коалиций, Закон об изменениях для занявшей первое место политической силы предусматривает 9-дневный, для всех иных партий – 5-дневный срок, что может послужить еще одним поводом для недовольст-

---

<sup>1</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) and Osce Office For Democratic Situtions And Human Rights (Osce/Odihr) Armenia Preliminary Joint Opinion On The Draft Electoral Code, as of 18 April 2016 (On the basis of comments by Mr Richard Barrett (Member, Ireland) Ms Paloma Biglino Campos (Substitute Member, Spain) Mr Evgeni Tanchev (Member, Bulgaria) Mr Kåre Vollan (Expert, Norway) Mr Vasil Vashchanka (Expert, OSCE/ODIHR) // Venice Commission Opinion No. 835/2016 OSCE/ODIHR Opinion No: ELE-ARM/286/2016, 33. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)006-arm](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)006-arm)

ва. В Совместном заключении Венецианской комиссии и БДИПЧ нет обращения к этому вопросу, в качестве положительной тенденции отмечен лишь факт продления срока для формирования коалиции с 6 до в общей сложности 14 дней, однако, как нам кажется, крайне важно было бы обратиться именно к указанным выше отдельным составляющим этого общего срока.

Бесспорно, что всякое создание коалиции, в том числе и в том формате, который был представлен выше и который предусмотрен статьей 97 Избирательного кодекса РА, искажает реальное отражение политической картины общества. Тем не менее, из двух предлагаемых Избирательным кодексом РА вариантов обеспечения стабильного парламентского большинства формирование коалиции считаем более приемлемым с учетом того обстоятельства, что в условиях свободного мандата избиратель изначально готов к тому, что избранные им представители «обречены» идти на определенные компромиссы, в том числе и формирование коалиции.

Гораздо сложнее обстоит дело в случае, когда такая коалиция не формируется. В таком случае, согласно части 4 статьи 97 Избирательного кодекса РА на следующий день по истечении срока, предусмотренного законом для формирования коалиции, ЦИК принимает постановление о проведении второго тура выборов.

Во втором туре выборов принимают участие две партии (партийных блока), набравших наибольшее число голосов избирателей. Причем вокруг участвующих во втором туре партий или блоков могут формироваться новые блоки, состоящие из



партий (блоков партий), преодолевших избирательный порог, если они пришли к согласию по кандидатуре премьер-министра. Правила о «премировании» как парламентского большинства, так и парламентского меньшинства действуют и по итогам второго тура выборов, в котором принимал участие новый блок, созданный для участия во втором туре, то есть:

- если новый блок по итогам первого тура получает 54% и более мандатов, то при победе во втором туре входящие в блок партии сохраняют свои мандаты,

- если новый блок по итогам первого тура получает более 2/3 мандатов, то при победе во втором туре остальные партии получают «премии», предусмотренные для парламентского меньшинства,

- если во втором туре побеждает партия или созданный для второго тура блок, которые по итогам первого тура получает менее 54% мандатов, то победившая партия или блок «премируется» в порядке, предусмотренном для премирования парламентского большинства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Нагляднее данные правовые регулирования можно просмотреть на конкретном примере. Допустим, на парламентских выборах принимали участие и преодолели заградительный барьер 4 партий. Партия I набрала 42% , партия II - 28%, партия III - 8%, партия IV - 22% мандатов. Коалиция не была сформирована и был назначен второй тур. Во второй тур при таком распределении голосов пройдут партии I и II. Предположим, во втором туре большинство голосов избирателей получает партия II. В таком случае мандаты между партиями будут распределены следующим образом: все партии, кроме партии II, сохраняют число мандатов, полученных по итогам первого тура, а партия II такое количество мандатов, чтобы это число составило бы 54% от общего числа мандатов. Так, если наш условный парламент изначально должен был состоять из 100 депутатов, то в условиях приведенного примера партия I получил 42 места в парламенте, партия III - 8, партия IV - 22, а партия II - 84 мандатов. Общее число мандатов будет 156.

В рамках Закона об изменениях цифра 54% заменена цифрой 52%, иные правовые регулирования сохранены, кроме норм, касающихся «премирования» парламентского меньшинства, о котором говорилось ранее.

Масштабными оказались изменения Избирательного кодекса и в части, касающейся муниципальных выборов. Небольшая часть муниципалитетов, не вовлеченных в процесс укрупнения и имеющих до 4 000 избирателей, будут проводить выборы органов местного самоуправления – главы муниципалитета и членов муниципального совета – по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, и изменения относительно этих муниципальных выборов носят преимущественно косметический характер.

Сложнее обстоят дела в муниципалитетах, имеющих более 4 000 избирателей, и еще сложнее в тех муниципалитетах, где число избирателей составляет 70 000 и более, и в этих муниципалитетах выборы проводятся по пропорциональной избирательной системе.

Итак, в большинстве муниципалитетов Армении путем прямых выборов избирается только муниципальный совет по пропорциональной избирательной системе. Именно об этих выборах будет идти речь далее. Сам по себе выбор любой избирательной системы приемлем и допустим, если это служит тем целям, которые ставятся перед подобного рода регулированием. На наш взгляд, привлечение партий к активному участию в муниципальных выборах позволит поднять борьбу на муниципальных выборах на концептуальный, идеологический уровень и отойти от межличностной борьбы. Но при этом законодатель-

ные регулирования должны учитывать реалии и создавать возможности для формирования органов местного самоуправления, которые, как и предназначено, оказались бы наиболее приближенной к населению властью.

В рамках пропорциональной избирательной системы выдвигаться на муниципальных выборах могут партии и партийные блоки. Часть 2 статьи 130 Избирательного кодекса РА гласит: «Каждая партия (партийный блок) имеет право выдвигать только один партийный список. Партия, включенная в партийный блок, не имеет права выдвигать от своего имени отдельный список кандидатов». В той же части определяются требования, предъявляемые к партийным спискам, так:

1) число кандидатов в партийном списке не должно быть менее  $\frac{1}{3}$  от числа мандатов членов муниципального совета и не должно превышать трехкратное число мандатов членов муниципального совета,

2) если на выборах выдвигается только одна партия или более одной партии, но общее число кандидатов в представленных списках меньше числа мандатов членов муниципального совета, то этой партии или партиям предоставляется возможность до конца срока для регистрации партийных списков пополнить свои списки,

3) начиная с первой цифры партийного списка в каждой тройке целых чисел (1-3, 1-6, 1-9 и так далее до конца списка) число представителей каждого пола не должно превышать 70%,

4) в партийный список могут быть включены кандидаты, не являющиеся членами данной партии, но их число не может превышать 30% от общего числа кандидатов в партийном списке,

5) в муниципалитетах с множеством населенных пунктов в партийный список должны быть включены кандидаты, представляющие как минимум половину населенных пунктов, входящих в данный муниципалитет (за исключением муниципалитетов, включающих менее трех населенных пунктов).

Весьма простые и объективные, на первый взгляд, требования на практике оказались весьма спорными. Так, например, закон позволяет партии выдвигаться с партийным списком, включающим кандидатов в количестве  $1/3$  от числа мандатов членов муниципального совета, и допускает проведение муниципальных выборов, если выдвинута лишь одна партия, но при этом не допускает проведение муниципальных выборов, если общее число кандидатов в избирательном списке меньше числа мандатов членов муниципального совета. Совершенно непонятно, с какой целью законодатель определяет такое минимальное число кандидатов в партийном списке, которое может поставить под угрозу вообще проведение муниципальных выборов, так как согласно статье 135.1 Избирательного кодекса, если в рамках выдвижения количество кандидатов в партийных списках было меньше числа мандатов членов муниципального совета и в срок для регистрации список не был дополнен. Требования количества кандидатов, равном числу мандатов членов муниципального совета, также нелогично, так как согласно Избирательному кодексу и Закону РА «О местном самоуправлении» муниципальный совет считается сформированным, если избраны  $2/3$  от общего числа членов муниципального совета.

Еще одно противоречие наблюдается в требованиях о минимальном количестве кандидатов в партийных списках и на-

личии представителей не менее половины населенных пунктов, входящих в состав муниципалитета. Так, например, укрупненный муниципалитет Капан, муниципальный совет которого состоит из 27 членов, включает 38 населенных пунктов. Получается, что согласно вышеуказанному первому требованию, предъявляемому партийному списку, достаточно в список включить 9 кандидатов, так как это треть от 27, однако так как муниципалитет включает 38 населенных пунктов, автоматически минимальное число кандидатов, включенных в партийный список, возрастает до 19 (половина от 38-и). Такие противоречивые правовые регулирования могут оказаться плодотворной почвой для произвольного толкования и дифференцированного, не единообразного применения разными окружными комиссиями. На наш взгляд, многих противоречий можно избежать, повысив требование о минимальном количестве кандидатов в партийных списках до  $\frac{2}{3}$  от общего числа членов муниципального совета.

Неоправданным, на наш взгляд, является предусмотренные заградительного барьера в рамках муниципальных выборов, особенно с учетом того факта, что до сих пор выборы органов местного самоуправления за редкими исключениями проходили по мажоритарной избирательной системе, и у партий не имеется опыта участия в муниципальных выборах в таком формате. Сомнение в необходимости такого порога выражено и в Совместном заключении Венецианской комиссии и БДИПЧ

(пункт 22)<sup>1</sup>. Справедливости ради следует отметить, что до внесения в Избирательный кодекс изменений по этому вопросу в рамках пропорциональных выборов в городах Ереван, Гюмри, Ванадзор применялись 6%-ный барьер для партий и 8%-ный – для партийных блоков. Тем не менее, на наш взгляд, от заградительного порога в рамках муниципальных выборов следовало отказаться, по крайней мере, на начальных этапах повсеместного внедрения пропорциональной избирательной системы.

Результаты муниципальных выборов обобщаются так же, как и результаты парламентских выборов, применяя те же принципы и формулы. Особенным является лишь возможность участия в выборах одной партии, в этом случае партия получает все мандаты, если за нее проголосовало большинство участников голосования. Кроме того, в рамках муниципальных выборов законодатель закрепил «несправедливый», на наш взгляд, подход, о котором ранее говорилось в связи с парламентскими выборами, когда в качестве третьей партии или партийного блока к распределению мандатов допускается политическая сила, получившая номинально больше голосов, не учитывая того факта, насколько данная политическая сила – партия или партийный

---

<sup>1</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) and Osce Office For Democratic Situtions And Human Rights (Osce/Odihr) Armenia Preliminary Joint Opinion On The Draft Electoral Code, as of 18 April 2016 (On the basis of comments by Mr Richard Barrett (Member, Ireland) Ms Paloma Biglino Campos (Substitute Member, Spain) Mr Evgeni Tanchev (Member, Bulgaria) Mr Kåre Vollan (Expert, Norway) Mr Vasil Vashchanka (Expert, OSCE/ODIHR) // Venice Commission Opinion No. 835/2016 OSCE/ODIHR Opinion No: ELE-ARM/286/2016. // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)006-arm](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)006-arm)

блок – была близка к преодолению заградительного барьера. Если в рамках парламентских выборов законодатель пересмотрел свой подход, то в рамках муниципальных выборов имеется указанное регулирование. В рамках внесения изменений в избирательное законодательство устранена также ранее существовавшая система «премирования» победившей на выборах партии, если она набрала более 40% мандатов, предоставляя более половины мандатов и распределяя оставшиеся среди остальных принимающих участие в распределении мандатов партий пропорционально полученным им голосам. Внесенные изменения, на наш взгляд, обеспечивают более точное представительство, что, несомненно, окажет положительное влияние на настроения избирателей, которые при таких регулирований смогут точнее прогнозировать итоги выборов, что повысит доверие к ним. С этой точки зрения можно констатировать, что в рамках распределения мандатов в результате парламентских и муниципальных выборов в виду наличия механизмов «премирования» большинства и необходимости обеспечения статуса меньшинства в рамках парламентских выборов и их отсутствия в рамках муниципальных выборов пропорциональное представительство во время выборов органов местного самоуправления будет обеспечиваться на более высоком уровне, чем во время формирования Национального Собрания.

#### **§ 4.3. Проблемы представительской природы власти и возможности их разрешения в рамках изменений избирательного законодательства РА**

Как уже было сказано, Избирательный кодекс РА содержит также механизмы, которые способны при определенном раскладе привести к искажениям такого масштаба, при котором о пропорциональном представительстве будет невозможно говорить.

В результате огромного количества перечисленных в предыдущем параграфе манипуляций, не имеющих ничего общего с пропорциональной избирательной системой, пропорциональное представительство искажается настолько, что возможны ситуации, когда для обоснования полученного соотношения числа мандатов партий, участвующих в распределении мест в парламенте, не будет найдено ни одного аргумента<sup>1</sup>.

В ранее упомянутом совместном заключении CDL-AD(2016)019 было указано, что подобного рода избирательная система была принята в Италии, однако она была принята после довольно длительного периода нестабильности и с целью нахождения лучшего баланса между управляемостью и

---

<sup>1</sup> Второй тур парламентских выборов при пропорциональной избирательной системе был предусмотрен также Избирательным законом Италии, называемым «Италикум», который был отменен, так и ни разу не будучи примененным. Закон был принят в 2015 году, должен был вступить в силу с 1 июля 2016 года и применен весной 2018 года. Однако в январе 2017 года Конституционный Суд Италии признал его частично неконституционным в части, касающейся второго тура парламентских выборов. Источник: <https://www.pnp.ru/politics/2017/01/26/konstitucionnyy-sud-italii-priznal-izbiratelnyy-zakon-italikum-nemedlenno-primenimym.html>.



представительством по итогам многолетнего опыта, и не обязательно передавать этот опыт стране, которая делает выбор парламентской системы и будет экспериментировать с ней впервое<sup>1</sup>.

В Докладе о порогах и других характеристиках избирательных систем, которые препятствуют прохождению партий в парламент (часть II) 2010 года, утвержденном на Совете по демократическим выборам и Венецианской комиссией, говорится: «64. Какую роль играют парламентские выборы? Очевидный ответ состоит в том, что благодаря им избираются представители народа, то есть политический состав парламента должен отражать, насколько возможно, политическую структуру страны. Однако это уже не является достаточным ответом. Парламентские выборы это также, и может быть это самое главное, то средство, благодаря которому народ опосредованно, однако при этом эффективно, назначает премьер-министра, вместе с его или ее командой, и большинство. ... Например, в сентябре 2009 года на предвыборных плакатах ХДС в Берлине был размещен лозунг «Wir wählen die Kanzlerin» – «Мы избираем Канцлера». Иными словами, избирателям совершенно недвусмысленно говорилось, что от них требуется избрать главу правительства, а не просто одного из членов парламента.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) and Osce Office For Democratic Situations And Human Rights (Osce/Odihr) Armenia Preliminary Joint Opinion On The Draft Electoral Code, as of 18 April // Venice Commission Opinion No. 835/2016 OSCE/ODIHR Opinion No: ELE-ARM/286/2016 Strasbourg, Warsaw, 13 June 2016, CDL-AD(2016)019, § 26. // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)006-arm](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)006-arm)

65. Это подводит нас к идее о том, что избирательные системы служат тому, чтобы сконцентрировать голоса на реальных конкурентах, предоставляя, таким образом, самим избирателям ключевую роль в этом принципиальном решении, даже если это сокращает представительство менее непосредственно участвующих партий»<sup>1</sup>.

При этом крайне важно, чтобы соответствующие избирательные нормы были ясными и легко понятными как для партий, так и для избирателей таким образом, чтобы все они могли адаптировать свое поведение с учетом этих норм.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что на пути обеспечения истинно демократических выборов на данном этапе развития Армении самыми уязвимыми считаем вопрос об обеспечении стабильности избирательного законодательства и обеспечении реального представительства в виде максимально точного отражения электоральных предпочтений избирателей в соотношении предоставляемых партиям мандатов при возможном применении допустимых «искажений».

Соглашаясь с мнением М.В. Баглая<sup>2</sup>, отметим, что подлинно демократических выборов можно достичь путем обеспе-

---

<sup>1</sup> Доклад о порогах и других характеристиках избирательных систем, которые препятствуют прохождению партий в парламент (часть II) / утверждён Советом по демократическим выборам на 32-м заседании (Венеция, 11 марта 2010 года) и Венецианской комиссией на 82-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2010 года) на основе комментариев Жана-Клода КОЛЬЯРА (члена Комиссии, Франция) CDL-AD(2010)007// Источник: Основопологающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. - Кишинев: Cudrag, 2016 (559с.), с. 155.

<sup>2</sup> Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: энциклопедический словарь. - М.: НОРМА, 2006, с. 80.

ния избирателям реального выбора, то есть только в условиях политического плюрализма. Такие выборы направлены на то, чтобы места в представительных органах и выборные должности были замещены согласно воле большинства избирателей. При этом политические силы, оказавшиеся в меньшинстве, должны проявить готовность к тому, чтобы признать результаты выборов, если они были свободными, справедливыми и законными.

Закон об изменениях очень сильно коснулся вопросов природы представительства, привнеся как благоприятные, так и неблагоприятные ожидания от применения новых регулирований. Самым «впечатляющим» в рамках изменений избирательного законодательства оказался пересмотр избирательной системы. Так, в соответствии с действовавшим до сих пор законодательством, депутаты избирались по пропорциональной избирательной системе с возможностью проявления предпочтения тому или иному кандидату в рамках территориального списка, то есть по пропорциональной избирательной системе с примесью, как говорится в народе, «рейтинговой» системы. Устранение территориальных списков привело к применению чисто пропорциональной избирательной системы, что, в свою очередь, привело к отсутствию конкуренции за голоса внутри партии, что, несомненно, плохо отражается на связи между избирателем и кандидатом, а с учетом того факта, что какие-либо другие механизмы стимулирования внутрипартийной конкуренции (например, праймериз, внутрипартийные выборы и др.) партиями Армении не применяются, тенденция отдаления кандидатов от избирателей и концентрация внимания лишь на

первые лица партий будет продолжаться. Об этом говорят и эксперты. В комментарии «Газете.Ru» Старший научный сотрудник Центра евразийских исследований МГИМО Вадим Муханов отмечает, что «в политической культуре Армении как традиционной кавказской республики сильны именно персональные симпатии, а не партийные. То есть политические блоки создаются вокруг некой сильной личности»<sup>1</sup>.

В то же время следует признать, что «рейтинговая» система была довольно сложной и не всем участникам избирательного процесса понятной, что в итоге затрудняло осознанный выбор для избирателя и разработку стратегии общения с электоратом для партий. Упрощение всегда ведет к большей осознанности поведения участников избирательного процесса и к лучшему пониманию именно представительской природы власти, формируемой по результатам выборов. Однако следует признать, что в рамках устранения территориальных списков уровень территориального представительства в парламенте существенно снизится.

Следует признать, что проблемы представительской природы власти заложены в самой Конституции РА, часть 3 статьи 89 которой гласит: «Национальное Собрание избирается по пропорциональной избирательной системе. Избирательным кодексом гарантируется формирование стабильного парламентского большинства. Если по итогам выборов или посредством образования политической коалиции стабильное парламентское большинство не формируется, то может быть проведен второй тур выборов. В случае проведения второго тура допускается форми-

---

<sup>1</sup> [https://www.gazeta.ru/politics/2021/04/02\\_a\\_13544762.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2021/04/02_a_13544762.shtml)

рование новых альянсов. Ограничения, условия и порядок образования политической коалиции устанавливаются Избирательным кодексом». Указанные правовые положения создают плодотворную почву для внедрения таких механизмов в рамках формирования парламента, которые способны привести к существенным искажениям пропорционального представительства и тем самым ослабить представительскую природу власти. В частности, «шаткими» в этом плане являются следующие конституционные требования, изложенные выше:

- 1) требование законодательного гарантирования формирования стабильного парламентского большинства,
- 2) возможность формирования стабильного парламентского большинства посредством образования политических коалиций,
- 3) возможность проведения второго тура парламентских выборов,
- 4) возможность формирования новых альянсов в рамках второго тура голосования.

А если к данным положениям добавить наличие заградительного порога, требования по обеспечению гендерной квоты и квот по национальным меньшинствам, то становится очевидным, что искажений пропорционального представительства вряд ли можно будет избежать.

В общей сложности, можно констатировать, что изменения избирательного законодательства, внесенные в течение последних двух лет, в вопросах обращения голосов в мандаты содействуют многопартийности и плюрализму в парламенте и частично смягчают факторы «искажения» представительства

власти по итогам выборов. Скажем, к числу таких содействующих регулирований можно наверняка отнести:

- снижение заградительного барьера для партий, но никак не его повышение для партийных блоков,

- снижение порога стабильного большинства с 54% до 52%, но никак не сохранение системы «премирования» для обеспечения стабильного большинства при условии, что при определенных обстоятельствах отменено «премирование» парламентского меньшинства,

- возможность допуска к распределению мандатов партий, преодолевших 2%-ный барьер, если победившая партия получает более 2/3 мандатов при получении менее 2/3 голосов, но никак не отсутствие такой же возможности, если партия получает более 2/3 мандатов при получении более 2/3 голосов,

- отмена количественного ограничения для партий при формировании коалиции, но никак не блокирование такой возможности для партий, не занявших первое место в рамках предварительного распределения мандатов,

- продление срока для формирования политической коалиции, но никак не разный подход к срокам по формированию коалиции, предоставляемым партии, занявшей первое место, и всем иным партиям и т.д.

Вышеизложенное позволяет заключить, что в современном избирательном законодательстве закреплены «правомерные» искажения пропорционального представительства, и задачей законодателя в этом смысле является предусмотренные таких механизмов обращения голосов в мандаты, при которых эти искажения будут сводиться к минимуму и исключат «недопусти-

мые» искажения. Как видно из приведенного выше анализа армянского избирательного законодательства в свете изменений последних лет, достичь такого сбалансированного регулирования крайне сложно, особенно если ко всему вышесказанному добавить еще и так называемую «позитивную дискриминацию» (гендерное квотирование, квоты для национальных меньшинств и т.д.).

С этой точки зрения правовое регулирование механизмов превращения голосов в мандаты в рамках выборов органов местного самоуправления гораздо более сбалансированы, прежде всего, ввиду отсутствия конституционного и правового требования стабильного большинства со всеми вытекающими последствиями («премирование» большинства, создание коалиций, второй тур голосования). И несмотря на имеющиеся факторы искажения представительства по результатам выборов муниципального совета, например, в рамках «позитивной дискриминации» по половому и территориальному представительству, тем не менее, в рамках действующих новых регулирований качество представительства власти в муниципальном совете гораздо выше, чем в парламенте РА.

Отпечатано в издательстве “Айрапет”.

Формат: 60х84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

16 усл. печ. л. Тираж: 200 экз.

ISBN 978-9939-887-20-3



9 789939 887203