

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

*Международный институт мониторинга развития демократии,
парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан
Ереванский филиал*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



ЕРЕВАН – 2013

Рекомендовано к изданию ученым советом факультета правоведения ЕГУ

УДК 342.8
ББК 67.99(2Ар)05
Ш 284

Авторская группа

Руководитель группы:

Аветисян В. Д.,

Директор Ереванского филиала МИМРД МПА СНГ, канд. юрид. наук

Авторы:

Шатирян Э. 1.2, 4, 5, 6

*Доцент кафедры конституционного права
факультета правоведения ЕГУ, канд. юрид. наук*

Манасян А. 1.1, 2, 7

*Советник председателя Конституционного суда РА,
канд. юрид. наук*

Оганесян А. А. 3

Депутат Национального собрания РА, канд. юрид. наук

Ш 284 Шатирян Э.
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ / Шатирян Э., Манасян А.,
Оганесян А.; под ред. В. Д. Аветисяна — Ереван: МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ
АССАМБЛЕЯ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ, 2013. 240 стр.

В рамках данного научно-практического исследования выявлен ряд проблем, имеющих в сфере правового регулирования избирательных отношений в Республике Армения, требующих правового решения или более четкого правового регламентирования, и представлен ряд предложений относительно возможного закрепления или совершенствования правовых механизмов, возможного внедрения регулирующих правовых критериев, направленных на их решение.

Научно-практический анализ, нашедший место в рамках исследования, и представленные на его основе предложения могут практически способствовать решению ряда проблем, имеющих в сфере правового регулирования избирательных отношений в нашей республике, и, следовательно, в общем стимулировать рост общественного доверия по отношению к избирательному процессу.

Исследование будет полезно для служащих государственных органов и органов местного самоуправления, для занимающихся научно-исследовательской деятельностью, для преподавателей вузов и студенчества.

УДК 342.8
ББК 67.99(2Ар)05

ISBN 978–9939–68–233–4

© МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ, 2013
© ООО “ЗАНГАК–97”

ВСТУПЛЕНИЕ

Выборы, как непосредственная форма реализации народовластия, играют центральную роль в жизни любого демократического государства и общества. Одно из важнейших предназначений выборов – способствовать разрешению накопленных разногласий внутри общества, ослабить социально–политическое напряжение. Одна из основных причин происходящих в данном процессе системных нарушений – несовершенство правовых механизмов, направленных на регулирование избирательных отношений, что не только порождает общественное недоверие по отношению к избирательному процессу, но и, зачастую, способствует его углублению. В этом смысле становление и последовательное совершенствование избирательной системы являются важнейшим предварительным условием для формирования и эффективного, беспрепятственного функционирования народовластия и представительских институтов.

Свободные демократические выборы в Республике Армения занимают особое место в процессе становления и развития основ конституционного порядка. На практике они трансформируются в эффективные механизмы формирования органов власти, обеспечивающие, в первую очередь, правопреемство государственной власти и политическую стабильность внутри государства.

Организационно-правовой уровень проведения выборов и легитимность их результатов зависят от степени неукоснительного следования положениям избирательного законодательства со стороны всех участников избирательного процесса. В связи с этим, наиболее четкое правовое регламентирование избирательного процесса, безусловно, является важнейшим предварительным условием для роста общественного доверия. Пробелы и неточности правового регулирования в данной области имеют довольно серьезное влияние на процесс укоренения избирательной культуры, подобающей демократическому государству. В данном вопросе выборы, не соответствующие правовым стандартам, также как и массовые нарушения, имеют решающее значение с точки зрения сохранения стабильности гарантий народовластия, закрепленных Основным законом государства. Неправильное толкование основополагающих правовых стандартов, направленных на четкое регламентирование различных этапов избирательного процесса, а также устоявшаяся правовая политическая культура пренебрежения действующим правовым регламентированием – как минимум, исключают не только эффективную реализацию избирательного права как такового, но и естественных демократических процессов, искажая и расшатывая весь конституционный порядок.

В связи с проведенными после принятия в 2011 году нового Избирательного кодекса выборами общегосударственных и муниципальных органов можно констатировать, что значительно снизились ранее фиксируемые нарушения (неоднократное голосование, вбросы в избирательные урны, за-

пугивание избирателей, наблюдателей, доверенных лиц, явно неравные условия для кандидатов и политических сил и т.д.).

Оценки проекта нового Избирательного кодекса РА со стороны международных экспертов, а также позиция международных наблюдательных миссий по проведенным выборам после принятия кодекса свидетельствуют, что в сфере правового регулирования избирательного процесса зафиксирован прогресс.

Одновременно, все еще присутствует ряд проблем, требующих правовых решений или более четкого правового регулирования, и данный научный труд направлен на их выявление, на возможное закрепление правовых механизмов, направленных на их решение, на возможное внесение предложений по внедрению или уточнению правовых стандартов, регулирующих данные вопросы. Анализ, представленный в рамках данной работы, а также предложения, представленные на его основе, могут практически способствовать решению ряда проблем в сфере правового регулирования избирательного процесса в нашей Республике, а следовательно и росту общественного доверия к избирательному процессу.

Конечно, для организации и проведения реальных демократических выборов только лишь последовательное улучшение избирательного законодательства РА не достаточно. Необходимыми, крайне важными условиями являются также наличие необходимой политической воли, а также готовность со стороны всех участников избирательного процесса не пренебрегать и следовать требованиям норм действующего избирательного законодательства РА.

В основе данной работы, в частности, лежат внутригосударственные правовые акты, регламентирующие избирательные отношения, а также ряд международных документов, в том числе акты Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии) (документ “Устав благоприятной деятельности в избирательных вопросах: руководящие указания и пояснительный доклад” (CDL-AD (2002) 23) и др.), ряд рекомендаций Комитета министров Совета Европы, Копенгагенский документ ОБСЕ (1990г.), акты Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ, в том числе “Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств” 2002 года, а также ряд решений Конституционного суда РА, ряд актов Европейского суда по правам человека, Президента и Национального собрания РА, доклады наблюдательных миссий БДИПЧ ОБСЕ относительно проведенных выборов в ряде зарубежных стран (например, в Украине, Казахстане, Литве) и др.

1. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

1.1. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО ГРАЖДАН, ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ И ОТБЫВАЮЩИХ НАКАЗАНИЕ, И ИМПЕРАТИВ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РА, СВЯЗАННОГО С ДАННОЙ ПРОБЛЕМОЙ

Согласно статье 30 Конституции РА: “Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные решением суда недееспособными, приговоренные к лишению свободы по вступившему в законную силу приговору суда и отбывающие наказание”. В заключительном докладе наблюдательной миссии БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов Президента Республики Армения 18 февраля 2013г. было подчеркнуто, что лишение избирательного права всех осужденных, вне зависимости от тяжести совершенного преступления, противоречит всеобщему избирательному праву и прецедентному праву по этому вопросу Европейского суда по правам человека¹.

В этой связи следует иметь в виду, что параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г. определяет, что страны-участники гарантируют общее и равное из-

¹ REPUBLIC OF ARMENIA PRESIDENTIAL ELECTION, 18 February 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, IV пункт, <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>

бирательное право для всех совершеннолетних граждан, а параграф 24 предусматривает, что ограничение прав и свобод должно строго соответствовать порядку, установленному законом. Параграф 14 Общего комментария (1966), принятого Комитетом по правам человека относительно статьи 25 Международного пакта ООН “О гражданских и политических правах”, определяет, что ограничения избирательных прав должны быть объективными и разумными². А документ Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии) “Устав благоприятной деятельности в избирательных вопросах” закрепляет: “Лишение права голосовать и быть избранным:

- а) можно предусмотреть положение, которое будет касаться лишения лиц права голосовать и быть избранными, однако только при следующих общих условиях.
- б) оно должно быть предусмотрено законом,
- в) должно применяться по принципу пропорциональности: условия, необходимые для лишения лиц права выдвигаться на выборы должны быть менее строгими, чем условия лишения их гражданских прав,
- г) Лишение должно быть обусловлено фактом умственного недостатка или уголовного осуждения за серьезное преступление.

² <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>

д) Кроме того, лишение политических прав или выявление умственных недостатков может осуществляться только беспристрастным решением законного суда”³.

Вышеизложенное дает основание заключить, что лишение избирательного права должно быть основано на уголовном осуждении за тяжкое преступление, а лишение политических прав должно осуществляться только по четкому приговору суда.

Следует заметить, что Европейский суд по правам человека также считает лишение прав избирать и избираться всех осужденных, независимо от тяжести преступления, нарушением статьи 3 Протокола 1 Европейской конвенции “О защите прав человека и основных свобод”.

В связи с вышеизложенным Европейский суд по правам человека выразил следующую позицию: “Суд принимает, что это та сфера, в которой национальному законодателю должен быть дан широкий круг усмотрения для решения, действительно ли ограничения избирательных прав осужденных к лишению свободы могут считаться оправданными в настоящий период времени, и если это так, то как должно быть обеспечено справедливое равновесие. В частности, законодатель сам должен решать, должно ли предусмотренное ограничение избирательных прав быть связано с конкретным правонарушением, или с конкретной степенью тяжести правонарушений, или, к

³ CDL-AD (2002) 23 rev, “Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report”, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002) , 1–ый раздел, пункт 1.1, подпункт d

примеру, должно ли лишение избирательных прав осужденного лица быть оставлено на усмотрение суда, выносящего приговор. Тем не менее, Суд не может принять, что абсолютный запрет избирательного права любого лица, осужденного к лишению свободы и отбывающего наказание, может быть в контексте приемлемых рамок усмотрения. Заявитель по данному делу потерял свое избирательное право в результате механического и всеобщего ограничения избирательного права для лиц, осужденных к лишению свободы и отбывающих наказание...”⁴

В упомянутом контексте заслуживает внимания также то обстоятельство, что в ряде стран осужденные к лишению свободы и отбывающие наказание граждане имеют избирательное право без каких-либо ограничений. Таковыми являются, например, Албания, Азербайджан, Хорватия, Чехия, Дания, Финляндия, Германия, Исландия, Литва, Молдова, Черногория, Нидерланды, Португалия, Словения, Швеция, Швейцария, Украина. А, к примеру, в Румынии граждане, отбывающие наказание в виде лишения свободы, не могут участвовать в выборах, если по отношению к ним назначено основное наказание в виде лишения свободы сроком, превышающим 2 года⁵.

Вышеизложенное дает основание заключить, что международная практика и критерии, связанные с обсуж-

⁴ JUDGMENT on CASE OF HIRST v. THE UNITED KINGDOM (No. 2) (Application no. 74025/01), 6 October 2005, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70442#{%22item%22:\[%22001-70442%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70442#{%22item%22:[%22001-70442%22]}).

⁵ JUDGMENT on CASE OF HIRST v. THE UNITED KINGDOM (No. 2) (Application no. 74025/01), 6 October 2005.

даемой проблемой, таковы, что для граждан, осужденных к лишению свободы и отбывающих наказание, могут быть предусмотрены отдельные ограничения избирательного права, однако в общем неприемлемо и не соответствует международным стандартам действующее правовое регулирование, согласно которому действует полное лишение избирательного права вышеуказанных лиц.

Более того, нужно принять во внимание, что в современный период избирательное право не может восприниматься как преимущество. Оно, конечно, также и не абсолютное право, и государства имеют соответствующие рамки усмотрения в упомянутой сфере. И хотя эти рамки достаточны широки, необходимо учитывать то обстоятельство, что ограничения избирательного права, в частности, применяемые к указанным категориям лиц, не должны искажать саму сущность обсуждаемого права, лишая данное право эффективности и должны преследовать правомерные цели и быть соразмерны. Они, в первую очередь, не должны искажать принцип свободного волеизъявления народа, иначе говоря, не должны лишая избирательный процесс целостности и эффективности, так как данный процесс целенаправлен на раскрытие воли народа на основе всеобщего избирательного права.

Следовательно, учитывая вышесказанное, считаем, что в процессе конституционных и законодательных преобразований необходимо учесть также вышеуказанные обстоятельства, приводя действующее правовое регулирование в соответствие с международными стандартами.

1.2. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА ГРАЖДАН РА, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА ГРАНИЦЕЙ

В субъективном смысле избирательное право – это данная лицу возможность принимать участие в формировании органов государственной власти и местного самоуправления, а именно: избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное избирательное право).

Согласно части 1 статьи 54 Избирательного кодекса Республики Армения (далее – Кодекс) голосование проводится только в участковых центрах, организованных на территории РА, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом. Указанные случаи определены в статье 60 Кодекса, согласно которой в случае нахождения вне территории РА в день голосования в дипломатических и консульских представительствах РА избиратели, несущие дипломатическую службу, а также проживающие с ними за рубежом члены семьи, имеющие право избирать, могут участвовать в общегосударственных выборах, голосуя электронным способом в порядке и в сроки, установленные Центральной избирательной комиссией.⁶ Центральная избирательная комиссия обязана уста-

⁶ Подробнее см. Решение 19-Ն Центральной избирательной комиссии РА от 31.01.2012 г. “Об определении порядка и сроков голосования электронным способом несущих дипломатическую службу избирателей, а также проживающих с ними за рубежом членов семьи, имеющих право избирать, на общегосударственных выборах в дипломатических или консульских представительствах РА”.

новить такие условия, которые обеспечат возможность свободного волеизъявления и секретность голосования голосующих электронным способом (часть 1). Указанные положения распространяются также на имеющих право избирать работников расположенных за границей представительств зарегистрированных в Республике Армения юридических лиц (вне зависимости от вида собственности) и на проживающих с ними за рубежом и имеющих право избирать членов семьи (часть 3).

Таким образом, принятым 26.05.2011г. Избирательным кодексом РА впервые предусмотрена возможность участия в день голосования в общегосударственных выборах путем голосования электронным способом для отдельной категории субъектов (являющихся гражданами РА), имеющих избирательное право и находящихся за пределами территории РА.

Обусловленные развитием науки и техники, новые технологии проникают в сферу повседневной жизни человека. Соответственно и возникает необходимость правового регулирования их использования. В связи с этим особый интерес представляет институт электронного голосования, развитие и широкое использование которого приводят к необходимости разработки особой нормативно-правовой базы в данной сфере, в том числе и на международно-правовом уровне.

Впервые термин «электронное голосование» (electronic(al) voting – e-voting) был введен в 1960-х гг. в США, где для голосования стали применяться специальные перфокарты, позволяющие компьютерной системе при помо-

щи оптического сканирования считывать информацию о волеизъявлении избирателя, отраженную в специальном бюллетене. Здесь электронное голосование включало в себя несколько новых способов, предполагавших использование персональных компьютеров и специальных машин для подачи и подсчета голосов избирателей, а также возможность выражения волеизъявления голосующего с помощью электронных средств.

В отличие от США, в Европе электронное голосование было внедрено намного позднее, в начале 1980-х. Так, к примеру, в 1982 году во время выборов в Нидерландах впервые были использованы особые машины для голосования (electronic voting machines), применение которых получило одобрение на законодательном уровне со стороны правительства – Генеральным актом по вопросам электронного голосования (General Act on Electronic Voting) 1989 года. В начале 1990-ых к Нидерландам присоединилась Бельгия, где также при проведении выборов использовались особые машины для упрощения процесса подачи и подсчета голосов на избирательных участках. 11.04.1994г. в законе “О выборах” Королевства Бельгии (The Election Law) особым актом об автоматизации процесса голосования (Law on Automated Voting) были внесены поправки, которые на законодательном уровне закрепили правомерность использования электронного голосования. В дальнейшем электронное голосование получило широкое распространение в процессе парламентских и муниципальных выборов 1999 и 2000 годов. Следуя общим для Нидерландов и Бельгии тенденциям, Франция

начала активно использовать машины для голосования с середины 1990-ых. В 1994 году 4000 избирателей приняли участие в апробации процесса электронного голосования на выборах Европейского парламента в Страсбурге; на президентских выборах 1995 года участниками электронного голосования стали жители одного из городов Франции, а в 2000 году во время проведения выборов в Лионе впервые были использованы электронные избирательные бюллетени. Сформированная во Франции специальная национальная комиссия (Commission Nationale de l'informatique et des libertés) 01.07.2003г. утвердила рекомендацию относительно безопасности систем электронного голосования, в которой был поднят вопрос о необходимости при проведении электронного голосования отделять сведения, позволяющие идентифицировать избирателя, от информации о том выборе, который данный избиратель сделал в ходе голосования. В начале 2000-ых такие государства, как, например, Великобритания, Италия, Испания и ряд других государств, инициировали национальные проекты, направленные на внедрение процедуры электронного голосования в период проведения выборов.

Таким образом, можно констатировать, что в начале процесса становления и развития института электронного голосования правовое регулирование данного института осуществлялось на внутригосударственном уровне путем принятия ряда соответствующих законодательных актов и рекомендаций по отдельным вопросам электронного голосования.

В середине 2000-ых ситуация резко изменилась. В мае 2003 года Избирательная комиссия Великобритании (The UK Electoral Commission) после осуществления ряда пилотных проектов электронного голосования на местах посредством интернета, службы коротких сообщений мобильных телефонов и цифрового телевидения, в связи с выявленными многочисленными проблемами рекомендовала правительству развивать и усовершенствовать технические стандарты проведения электронного голосования для обеспечения возможности успешного применения системы в будущем. К примеру, на местных выборах в Норвегии 2003 года в результате тестирования процедуры электронного голосования при содействии Министерства муниципального управления и регионального развития был опубликован оценочный доклад, в котором подробно были освещены вопросы дальнейшей необходимости совершенствования обеспечения принципа секретности волеизъявления избирателя и повышения надежности электронных систем голосования.

Ряд проблем, связанных с электронным голосованием на выборах, был выявлен также в других европейских государствах.

В практике проведения выборов наряду с широким распространением электронного голосования созрела также необходимость консолидации опыта европейских стран с целью обеспечения безопасности процедур электронного голосования, прозрачности и обеспечения достоверности с соблюдением основных принципов избирательного права. Внутригосударственное правовое

регулирование процедур электронного голосования уже стало недостаточным для обеспечения существенного прогресса в процессе его развития. Европейским странам стал необходим единый международно-правовой документ, который как основной инструмент закрепил бы рамочные стандарты данной сферы и был бы способен в первую очередь свести до минимума все основные ошибки, осуждаемые для всех государств, а также гарантировать эффективность использования электронного голосования и его выгодность, обеспечивая доверие граждан к данному институту и будучи направленным на соблюдение и уважение основных принципов демократических выборов, способствуя дальнейшему технологическому развитию общества.

30.09.2004г. Комитет Министров Совета Европы принял Рекомендацию по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования R (2004)¹⁷, которая стала первым основополагающим документом в сфере международно-правового регулирования стандартов электронного голосования. В настоящее время равного ему по своей отработанности документа международного уровня в данной области нет. Он объединяет передовые принципы избирательного права, которые основаны на международно-правовых нормах, на современных технологических и организационных кри-

¹⁷ Подробнее см. Рекомендация R (2004)11 Комитета Министров СЕ государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования (принята Комитетом Министров 30 сентября 2004 года на 898-ом заседании).

териях, разработанных учеными в области информационных технологий электронного голосования, которые позволяют свести до минимума и исключить возможные риски нарушения избирательного права при проведении электронного голосования.

В вышеуказанной рекомендации, в частности, отмечено, что электронное голосование должно строиться на основе принципов демократических выборов и референдумов. Оно должно быть настолько же надежно и безопасно, насколько и демократические выборы и референдумы, проводимые без электронных средств. Данный основной принцип распространяется на все избирательные вопросы, независимо от того, упомянуты они в приложениях данной рекомендации, или нет.

В контексте обсуждаемого вопроса заслуживает внимания также Рекомендация Комитета Министров Совета Европы по электронной демократии CM/Rec (2009)¹⁸, в приложении которой определено, что понятие "электронная демократия" включает также электронные выборы, референдум, голосование, агитацию, электронный подсчет голосов и электронные опросы... (Р.35). Соответственно, электронные выборы и референдумы являются политическими выборами и референдумами, в которых на одном или нескольких этапах используются электронные средства. Электронное голосование подразумевает ис-

¹⁸ Подробнее см. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии (принята Комитетом Министров 18 февраля 2009 года на 1049-м собрании заместителей министров).

пользование электронных средств во время выборов или референдумов, по крайней мере, при подаче голосов. Удаленное электронное голосование убыстряет соответствующие процедуры, помогая осуществлять постоянное электронное наблюдение за голосованием и электронный подсчет голосов. Оно также облегчает участие граждан, проживающих на более дальних расстояниях, а также лиц с особыми потребностями (Р. 41, 42).

Характерно, что в приложениях вышеупомянутой рекомендации указано, что, внедряя электронную демократию, необходимо учитывать политические характеристики и политическую культуру. Электронная демократия может внедряться также и для подчеркивания особого типа демократии (Р. 60).

Бесспорно, институт электронного голосования имеет ряд преимуществ. В общем смысле, к таковым надо отнести значительное ускорение подведения результатов голосования, облегчение рабочей нагрузки избирательных комиссий, снижение рисков ошибок, создание удобств для избирателей с ограниченными физическими возможностями (например, предоставление аудиоинтерфейса посредством наушников для людей с проблемами зрения) и т.д. Одновременно данному институту присущи и несколько отрицательных явлений, каковыми, к примеру, являются недостаточная безопасность системы электронного голосования, надежность, достоверность (например, при голосовании через интернет возможны хакерские атаки на сервер, создание вирусов и вредоносных программ, которые могут изменить результат

волеизъявления избирателя на персональном компьютере последнего), ряд проблем, связанных с программным обеспечением и т.д.

Тем не менее, в современном мире необходимость продолжения работ по усовершенствованию систем электронного голосования под сомнение не ставится. По мнению специалистов избирательных технологий проблема не в необходимости электронного голосования, а в том, как подготовить и наилучшим образом внедрить его практику.

В настоящее время электронное голосование, наряду с другими методами, осуществляется также посредством интернета. Идея использования интернета с целью голосования начала обсуждаться еще с 1980-ых годов, хотя в начальный период не имелось в виду использование интернета во время общегосударственных выборов и референдумов по причине слабой информационной защищенности.⁹

В 2000-ых система голосования посредством интернета стала применяться в ряде европейских стран. Например, в 2005 году интернет-голосование было проведено в Эстонии во время местных выборов. 9317 избирателей проголосовали посредством интернета. Система успешно прошла испытание и была квалифицирована со стороны должностных лиц как удачная. В 2007 году Эстония впервые использовала систему интернет-голосования на

⁹ Подробнее см. Electronic Voting // http://en.wikipedia.org/wiki/Electronic_voting#Overview

общегосударственном уровне – во время парламентских выборов, когда службой интернет-голосования воспользовались 30275 избирателей. В 2009 году в Эстонии были проведены местные муниципальные выборы, на которых посредством интернета участвовало уже 104415 избирателей, то есть порядка 9,5 процентов имеющих избирательное право. На парламентских выборах 2011 года посредством интернета было подано рекордное количество голосов – 140846, что составило 24,5 процента от общего числа голосов.

В Нидерландах Закон о пробном голосовании в режиме онлайн (вошедший в силу в декабре 2003 года) позволяет голосовать на любом избирательном участке, находящемся на территории муниципалитета как по интернету (за 4 дня до дня голосования), так и по телефону. При этом возможность голосования такими способами предоставляется также избирателям, находящимся за рубежом. Первое испытание голосования указанными способами в Нидерландах было проведено в 2004 году во время выборов в Европейский Парламент, результаты которых показали, что голосование по интернету, в целом, прошло удачно, тогда как возможностью голосовать по телефону воспользовалось небольшое количество избирателей. Поэтому было решено отказаться от телефонного метода волеизъявления избирателей и в дальнейшем развивать систему интернет-голосования. Система интернет-голосования вновь была использована в процессе муниципальных выборов 2006 года. Из зарегистрированных за рубежом 34305 избирателей 21593 предста-

вили заявку на голосование через интернет. В результате 19815 избирателей проголосовали данным способом.¹⁰

В Канаде первое интернет-голосование было проведено в 2003 году на выборах председателя Новой демократической партии, в процессе которых возникли серьезные проблемы. Избирателям длительное время не удавалось зарегистрироваться в системе. А когда проблема разрешилась, оказалось, что время, отведенное на голосование, вышло 45 минут тому назад. Тем не менее, результаты выборов были признаны.¹¹

В Испании в 2004 году был принят закон “Об электронном правительстве для баскской автономии”, который содержит положения об интернет-голосовании.¹² В 2005 году во время референдума из двух миллионов избирателей (в 52 муниципалитетах) системой интернет-голосования воспользовалось около 10000 граждан.

¹⁰ См. Leontine Loeber. «E-Voting in the Netherlands; from General Acceptance to General Doubt in Two Years» // www.e-voting.cc/files/loeber_e-voting-in-the-netherlands_21-30.

Избирателям было предложено онлайн заполнить опросные листки с целью выявления их мнения по поводу успешности эксперимента. В результате были получены опросные листки от 11003 избирателей, 99 процентов из которых предпочли голосование посредством интернета, при этом 94 процента опрошенных выразили желание о том, чтобы интернет-голосование использовалось на постоянной основе.

¹¹ См. И. Борисов, В. Журавлев. Развитие электронного голосования // Журнал о выборах, N 4, 2011, стр. 43 (www.cikrf.ru/about/library/journal/2011/n4/Borisov.pdf):

¹² См. Rosa M. Fernández, Esther González, José Manuel Vera. The electoral legislation of the Basque autonomous community regarding electronic vote // www.e-voting.cc/files/fernandez_basque_e-voting_71-83.

01.06.2003г. проживающим в США гражданам Франции была предоставлена возможность избрать своих представителей в Ассамблее граждан Франции, проживающих за границей (*Assemblée des Français de l'Étranger – AFE*) посредством удаленного электронного голосования. Ассамблея выступает как законодательный орган, который выбирает 150 делегатов, которые, в свою очередь, выбирают 12 членов верхней палаты Парламента Франции для представления интересов граждан, проживающих за пределами Франции. 8,77 процентов от зарегистрированных в США 61056 избирателей (что составляло 60,6 процентов от всех избирателей, имеющих право голоса на данных выборах) проголосовало посредством интернета. В том же году по одной из частных инициатив (*Forum des droits sur l'Internet*) при поддержке правительства Франции был опубликован ряд рекомендаций, относящихся к будущему электронного голосования во Франции. В частности, было зафиксировано, что во Франции система удаленного электронного голосования не должна использоваться, за исключением выборов депутатов АFE. В последнем случае должна быть предоставлена возможность голосовать посредством интернета. Одновременно, приветствовалось использование стационарной системы электронного голосования, что было утверждено декретом Правительства Франции от 18.03.2004г.¹³ Система интернет-голосования была использована во Франции и в

¹³ См. Электронное голосование в разных странах (<http://aceproject.org/ace-ru/focus/e-voting/countries>)

2012 году на выборах в Национальное собрание, в результате чего возникли некоторые проблемы.

Интернет-голосования проводились также в Великобритании, Австрии, Германии, Португалии и в ряде других стран¹⁴.

Преимущества электронного голосования посредством интернета включают, например, удобство голосования и отсутствие необходимости визита на избирательный участок для голосования (минимальная затрата времени), снижение затрат на проведение выборов: технологии голосования посредством интернета на практике не требуют значительных затрат¹⁵.

Вне сомнений, внедрение системы голосования посредством интернета – это необходимость, однако к данному нововведению надо подходить осторожно как с технической, так и с юридической точки зрения.¹⁶ Голосование посредством интернета должно быть основано на критериях демократических выборов и должно быть настолько же надежным и безопасным, насколько и голосование, проводимое без использования электронных средств.¹⁷

¹⁴ См. Г. П. Акимова, А. К. Попов, А. В. Соловьев. Аналитическое исследование систем для электронного голосования // Труды ИСА РАН, 2007, стр.124–125 (<http://www.isa.ru/proceedings/images/documents/2007-29/123-138.pdf>)

¹⁵ См. Гертнер Д. А. Электронная совесть – феномен информационных технологий // Защита информации. Конфидент. СПб., 2004, N 6, стр. 25

¹⁶ См. Дурнова И. А. Зарубежный опыт проведения интернет-выборов и проблемы для России // Информационное право, 2007, N 2(9), стр. 26–30

¹⁷ См. Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция), Межпарламентская Ассамблея государств-участников

В Республике Армения голосование электронным способом также осуществляется через интернет – на сайте Центральной избирательной комиссии РА посредством программы, обеспечивающей электронное голосование – не ранее, чем за 9 дней и не позднее, чем за 5 дней до дня голосования. Такое голосование является альтернативной возможностью гражданина реализовать свое избирательное право, которое сочетается с традиционным способом голосования: гражданин сам решает, голосовать заранее электронным способом, или в участковом центре, организованном на территории РА – в день голосования. В связи с этим возникает вопрос, насколько целесообразно было предусмотрение электронного голосования в Избирательном кодексе РА на время общегосударственных выборов? Прежде всего, заслуживает внимания предусмотренная статьей 60 Избирательного кодекса РА картина голосования электронным способом на выборах в Национальное собрание РА по пропорциональной системе и президентских выборов в РА 6 мая 2012 года и 18 февраля 2013 года, соответственно. Так, на выборах 06.05.2012г. и 18.02.2013г. количество избирателей, вошедших в списки голосования электронным методом, составило, соответственно, 238 и 243. При этом, проголосовало электронным способом, соответственно, 195 и 228 избирателей. Характерно, что количество бюллетеней в пользу правящей партии (Республиканская Партия

Армении) составило 174 из 195, а в пользу действующего президента РА 218 из 228.

На выборах в Национальное собрание РА по пропорциональной системе 06.05.2012г. общее количество избирателей составило 2523101, а количество принявших участие в голосовании – 1573053. На выборах Президента РА 18.02.2013г. общее количество избирателей составило 2528050, количество участников голосования – 1521489.¹⁸

Приведенные показатели свидетельствуют, что количество избирателей, принявших участие в голосовании электронным способом, ничтожно. Следовательно, возникает вопрос: какие цели преследует Избирательный кодекс РА, предусматривая возможность голосования электронным способом на общегосударственных выборах только для отдельных категорий субъектов, каковыми являются:

1) несущие дипломатическую службу избиратели и проживающие с ними за рубежом имеющие избирательное право члены семьи в дипломатических или консульских представительствах РА, в случае нахождения за пределами территории РА в день голосования,

2) имеющие право избирать работники расположенных за границей представительств зарегистрированных в Республике Армения юридических лиц (вне зависимости

¹⁸ Приведенные данные взяты с официального сайта Центральной избирательной комиссии РА (www.elections.am)

от вида собственности) и проживающие с ними за рубежом и имеющие право избирать члены семьи.

Была совершена попытка ввести в употребление систему интернет-голосования, уже примененную во многих зарубежных странах и был предусмотрен строго ограниченный круг субъектов, имеющих право голосовать данным способом, что нельзя считать оправданным, особенно, учитывая обстоятельство, что на территории РА голосование до сих пор осуществляется исключительно традиционным способом. Фактически, подавляющее большинство граждан РА, проживающих за рубежом, во время проведения общегосударственных выборов лишены возможности участия в голосовании каким-либо способом, если в день голосования находятся за пределами РА. Процесс голосования в организуемых на территории РА участковых центрах требует от проживающих за границей граждан РА достаточно большие затраты (дорожные расходы, проживание и др.), и несмотря на то, что участие в выборах – это право гражданина, а не обязанность, тем не менее, у очень немногих граждан РА, проживающих за рубежом, возникнет желание пойти на такие расходы сугубо ради голосования. С другой стороны, подавляющее большинство таких граждан законодательно не имеет права голосования электронным способом. Среди возможных вариантов решения данной проблемы наиболее целесообразно либо вовсе отказаться от системы голосования электронным способом, либо расширить круг субъектов, имеющих право голосовать указанным способом, или же предоставить проживаю-

щим за границей гражданам РА возможность голосовать в участковых центрах, организованных в дипломатических или консульских представительствах РА во время общегосударственных выборов. Четкая позиция по данному вопросу изложена в совместном заключении БДИПЧ ОБСЕ и Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии) от 20.04.2011г. (CDL(2011)020) относительно проекта нового Избирательного кодекса РА. В соответствии с ним удаленное электронное голосование очень спорно, так как оно не может обеспечить секретность голосования, и невозможно осуществить такое же наблюдение, какое проводится в участковых центрах. Внедрение системы электронного голосования в условиях, когда ограничено доверие к непредвзятости избирательной администрации, должно оцениваться очень осторожно. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия предложили пересмотреть вопрос необходимости электронного голосования для избирателей, несущих дипломатическую службу в дипломатических или консульских представительствах Республики Армения, и для проживающих с ними за рубежом семей.¹⁹

Данная проблема нашла отражение также в заключении группы наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в связи с выборами 06.05.2012г. в Национальное собрание РА. В соответствии

¹⁹ См. Пункт 60 совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии) от 20.04.2011г. (CDL(2011)020) относительно проекта нового Избирательного кодекса РА

с ним “вопросы, касающиеся целесообразности и механизмов голосования граждан РА за пределами Республики Армения, требуют всестороннего обсуждения...”²⁰

С другой стороны, в пояснительном докладе документа “Устав благоприятной деятельности в избирательных вопросах: указания и пояснительный доклад” (CDL-AD (2002) 23) закреплено: “Электронные методы голосования должны быть безопасны и надежны. Они могут считаться безопасными, если система в состоянии выдерживать специально целенаправленные атаки, и надежными, если смогут действовать самостоятельно, независимо от недостатков вычислительной техники и программ. Кроме того, избиратель должен иметь возможность получить подтверждение своего голоса и в случае необходимости исправить его, без нарушения секретности голосования каким-либо образом. Более того, транспарентность системы должна быть обеспечена в том смысле, чтобы было возможно проверить и удостовериться, что она работает надлежащим образом” (пункты 43, 44)²¹.

Одним из вариантов решения проблемы может быть предусмотрение возможности голосования во время проведения общегосударственных выборов для име-

²⁰ См. Заключение группы наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств на выборах Национального Собрания Республики Армения 6 мая 2012 года

²¹ См. документ “Устав благоприятной деятельности в избирательных вопросах: указания и пояснительный доклад” (CDL-AD (2002) 23) (принятый на 52-ой сессии Венецианской комиссии (Венеция, 18–19 октября 2002г.), пункты пояснительного доклада 43, 44.

ющих право избирать²² граждан РА, проживающих за рубежом, в случае нахождения за пределами территории РА в день голосования. Конечно, в данном случае, некоторые организационно-технические мероприятия по организации и проведению выборов за пределами РА могут казаться нереалистичными. Например, трудно представить, как должны быть сформированы избирательные участки в каждом населенном пункте Соединенных Штатов Америки или Российской Федерации. В данном случае проблема может быть решена открытием избирательных участков в дипломатических или консульских представительствах РА за рубежом. Правда, и в данном случае невозможно решить все проблемы. К примеру, большинство граждан РА, проживающих в удаленных населенных пунктах вышеуказанных государств, не реализуют свое активное избирательное право по той простой причине, что от них потребуются большие усилия для того, чтобы добраться до места расположения действующих в данной стране дипломатических или консульских представительств РА. Более того, в некоторых случаях проживающие за рубежом граждане РА с целью принятия участия в голосовании предпочтут приехать в Республику Армения, нежели чем в дипломатическое или консульское представительство РА в соответственном зарубежном государстве. Тем не

²² Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные решением суда недееспособными, приговоренные к лишению свободы по вступившему в законную силу приговору суда и отбывающие наказание (Конституция РА, ст. 30, Избирательный кодекс РА, ст.2, часть 3)

менее, указанным шагом для граждан РА, проживающих за рубежом, юридически будет предоставлена возможность участвовать в общегосударственных выборах РА в случае нахождения за пределами территории РА. Независимо от того, как это будет осуществлено на практике, будучи обусловлено объективными и субъективными факторами, не оставляет сомнений тот факт, что при предусмотрении такого правового регулирования несравнимо большее количество имеющих избирательное право граждан РА, проживающих за рубежом, реализует свое активное избирательное право, нежели чем в условиях действующего правового регулирования. Не лишним считаем заметить, что до принятия 26.02.2007г. закона ՀՕ-79-Ն «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения»²³, Избирательный кодекс Республики Армения от 05.02.1999г.²⁴ предусматривал, что реализацию избирательного права проживающих или находящихся за рубежом граждан РА обеспечивают дипломатические и консульские представительства РА в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом и Центральной избирательной комиссией (ст.2, п.2). В соответствии с этим в списки избирателей, составляемые руководителями дипломатических и консульских представительств РА в зарубежных странах (список избирателей, составляемый за пределами РА) в порядке, установленном Цент-

²³ В настоящее время не действует.

²⁴ Потерял силу 26.05.2011 ՀՕ-164-Ն

ральной избирательной комиссией, включались те имеющие право избирать и подавшие заявку граждане РА, которые проживают или находятся вне территории РА, а в случае отсутствия дипломатического или консульского представительства РА в зарубежной стране гражданин РА с заявкой на регистрацию в списке избирателей мог обратиться в дипломатическое или консульское представительство РА в стране, находящейся поблизости от места его проживания или нахождения (ст.9, п.5, ст.10, пп.6,7).

Во время общегосударственных выборов в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией, участковые центры формировались за рубежом в дипломатических и консульских представительствах РА (ст.15, п.4). Их формировал руководитель дипломатического или консульского представительства минимум за 45 дней до дня голосования, равно как и формировались избирательные комиссии из имеющих избирательное право граждан РА – не ранее, чем за 19 и не позднее, чем за 16 дней до дня голосования.²⁵

За 7 дней до голосования Центральная избирательная комиссия посредством Министерства иностранных

²⁵ Пункт 8 приложения к Решению номер 49-Ն Центральной избирательной комиссии Республики Армения от 10.10.2005г. “О порядке обеспечения реализации избирательного и (или) права участия в референдуме граждан РА в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РА”. Решение потеряло силу в соответствии с решением номер 52-Ն Центральной избирательной комиссии РА от 14.03.2007г. “О признании потерявшими силу ряда решений Центральной избирательной комиссии Республики Армения”.

дел РА отправляла в дипломатические представительства или консульские учреждения данные о зарегистрированных кандидатах в президенты РА и избирательные списки партий на выборы в Национальное собрание по пропорциональной системе, а также экземпляры избирательных бюллетеней и других избирательных документов. Подготовку избирательных бюллетеней обеспечивал руководитель дипломатического представительства или консульского учреждения, который подготавливал, организовывал и проводил выборы, подводил результаты голосования, составлял протокол, данные которого официально и без промедления отправлялись в Центральную избирательную комиссию. Протокол вместе с избирательными документами в запечатанном состоянии особой почтой отправлялся в Центральную избирательную комиссию (ст. 51).

Необходимость принятия закона № 0-79-Ն “О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения” от 26.02.2007г. пробовали обусловить принятием института двойного гражданства после конституционных изменений 27.11.2005г., вследствие чего, согласно некоторым мнениям, значительно возрастет влияние диаспоры на избирательные процессы, имеющие место в Республике Армения. Такие опасения, конечно, не безосновательны, однако, с другой стороны, не могут абсолютизироваться. Теоретически и сегодня проживающие за рубежом имеющие избирательное право граждане РА могут участвовать в общегосударственных выборах РА при условии, если в день голосования будут

находиться на территории РА, за исключением граждан РА, реализовавших свое право голосования электронным способом. То есть право юридически закреплено, но механизмы его реализации обусловлены многочисленными трудностями, в то время как общее избирательное право подразумевает определение, по возможности, доступных и эффективных механизмов для его реализации, отсутствие которых приводит к ограничению, в процессуальном смысле, основного избирательного права, закрепленного как конституционно, так и рядом основополагающих международных документов.

Нормы, обеспечивающие реализацию избирательного права проживающих или находящихся за рубежом граждан данного государства в дипломатических и консульских представительствах, содержатся в законодательстве ряда государств. Так, к примеру, проживающие или находящиеся за пределами Кыргызской Республики граждане Кыргызстана голосуют исключительно на территории дипломатических представительств, консульских учреждений Кыргызской Республики. Их избирательные права обеспечиваются со стороны правомочных государственных органов по иностранным делам посредством дипломатических представительств и консульских учреждений.²⁶

²⁶ См. Конституционный закон Кыргызской Республики “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогору Кенеша Кыргызской Республики” от 2 июля 2011 года N 68 (в ред. конституционного Закона КР от 25 ноября 2011 года N 221), ст.2, ч.2

При представительствах Республики Казахстан в иностранных государствах формируются избирательные участки, относящиеся к избирательному округу, на территории которого находится Министерство иностранных дел Республики.²⁷ При этом на избирательных участках, сформированных при представительствах Республики Казахстан в иностранных государствах, в списки избирателей включаются все граждане, проживающие или находящиеся в длительной заграничной командировке в соответствующем иностранном государстве и имеющие действительные паспорта гражданина. Граждане Республики, прибывшие в иностранные государства по частным приглашениям, в служебные, деловые и туристические поездки, при их обращении в участковую избирательную комиссию и при наличии у них действительного паспорта гражданина Республики Казахстан включаются в список избирателей.²⁸

В Туркменистане по представлению Министерства иностранных дел Центральной избирательной комиссией при дипломатических представительствах Туркменистана могут быть образованы избирательные участки, где в список избирателей включаются граждане Туркменистана, находящиеся за рубежом.²⁹

²⁷ См. Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан” от 28.09.1995 N 2464, ст. 23, п. 3

²⁸ См. Там же, ст.25, п.1

²⁹ См. Закон Туркменистана от 4 мая 2013 года “Об утверждении и введении в действие Избирательного кодекса Туркменистана” (в силе с 01.07.2013г.), ст. 39, ч. 4, ст. 41, ч. 5

Гражданин Российской Федерации, проживающий за пределами ее территории, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти. Дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие гражданину Российской Федерации в реализации установленных соответствующими федеральными законами избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти.³⁰ Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, находящихся в день голосования за пределами территории Российской Федерации, руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны пребывания избирателей образуются избирательные участки. Список избирателей по избирательному участку, образованному за пределами территории Российской Федерации, составляется соответствующей участковой избирательной комиссией по обращениям граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации либо находящихся в длительных заграничных командировках.³¹

³⁰ См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ред. от 07.05.2013), ст.3, п.4:

³¹ См. Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" (ред. от 07.05.2013), ст. 25, п. 6, ст. 26, п.6: См. также Федеральный закон от 18.05.2005 N 51-ФЗ "О выборах депутатов

К данной проблеме обращался и Европейский суд по правам человека в деле *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* (N 42202/07). В статье 3 Протокола 1 Европейской конвенции “О защите прав человека и основных свобод” (далее Конвенция), где речь идет о праве свободных выборов, закреплено: “Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти”. В сентябре 2007 года постоянно проживающие во Франции заявители посредством факса, отправленного послу Греции во Франции, изъявили желание реализовать во Франции свое право участия в парламентских выборах Греции. Посол разъяснил, что их требование не может быть выполнено по объективным причинам, в частности, из-за отсутствия законодательного регулирования, которое требовалось для обеспечения “особых мероприятий по организации избирательных участков для голосования в дипломатических и консульских представительствах”. В результате заявители не смогли реализовать свое право голосовать во время выборов. В связи с этим делом Европейский суд постановил, что соответствующая статья Конституции Греции предусматривает возможность создания условий со стороны законодателя для реализации права голосования находящихся за рубежом избирателей.

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (в ред. от 02.07.2013), ст.5, ч.3, ст. 13, ч.6, чт.15, ч.7.

Однако, Конституция непосредственно не обязала национальные власти обеспечить данное право. Статья 3 Протокола 1 Конвенции не может трактоваться, как создающая позитивную обязанность для национальных властей обеспечить право голосования проживающих за рубежом избирателей во время парламентских выборов. Однако, предусмотренная Конституцией возможность не может оставаться без применения в течение неопределенного срока. В противном случае ее содержание и намерения разработавших ее будут лишены нормативного значения. Через 35 лет после принятия Конституции законодатель все еще не привел эту норму в действие. Отсутствие законодательного воплощения фактически показало, что национальные власти не намерены обеспечить возможность реализации права голоса со стороны экспатриантов по месту проживания. Вероятно, что последние по экономическим, профессиональным или семейным причинам практически не имели возможности возвратиться в государство рождения с целью участия в национальных выборах. Вследствие этого, отсутствие какого-либо правового регулирования в течение такого длительного периода времени, пожалуй, стало несправедливым отношением к гражданам Греции, проживающим за рубежом, по сравнению с проживающими в Греции. Кроме того, государство-ответчик (Греция) явно вышло за рамки приветствуемого со стороны Совета Европы компромисса государств-участников относительно необходимости максимального обеспечения участия в национальных выборах граждан, проживающих за пределами данного

государства. Рамки усмотрения государства-ответчика были ограничены, так как, оценивая ограничения права голосования в связи с реализацией активного избирательного права, Европейский суд проявил большую требовательность, чем по отношению к пассивному избирательному праву. И, несмотря на то обстоятельство что вопрос реализации права голоса находится в сфере национального самоуправления, тот факт, что законодательное обеспечение соответствующей статьи Конституции отсутствовало более, чем три десятилетия, свидетельствует об ответственности государства-ответчика. Уклонение от применения эффективных средств со стороны государства нарушило право свободных выборов. Таким образом, по данному делу было констатировано, что нарушены требования Конвенции, установленные статьей 3 Протокола 1.³²

Позднее, Большая палата Европейского суда вынесла диаметрально противоположное решение.³³ В частности, было зафиксировано, что ни действующие международные и региональные документы, ни их толкования со стороны правомочных международных органов не позволяют заключить, что право голосования граждан, временно или постоянно проживающих за пределами данного государства, распространяется на обязанности государства с

³² См. Ситаропулос и Зякумупулос против Греции (N 42202/07). По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 8 июля 2010 года (вынесено I Секцией).

³³ См. Ситаропулос и Зякумупулос против Греции (N 42202/07). По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 15 марта 2012 года (вынесено Большой Палатой).

точки зрения предприятия средств для осуществления этого права за границей. Органы Совета Европы, действительно, неоднократно предлагали государствам-участникам обеспечить максимально возможное участие проживающих за рубежом граждан в избирательном процессе. Однако, как было подчеркнуто Венецианской комиссией, содействие (несомненно желательное) реализации права голоса проживающих за рубежом граждан, не является обязательным для государства, хотя и является возможностью, которая подлежит обсуждению со стороны законодателя в каждом государстве. Во-вторых, сравнительный анализ законодательств государств-участников Совета Европы свидетельствует, что в настоящее время нельзя утверждать, что эти государства обязаны обеспечить право голосования проживающих за рубежом граждан. В то время как подавляющее большинство государств-участников позволяло своим гражданам голосовать за рубежом, некоторые государства воздержались от этого. Что же касается условий, регулирующих реализацию данного права, то они постоянно и значительно изменялись, что позволяет предположить, что в данном вопросе государства-участники имеют достаточно широкие рамки усмотрения. В-третьих, несмотря на то, что Конституция Греции содержит положение, которое позволяет законодателю организовать реализацию права голосования граждан, проживающих за рубежом, это положение не обязывает законодателя, так как содержание положения производно. Таким образом, Европейский суд не правомочен указывать национальным властям, когда и

каким образом реализовать указанное положение. Кроме того, бесспорно, что греческие власти неоднократно пытались принять законодательство для претворения указанного положения, однако эти попытки не закреплялись политическим согласием. В любом случае, при регулировании вопроса права голосования правомочные органы не могли принимать во внимание каждое индивидуальное дело, а должны были установить общее правило. Таким образом, Европейский суд постановил, что по данному делу нарушений статьи 3 Протокола 1 Конвенции места не имело.

Как возможный вариант решения проблемы можно рассмотреть также предусмотрение возможности голосования электронным способом для всех имеющих избирательное право проживающих за рубежом граждан РА, хотя в этом случае может возникнуть ряд организационно-технических проблем.

2. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЦЕНЗАМИ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РА ОТНОСИТЕЛЬНО ЦЕНЗОВ ПРОЖИВАНИЯ И ГРАЖДАНСТВА КАНДИДАТОВ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ

Согласно статье 50 Конституции РА, “Президентом Республики может быть избрано каждое лицо, достигшее тридцати пяти лет, последние десять лет являющееся гражданином Республики Армения, постоянно проживающее в Республике последние десять лет и обладающее избирательным правом”, а согласно статье 64 “Депутатом может быть избрано каждое лицо, достигшее двадцати пяти лет, последние пять лет являющееся гражданином Республики Армения, постоянно проживающее последние пять лет в Республике и обладающее избирательным правом”.

Следует заметить, что в своем совместном заключении Европейская комиссия “За демократию через право” Совета Европы (Венецианская комиссия) и БДИПЧ ОБСЕ выразили свою позицию о том, что требование 10 лет проживания и 10 лет гражданства для выборов Президента несоразмерно и не пропорционально. Требование 5 лет постоянного проживания для кандидатов в депутаты Национального собрания также рассматривается как противоречащее международным критериям. Одновре-

менно Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ предложили пересмотреть в новом проекте Избирательного кодекса вышеуказанные касающиеся проживания требования, предлагаемые кандидатам на общегосударственных выборах.³⁴ Похожая позиция высказана также в окончательном докладе миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов Президента Республики Армения 18 февраля 2013 года.³⁵

До обсуждения содержательных вопросов данной проблемы считаем необходимым заметить, что она, в первую очередь, создает императив изменения не Избирательного кодекса, а текста Конституции, следовательно любой подход к данной проблеме должен быть, в первую очередь, целенаправлен на предопределение дальнейших отдельных направлений конституционных реформ.

Отметим, что, несмотря на то, что установление сравнительно краткого ценза проживания для избрания президента или члена парламента пока не имеет всеобщего распространения в международной практике, наряду с этим в отдельных странах развитие пассивного избирательного права идет по пути сокращения указанного ценза проживания. Так, например, согласно статье 78 Конституции Литовской Республики “Президен-

³⁴ CDL-AD(2011)032, “Joint Final Opinion on the Electoral Code of Armenia”, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 38th meeting (Venice, 13 October 2011) and by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14–15 October 2011), пункты 37, 38

³⁵ REPUBLIC OF ARMENIA PRESIDENTIAL ELECTION, 18 February 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, VII, <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>

том Республики может избираться гражданин Литвы по происхождению, проживающий в течение не менее трех последних лет в Литве, если ему до дня выборов исполнилось не менее сорока лет и если он может избираться членом Сейма”. А согласно статье 56 Конституции “Членом Сейма может избираться гражданин Литовской Республики, не связанный присягой или обязательством с иностранным государством и достигший на день выборов не менее 25 лет, а также постоянно проживающий в Литве”.³⁶ Конституция Латвийской Республики, в свою очередь, предусматривает, что президентом Республики и членом Сейма могут избираться полноправные граждане Латвии, достигшие возраста 40 и 21 года соответственно.³⁷ Часть 3 статьи 127 Конституции Польши определяет, что Президентом Республики может быть избран польский гражданин, который не позднее дня выборов достиг 35 лет и в полной мере пользуется избирательными правами на выборах в Сейм, а части 1 и 2 статьи 99 закрепляют, что членами Сейма и Сената могут избираться граждане, имеющие избирательное право и достигшие в день выборов возраста 21 и 30 лет соответственно.³⁸

Надо заметить, что несмотря на то, что в ряде стран продолжают действовать достаточно высокие пороги цензов проживания и гражданства (например, предусмотренные в Казахстане, Грузии цензы проживания

³⁶ http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html

³⁷ Конституция Латвийской Республики, статьи 37 и 9, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=8>:

³⁸ <http://www.trybunal.gov.pl/eng/index.htm>

для выборов Президента Республики³⁹), представленные примеры дают основания заключить, что развитие обсуждаемых проблем происходит в том направлении, что, как правило, кандидатам в члены парламента более не предлагается какого-либо ценза гражданства или проживания. Что касается выборов президента республики, то для последнего, как правило, либо не предлагается подобного срока, либо предусматривается более короткий срок проживания, нежели чем предусмотренный законодательством РА.

В связи с обсуждаемой проблемой следует иметь в виду, что Европейская комиссия “За демократию через право” Совета Европы (Венецианская комиссия) высказала позицию о том, что требование определенного срока проживания может предусматриваться для местных жителей только на местных или территориальных выборах.⁴⁰ Более того, Комиссия по правам человека ООН зафиксировала, что по отношению к лицам, имеющим право избираться, не должны применяться безосновательные или дискриминационные требования, такие как... цензы проживания или происхождения.⁴¹

В связи с данной проблемой достойна упоминания также позиция Европейского суда по правам человека о том, что права, закрепленные статьей 3 Протокола 1, не

³⁹ Конституция Республики Казахстан, ст.41, ч.2, Конституция Грузии, ст.7–, ч.2

⁴⁰ CDL-AD (2002) 23 rev, “Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report”, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002), 1–ый раздел, пункт 1.1, подпункт с

⁴¹ UN Human Rights Committee General Comment 25, пункт 15

являются абсолютными и могут быть подвергнуты ограничению. Обращаясь к ограничениям, связанным с цензом проживания, Суд постановил, что государства-участники имеют широкий круг усмотрения, учитывая разницу периода и места действия избирательного законодательства. В то же время было подчеркнуто, что этот круг усмотрения не безграничен. Обсуждаемые права не могут ограничиваться в той степени, которая поставит под угрозу саму сущность последних и их эффективность; ограничения должны преследовать правомерную цель, а используемые для этого средства не должны быть несоразмерны. Суд подчеркнул также, что связанные с избирательным правом положения, которые обеспечивают как участие граждан, так и знание ситуации в регионе, – различаются, что обусловлено конкретными историческими и политическими обстоятельствами, присущими каждому государству. Разнообразные регулирования, предусмотренные избирательными законодательствами государств – участников Совета Европы свидетельствуют о многообразии возможных вариантов решения обсуждаемой проблемы. Вместе с тем какой-либо из упомянутых критериев принципиально не может рассматриваться как более обоснованный, если, конечно, все они гарантируют волеизъявление народа посредством свободных, справедливых и периодических выборов. Что же касается статьи 3, каждое избирательное законодательство должно оцениваться в свете политической эволюции конкретного государства. С этой точки зрения надо иметь в виду, что конкретные особенности, которые могут быть неп-

риемлемыми в контексте одной системы, в рамках которой могут быть оправданными.⁴²

Следовательно, преследует ли установление подобного ценза проживания правомерные цели, или нет, должно решаться в контексте конкретного дела. В связи с этим Венецианская комиссия постановила, что за исключением отдельных особенных ситуаций, которые, кажется, отсутствуют в случае Армении, подобные ограничения не могут оправдываться необходимостью защиты национальных или демократических интересов.⁴³

Учитывая вышеизложенное, считаем, что конституционные и законодательные реформы РА, связанные с обсуждаемой проблемой, нужно осуществлять в контексте текущего международно-правового развития, а также считаем целесообразным снижение цензов гражданства и проживания, предусмотренных для кандидатов в Президенты и в депутаты Национального собрания.

⁴² ECHR *Py v. France*, 11 January 2005, Application no. 6289/01, пункты 45–47

⁴³ CDL–AD(2011)032, “Joint Final Opinion on the Electoral Code of Armenia”, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 38th meeting (Venice, 13 October 2011) and by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14–15 October 2011), пункт 37

3. ИНСТИТУТ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАЛОГА В КОНТЕКСТЕ ГАРАНТИИ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

3.1. ПОНЯТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАЛОГА, ЕГО ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Избирательный залог, или как его называют – депозит, это та сумма, которую кандидат обязан уплатить, для того чтобы получить право участия в выборах. Анализ международной практики показывает, что институт депозита чаще применяется к парламентским выборам, однако он используется также и на выборах других политических должностей.

Нужно отметить, что каждая страна по-своему регулирует институт избирательного залога: основное различие состоит, в первую очередь, в правилах, определяющих размер суммы избирательного залога и порядок его возврата. Например, в Англии требование депозита относится только к лицам, предложившим свою кандидатуру только на парламентские выборы. Здесь избирательный залог, установленный для парламентских выборов составляет 500 (пятьсот) английских фунтов. Залог возвращается только в том случае, если кандидат получает более, чем 5% голосов.

Иное регулирование можно встретить в Китае, где уплата депозита является обязательным требованием

для предоставления кандидатуры как на выборы органов местного самоуправления, так и государственных органов, например, на парламентские выборы.

Итак, избирательный залог это финансовая сумма, которая уплачивается при выдвижении в кандидаты на некоторые выборные должности. Залог, как правило, не возвращается в том случае, если кандидат в результате выборов не получает установленное законом минимальное количество голосов избирателей. Залог представляет собой условие для регистрации кандидата и является дополнительным средством для избавления от формальных кандидатов. Существует также мнение, что исторически сущность механизма избирательного залога и причина его применения – в том, чтобы слои общества, имеющие финансовую власть, сохраняли в своих руках также и политическую власть.⁴⁴ Это явление знакомо человечеству еще из исторического наследия древней Греции.

Институт избирательного залога тесно связан с прошлой и настоящей социальной и политической ситуацией конкретной страны. Это и является причиной того, что каждая страна устанавливает соответствующие социальной ситуации ее государства правила залога и его возврата. Так, в тех странах, где депозит предусмотрен как условие для участия в парламентских выборах, зачастую имеет место различное регулирование для

⁴⁴ Philip Brasor & Masako Tsubuku. Candidate deposit requirement guarantees same faces on the ballot. October 26th, 2012.
<http://blog.japantimes.co.jp/yen-for-living/candidate-deposit-requirement-guarantees-same-faces-on-the-ballot/>

выдвижения кандидатур на выборы по мажоритарной и пропорциональной системам. Например, в Китае кандидат, участвующий в выборах по мажоритарной системе должен уплатить депозит в 3 миллиона (=490.000 USD) и 6 миллионов (= 980.000 USD) – кандидат, участвующий в выборах по пропорциональной системе. Нужно отметить, что Китай является страной с самой большой установленной суммой избирательного залога. Высокая сумма депозита исторически обусловлена теми политическими целями, которые Китай ставил перед собой, а именно – так называемая борьба с коммунистической партией, ослабление ее политических позиций. Однако сейчас политическая ситуация в стране предопределяет необходимость участия участием новых, молодых политических деятелей и партий в политической жизни страны, возможность которого во многом усложняется высоким размером избирательного депозита.⁴⁵

В федеративных государствах регулирование избирательного залога может различаться также от штата к штату. Например, в Канаде лицо для выдвижения кандидатуры на парламентские выборы должно уплатить избирательный депозит в 1000 CAD (канадских долларов), который возвращается при преодолении установленного законом минимального порога в 10% от голосов избирателей. В то же время в провинции Британская Колумбия институт избирательного залога упразднен еще с 1920 года.

⁴⁵ См. там же

Своеобразно регулирование депозита также в странах, являющихся членами Евросоюза, так как в них депозит является условием не только для внутригосударственных выборов, но и для участия в выборах в Европарламент (например, Англия, Голландия). В Англии выдвинувший свою кандидатуру на выборах в Европарламент должен уплатить залог в 5,000 английских фунтов, который возвращается только при преодолении минимального порога в 2.5% голосов.⁴⁶

В Австралии предусмотрены разные размеры избирательного залога для нижней и верхней палат парламента (Lower and Upper house), составляющие соответственно \$1000 и \$2000, которые возвращаются при получении минимум 4% “привелигированных” голосов. Подобное различие сумм залога (по палатам парламента) установлено также законодательством Индии.

Таким образом, институт избирательного залога исторически утвердился в многочисленных странах, однако регулирование сумм залога и его возврата различно, в зависимости от социальной и политической атмосферы данной страны.

⁴⁶ Standing at a UK Parliamentary general election in Great Britain. August 2009. P.2.

http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/electoral_commission_pdf_file/0007/79540/UKPGE-nominations-factsheet-FINAL.pdf

3.2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАЛОГА В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Избирательный залог в Республике Армения применяется как на выборах Президента Республики, так и во время выборов в Национальное собрание РА и в органы местного самоуправления. Так, согласно статье 24 Избирательного кодекса РА (далее Кодекс) кандидаты, партии (блоки партий), участвующие на выборах по пропорциональной системе, уплачивают избирательный залог на расчетный счет Центральной избирательной комиссии. Сумма избирательного залога возвращается в семидневный срок после получения заявления в случае:

- 1) избрания или участия в распределении мандатов по пропорциональной системе,
- 2) получения проголосовавших “за” бюллетеней в количестве 5 или более 5 процентов от проголосовавших “за” бюллетеней за всех кандидатов,
- 3) представления самоотвода до регистрации кандидатов, избирательных списков партий, блоков партий,
- 4) признания результатов выборов недействительными и назначении новых выборов,
- 5) смерти кандидата – возвращается наследникам.

Во всех остальных случаях сумма избирательного залога не возвращается.

Согласно статье 80 Кодекса кандидаты в Президенты Республики вносят на расчетный счет Центральной избирательной комиссией в Центральном банке Респуб-

лики Армении избирательный залог в размере 8000-кратной расчетной минимальной заработной платы, установленной законодательством РА. Избирательный кодекс в пункте 2 части 4 статьи 79 фактически определяет избирательный залог как обязательное предусловие для выдвижения кандидатуры, отмечая, что к решению съезда партии или постоянно действующего органа, к заявлению гражданина о самовыдвижении должна прилагаться квитанция об уплате избирательного залога.

Что касается парламентских выборов в Республике Армения, то партии и блоки, выдвинутые на выборы пропорциональным списком, должны уплатить избирательный залог в 8 миллионов драм РА (8000-кратная минимальная заработная плата), тогда как избирательный залог кандидатов, выдвинутых по мажоритарной системе, составляет 1 миллион драм РА (1000-кратная минимальная заработная плата). Залог возвращается в том случае, если партия или блок партий получает мандаты в Национальном собрании (пропорциональная система), или кандидат избирается, либо получает минимум 5 процентов голосов (мажоритарная система).

Конституционный суд РА в своем решении УЊՈ-1076 от 05.03.2013г. по заявлению гражданки Нарине Мкртчян о решении вопроса соответствия Конституции РА части 3 статьи 23, статьи 24, части 7 статьи 38, пункта 2 части 4 статьи 79 и статьи 80 Избирательного кодекса РА⁴⁷, об-

⁴⁷ Подробнее см. Решение Конституционного суда РА УЊՈ-1076 от 05.03.2013 <http://concourt.am/armenian/decisions/common/2013/pdf/sdv-1076.pdf>

ратился к вопросу конституционности института избирательного залога и соразмерности размера избирательного залога правомерной цели. В пункте 6 решения суд отметил: как свидетельствует международная практика, в осуществлении представительской демократии отправное значение имеют такие обстоятельства, как признание избирательного права, его гарантирование, установление такой избирательной системы, когда избрание кандидата происходит не случайно, что может подвергать опасности общественные интересы, а в условиях наличия определенных гарантий общественного содействия. Если первая задача решается путем признания и конституционного закрепления избирательного права личности, то решение второй задачи – предмет законодательного регулирования, и, как правило, она решается в рамках усмотрения законодательного органа.

Международный опыт также свидетельствует, что есть два приемлемых и получивших широкое распространение средства решения второй задачи: обеспечение минимального порога общественного доверия по отношению к желающему избираться – путем предварительного сбора определенного количества подписей, или избирательный залог, с теми же целями. В этом вопросе отправной точкой для европейских стран являются подходы, закрепленные в документе “Устав благоприятной деятельности в избирательных вопросах: указания и пояснительный доклад” Венецианской комиссии Совета Европы от 30 октября 2002г. (CDL-AD(2002)023rev). В пункте 1.3 (выдвижение кандидатов), в частности, аргумен-

тируется, что “Представление частных кандидатур или списков кандидатов может подлежать требованию сбора минимального количества подписей”. Далее подчеркивается также: “Если требуется предоплата, то при сборе определенных баллов со стороны кандидата или партии, она должна быть возмещена. Требуемая сумма и баллы не должны быть чрезмерно большими”.

Здесь существенно, что указанные требования не рассматриваются как составная часть признания избирательного права кандидата (что предполагает заявительница), а лишь являются такими элементами избирательной системы, которые необходимы для гармонизации интересов личности и общества и для служения избирательного процесса своим целям. Такая система, в первую очередь, является важным составным элементом реализации активного избирательного права, имея в виду правильный выбор субъекта, которому избиратели делегируют реализацию своих народовластных полномочий. Для правомерной реализации принципа народовластия важны не только субъективная воля желающего стать президентом республики и его право быть избранным, но и определенный (или минимальный) предварительный уровень доверия народа относительно возможностей и ответственности предъявителя соответствующего заявления на выполнение соответствующей общественно-политической функции. А это, как правило, определяется посредством вышеуказанных двух институтов, не допуская, однако, также злоупотребления избирательным правом, что особенно важно в случае общегосударственных

выборов. В международной практике это принято называть средством “предварительного доверия”.

Далее Конституционный суд РА ссылается на части 8 и 9 “Устава благоприятной деятельности в избирательных вопросах: указания и пояснительный доклад” Венецианской комиссии Совета Европы от 30 октября 2002г. CDL-AD (2002) 023rev, согласно которым обязанность сбора определенного количества подписей для выдвижения на выборы теоретически совместима с принципом всеобщего избирательного права.

Существует и иная процедура, при которой кандидаты или партии должны вложить предоплату, которая возмещается только в случае, если данный кандидат или партия наберут больше предусмотренного процента голосов. Процедуры, подобные этой, более эффективны, чем сбор подписей.

Конституционный суд отмечает, что, принимая за основу вышеизложенные положения, сбор подписей и избирательный залог есть не что иное, как составляющие элементы процедуры выборов, и предпочтение отдается институту избирательного залога. В пункте 7 своего решения суд отмечает, что конституционно-правовое содержание института избирательного залога искажается, если он не рассматривается в целостности правового регулирования. Взаимная связь между этим институтом и рекомендательным доверием избирателей, как важный элемент реализации народовластия, выражается также в установлении особых правил возвратности залога. Например, пунктом 2 части 2 статьи 24 Избирательного ко-

декса РА установлено, что избирательный залог возвращается кандидату при получении проголосовавших “за” бюллетеней в количестве 5 или более 5 процентов от всех проголосовавших “за” бюллетеней. Очевидно, что избирательный залог является не средством оценки имущества кандидата или цензом признания пассивного избирательного права, а гарантией доверия определенного количества избирателей соискателю мандата держателя власти или участия в избирательной конкуренции с другими кандидатами, заранее имеющими это минимальное доверие и необходимую ответственность. Каждый кандидат, кто объективно оценивает свои возможности, не злоупотребляет своим пассивным избирательным правом, относится к общегосударственным выборам с ответственностью и имеет уверенность в получении ожидаемого мандата хотя бы от более, чем 5 процентов избирателей, должен также быть уверен, что избирательный залог будет возвращен и что он не может иметь какого-либо воздействия на материальное состояние кандидата.

С точки зрения проблемы, являющейся предметом обсуждения, достойна внимания также правовая позиция Европейского суда по правам человека относительно института избирательного залога, в частности, по делу Суховецкий против Украины (номер 13716/02, 28.03.2006г.). Предметом разбирательства по данному делу была правомерность института избирательного залога. Обращаясь к позиции Конституционного суда Украины относительно избирательного залога (вплоть до ссылки на законодательный порядок определения избирательного залога

в Армении) и представляя подходы разных стран, Европейский суд по правам человека счел, что:

- избирательный залог применяется во многих странах, членах Совета Европы, и преследует правомерные цели,
- он не адресован конкретным лицам и не подразумевает дискриминации,
- он является средством гармонизации общественных и частных интересов,
- его установление и определение размера находится в рамках усмотрения законодательной власти страны.

В результате, Европейский суд пришел к тому заключению, что нарушений статей 3 Протокола 1 Конвенции места не имело.

Далее Конституционный суд РА отмечает, что “... общегосударственные выборы в стране опираются, в первую очередь, на политические механизмы общества. Не может быть общественной стабильности без взятия на себя демократическими методами политической ответственности за сегодняшний и завтрашний день страны со стороны способных политических сил. Партия может осуществить свою общественную миссию только в том случае, если имеет не только программное желание, но и необходимые и достаточные возможности взять на себя политическую ответственность, и если это видно и оценивается со стороны избирателя”.

Во время выборов президента республики, если партии по результатам предыдущих выборов и своей идео-

логической программной ориентацией заранее заслужили соответствующую степень доверия народа, то частное лицо, ожидающее от народа мандат главы государства, в случае самовыдвижения не может только лишь силой своего пассивного избирательного права быть зарегистрировано как кандидат в президенты в тех же процессуальных условиях, что и выдвинутые и рекомендованные со стороны партий кандидаты. Именно исходя из этого обстоятельства в большинстве государств, где имеется институт самовыдвижения, лицо, подающее подобное заявление, заранее формирует избирательную группу или выдвигающий комитет с определенным количеством избирателей (Российская Федерация, Сербия, Болгария, Польша и т.д.) для поддержания кандидатуры.

Конституционный суд РА считает, что выбор вариантов – это вопрос правомочия Национального собрания РА, которое, однако, исходя из интересов естественного развития демократических механизмов государства, может проявить разные подходы в вопросе применения институтов избирательного залога и сбора подписей по отдельности, либо комбинированно (как, например, в Болгарии) в случаях самовыдвижения или выдвижения кандидатов со стороны партий, имеющих парламентские коалиции или не имеющих таковые. Кстати, Верховный суд США в 1972г., по сути, высказал правовую позицию, что комбинированное применение избирательного залога и сбора подписей даже необходимо. Конституционный суд РА также считает, что несопоставимы реалии, когда отдельные партии, которые уже имеют доверие более 5

процентов избирателей и выдвигают кандидата демократическими процедурами и своей рекомендацией, находясь в равном положении с отдельным лицом, зачастую абсолютно неизвестным обществу и не имеющему выдвигающий комитет, группу или иной орган. Только залог, в данных условиях, может иметь роль, не равноценную его правовой сущности, так как он сравнительно менее прозрачен и в условиях недостатка правовой и политической культуры может дать место неправомерным процессам и политическим заказам со стороны отдельных сил.

С другой стороны, как неоднократно отмечали наблюдатели Совета Европы (например, в докладе, представленном по результатам президентских выборов в Российской Федерации в марте 2012г.), сбор подписей также содержит в себе проблемы, если создает трудности, особенно для оппозиционных кандидатов. В свое время это обстоятельство акцентировалось со стороны оппозиционного политического поля Армении. Учитывая все это, особенно для стран с новой демократией, желаемым вариантом может быть совмещение этих двух форм, когда установленное законом требование для предварительного сбора подписей не превышает 1 процент от числа избирателей для случаев самовыдвижения, или при выдвижении кандидата со стороны партий, не получивших 5 процентов голосов избирателей, а залог устанавливается с учетом того, чтобы не только препятствовать выдвижению кандидатуры, “побужденному интересом”, но и чтобы избиратели имели определенное участие в его

формировании, как выражение общественного доверия по отношению к самовыдвигаемому кандидату. В пользу этого варианта, в частности, свидетельствует тот факт, что по опубликованным результатам выборов президента РА в 2013г. половина кандидатов не набрали даже 1 процента от голосов избирателей.

Далее Конституционный суд РА отмечает, что “...требуемая сумма залога не должна быть слишком большой, что отмечено также в подходах Венецианской комиссии и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ). Однако сумма не может также быть “символической”, теряя свой правовой смысл и превентивное значение. В данных рамках установление размера соответствующей суммы является вопросом правомочия Национального собрания, что с точки зрения правового обоснования не вызывает вопроса конституционности. Суд также считает, что данная система имеет необходимость законодательных реформ, учитывая правовую позицию, высказанную конституционным судом в этом решении”.

В результате обсуждения аргументов Конституционный суд своим решением утвердил соответствие вышеуказанных положений Конституции РА.

3.3. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ЗАЛОГ, ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ СТОРОНЫ

Избирательный залог имеет свои положительные и отрицательные стороны. Так, сторонники наличия депозита отмечают, что это шаг, который сдерживает от выдвижения “несерьезных” и экстремистских кандидатур на высокопоставленные должности. Как еще одна причина, оправдывающая наличие института депозита, отмечается то, что уплата депозита предотвращает злоупотребление медиаполем в личных интересах, например, в рекламных и коммерческих целях, со стороны недобросовестных кандидатов.

Противники депозита отмечают, что институт депозита препятствует реализации лицами своего пассивного избирательного права (права избираться), что, в свою очередь, противоречит множеству международных документов и конституционным положениям отдельных стран. Указанные отрицательные стороны депозита в ряде стран привели к проведению законодательных реформ, посредством которых предлагалось снять избирательный залог как обязательное условие выдвижения кандидатур на выборах. Так, к примеру, Избирательная комиссия Англии предложила на рассмотрение Парламента проект, в котором предлагалось ликвидировать условие избирательного залога или, как минимум, опустить установленный законом минимальный порог голосов избирателей. Комиссия основывалась на том аргументе, что каждый человек должен иметь право свободно предс-

тавлять свою кандидатуру на выборы, так как политика должна быть открыта для всех и каждый человек должен иметь возможность представлять свои политические взгляды во имя общественных интересов. Следует отметить, что проект был осужден со стороны депутатов как предложение наиболее коренного изменения избирательного права, начиная с 19 века. Со стороны многих он был истолкован как регресс, который откроет двери экстремистским группировкам и эксплуатации предоставляемых на выборах средств информации.

Звучит мнение, что институт избирательного залога противоречит также принципу равенства людей, фактически предусматривает дискриминационные условия и проводит различие на финансовой и социальной основе. Это утверждение, а также избирательный залог, как явление, ограничивающие право избираться, в ряде стран признано антиконституционным. Так, в 2001 году Верховный суд Ирландии постановил решением по делу *Redmond v Minister for the Environment* (*Редмонд против Министрства окружающей среды*), что депозит, установленный как условие для выдвижения кандидатур на выборы в парламент Ирландии (IR£300+£250) и Европарламент (IR£1,000+£830), является антиконституционным. Судья Дан Херберт впоследствии отметил также, что избирательный депозит был несправедлив для ряда граждан и нет доказательств того, что избирательная система будет перегружена искусственными кандидатами вследствие отсутствия депозита. Суд в своем решении также отметил, что то регулирование, которое, даже если не преднамеренно, но

фактически создает дискриминационные условия, основанные на финансовом состоянии личности, наносит вред достоинству лиц, не имеющих этой суммы. Еще одним примером является также Конституционный суд Грузии, который своим решением от 11 апреля 2012г. признал антиконституционным установленный как предусловие для участия в выборах избирательный залог для независимых кандидатов, выдвинутых по мажоритарной системе. Суд в своем решении отметил, что данное регулирование залога противоречит закрепленному в Конституции принципу равенства всех перед законом. Избирательный кодекс Грузии не предусматривает условия избирательного залога для лиц, участвующих в выборах по пропорциональным партийным спискам.

Обобщая, можно заметить, что наряду с положительными и отрицательными сторонами, институт избирательного залога нельзя однозначно считать явлением, устанавливающим необходимые или же чрезмерные ограничения. Наличие депозита, в первую очередь, должно быть основательно, исходя из ситуации конкретной страны. То же самое относится и к размерам депозита, и правилам его возврата. Единственное, что можно заключить, это то, что, несмотря на тот факт, что многие страны встали на путь отказа от данного института, тем не менее, ряд развитых стран считают отказ от избирательного залога отказом от исторических основ избирательного права и применяют данный институт почти во всех форматах выборов.

4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ, НАПРАВЛЕННОЕ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ В ПЕРИОД ВЫБОРОВ, КАК ГАРАНТИЯ РОСТА ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ К ИЗБИРАТЕЛЬНОМУ ПРОЦЕССУ

4.1. О НЕОБХОДИМОСТИ ПЕРЕСМОТРА ПРАВОВЫХ НОРМ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ПЕРИОД ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Наиболее четкое правовое регламентирование подготовительного этапа выборов, несомненно, является важнейшей гарантией для роста общественного доверия к избирательному процессу. В связи с этим, пробелы правового регулирования и его неточность могут иметь существенное влияние на результаты выборов. Кроме того, если пренебрегаются, нарушаются требования соответствующих установленных правовых норм, то ставится под сомнение законность выборов, что расшатывает основы всех демократических институтов.

Важным мероприятием подготовительного этапа являются надлежащая организация и проведение предвыборной агитации, для чего, в первую очередь, необходимо наличие четкого правового регламентирования. Неравноценный выбор правовых критериев предвыбор-

ной агитации, так же как и массовые их нарушения, зачастую имеют существенное значение с точки зрения стойкости гарантий народовластия, закрепленных конституцией.

Предвыборная агитация это тот промежуток времени, в течение которого для цели обеспечения кандидатам **равных возможностей** (подчеркивание наше) действуют установленные Избирательным кодексом РА правила использования общественного потенциала, осуществления агитации и обеспечения финансовой прозрачности.⁴⁸ В этом смысле, по нашему мнению, нормы Избирательного кодекса РА, определяющие период предвыборной агитации, являются проблематичными. Речь, в частности, идет о норме Избирательного кодекса РА, которая возмещает официальный старт предвыборной агитации, и к связанной с этим проблемой обеспечения на практике равных возможностей участникам избирательного процесса. Так, *официальный старт* предвыборной агитации в РА дается на 7-ой день, следующий за последним днем установленного Избирательным кодексом РА периода регистрации кандидатов и избирательных списков партий, и заканчивается за один день до дня голосования. В связи с этим достойна внимания норма Избирательного кодекса РА, согласно которой **установленность периода предвыборной агитации не ограничивает осуществление агитации в иной период, не запрещенный данным**

⁴⁸ См. Избирательный кодекс Республики Армения, ст.18, ч.1 (прин. 26.05.2011г.)

кодексом (подчеркивание наше) (ст.18, ч.1). Фактически, действующее правовое регулирование предоставляет возможность кандидатам, партиям, блокам партий начать их неофициальную агитацию намного раньше, в результате чего между участвующими в выборах кандидатами, политическими силами возникает фактическое неравенство, обусловленное такими факторами, как, к примеру, осуществление скрытой агитации некоторыми средствами информации до начала срока предвыборной агитации, установленного законом (что может проявляться как в пользу конкретных лиц, политических сил, так и против них), злоупотребление административным ресурсом и т.д.

Еще в решении УЎН-703 от 10 июня 2007г. Конституционный суд РА постановил: “правоотношения, связанные с процессами, предшествующими голосованию, подвергнуты не удовлетворительному законодательному регулированию, в частности, имеют необходимость четкого и воспринимающегося однозначно определения выражения “предвыборная агитация”, которое, как свидетельствует практика выборов в Национальное собрание РА 2007г., зачастую отождествлялось с такими понятиями, как “политические процессы”, “период проведения агитации и предшествующий ей” и др.” Конституционный суд РА счел необходимым предусмотрение однотипного, определенного порядка и условий содер-

жания “предвыборной агитации” и применения этого института во времени.⁴⁹

В принятом в 2011 г. Избирательном кодексе РА этот вопрос получил частичное решение. В частности, в части 1 статьи 18 дается определение периода предвыборной агитации, к чему мы уже обращались. Относящиеся к кампании нормы Избирательного кодекса РА, которые гарантируют равные условия для всех участников избирательного процесса, применяются только в период официальной агитации, то есть не в ту почти целую неделю, которая следует за установленным избирательным кодексом РА последним днем регистрации кандидатов и избирательных списков партий. По этому поводу еще в совместном заключении 2011 года БДИПЧ ОБСЕ и Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии), относящемуся к проекту нового Избирательного кодекса РА, отмечено: “...официальный период агитации начинается не ранее чем в 7-ой день, следующий за последним днем регистрации кандидатов и избирательных списков партий, предусмотренным кодексом. Это создает возможную брешь (пробел) между регистрацией кандидатов и периодом извещения об агитации. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия предлагают, чтоб данная статья

⁴⁹ См. Решение Конституционного суда РА УНП-703 от 10 июня 2007 года по делу об оспаривании решения Центральной избирательной комиссии 149-У от 19 мая 2007г. “Об избрании депутатов в Национальное собрание Республики Армения по пропорциональной системе” согласно заявлению блока “Импичмент”, и партий “Новые времена”, “Оринац еркир” (“Страна Закона”) и “Республика”

была пересмотрена таким образом, чтобы дать возможность ликвидировать данную брешь (пробел)...”.⁵⁰ Данная проблема отражена также в окончательном докладе наблюдательной миссии БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов президента РА 18.02.2013г., где отмечено: “Избирательный кодекс должен быть изменен, устанавливая, что период предвыборной агитация официально начинается самое позднее в следующий день после последнего срока регистрации кандидатов, чтобы правила, регулирующие агитацию, могли быть применимы”.⁵¹

Рассмотрим порядок действующего правового регулирования предвыборной агитации в ряде государств в части вышеуказанной проблематики. Так, в Республике Беларусь с момента регистрации (подчеркивание наше) кандидаты в президенты, депутаты имеют равные права на выступления в предвыборных и иных собраниях, совещаниях, заседаниях, в печатной прессе, по общественному радио, а кандидаты в президенты и в депутаты Палаты представителей – также и по государственному телевидению.⁵² Из анализа данной нормы следует, что предвыборная пропаганда стартует с момента регистрации кан-

⁵⁰ См. п.42 совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии) от 20.04.2011 относительно проекта нового Избирательного кодекса РА (CDL(2011)020).

⁵¹ См. заключительный доклад наблюдательной миссии БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов президента РА 18.02.2013 (Варшава, 08.05.2013г.), XIV Рекомендаций, пункт 13.

⁵² См. “Избирательный кодекс Республики Беларусь” от 11.02.2000 N 370–3, ст.74, часть 1.

дидатов. Подобное правовое регулирование установлено и в Республике Казахстан, где предвыборная агитация начинается с **момента завершения установленного срока для регистрации** (подчеркивание наше) кандидатов. С момента завершения установленного срока для регистрации кандидаты и политические партии, выдвинувшие партийные списки, имеют право пропагандировать свои предвыборные программы в прессе и в иных средствах массовой информации.⁵³ В Республике Узбекистан предвыборная агитация начинается **со дня регистрации** (подчеркивание наше) кандидатов в президенты республики или в депутаты Центральной избирательной комиссией⁵⁴. В республике Туркменистан также агитация начинается **со дня регистрации** (подчеркивание наше) кандидатов.⁵⁵

В Российской Федерации **период агитации** начинается **со дня выдвижения** (подчеркивание наше) кандидата, списка кандидатов. Предвыборная агитация по каналам организаций, осуществляющих телерадиовещание и в периодических печатных издательствах начинается за 28 дней до дня голосования. В случае проведения повторного голосования агитационный период возобновляется

⁵³ См. Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан” от 28.09.1995 N 2464, ст. 27, пункт 2, ст. 28, пункт 2.

⁵⁴ См. Закон Республики Узбекистан «О выборах Президента Республики Узбекистан» (дейст. ред.), ст. 28, Закон Республики Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» (дейст. ред.), ст. 27.

⁵⁵ См. Закон Туркменистана от 4 мая 2013 года “Об утверждении и введении в действие Избирательного кодекса Туркменистана” (в силе с 01.07.2013г) ст. 63, часть 1.

со дня назначения соответствующей комиссией дня пов-
торного голосования.⁵⁶

В Грузии предвыборная агитация начинается с мо-
мента назначения дня выборов.⁵⁷

Таким образом, анализ соответствующих норм изби-
рательного законодательства ряда зарубежных стран по-
казывает, что, как правило, предвыборная агитация на-
чинается с момента завершения периода, установленного
для регистрации участвующих в выборах индивидуумов
и избирательных списков политических сил, и таковое
правовое регулирование, по нашему мнению, полностью
оправдано.

Исходя из вышенеписанного, предлагаем произвес-
ти соответствующее законодательное изменение в час-
ти 1 статьи 18 Избирательного кодекса РА, устанавливая,
что период **предвыборной агитации начинается в сле-
дующий день с установленного настоящим кодексом
последнего дня периода регистрации кандидатов и из-
бирательных списков партий.** Считаем, что законода-
тельное закрепление данной нормы никоим образом не
будет препятствовать реализации нормы, закрепленной
во части 2 статьи 19 Избирательного кодекса РА, соглас-
но которой порядок и график предоставления бесплатного
и платного эфирного времени на общественном радио
и общественном телевидении кандидатам в Президенты

⁵⁶ См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ “Об основных гарантиях
избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской
Федерации” (ред. от 07.05.2013), ст. 49, пункты 1, 2, 5.

⁵⁷ См. Electoral Code of Georgia (as of August 1st, 2012), ст.45, пункт 1.

Республики, партиям, участвующим в выборах по пропорциональной избирательной системе и блокам партий во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин Еревана, определяется Центральной избирательной комиссией на следующий день после окончания установленного срока для регистрации кандидатов, списков партий и их блоков. В результате предлагаемого законодательного изменения, конечно, значительно увеличатся сроки предвыборной агитации. Данную проблему можно решить путем изменения сроков представления необходимых документов кандидатов и избирательных списков партий и их блоков и сроков регистрации во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин города Еревана.

4.2. ИМПЕРАТИВ ПУБЛИКОВАНИЯ ПРЕДВЫБОРНЫХ ПРОГРАММ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К НИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Предвыборная агитация – это период времени, в течение которого кандидаты, партии (блоки партий) должны представить избирателям свои программы и шаги, направленные на их претворение в жизнь. Между тем, в нашей реальности мы нередко становимся свидетелями не идеологической, а межличностной борьбы, и предвыборная агитация часто напоминает творческий конкурс политической рекламы с беспощадным применением приемов черного “PR”-а. Правда, избирателям,

кандидатам, партиям, блокам партий, участвующим в выборах по пропорциональной системе, Избирательный кодекс РА не запрещает вести агитацию также против кандидата, партии или блока партий (ст. 18, часть 4), однако она должна проводиться незапрещенными законом формами, и предвыборная борьба должна распространяться преимущественно в идеологической плоскости, вокруг реальности претворения в жизнь программных положений кандидатов, политических сил, механизмов приведения их в исполнение. В связи с этим четкую правовую позицию высказал Конституционный суд РА: “Одной из серьезных проблем является необходимость закрепления требований, предъявляемых законом к предвыборным программам. В Избирательном кодексе РА об этих программах упоминается лишь в части 4 статьи 6, предусматривая, что “Во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин кандидаты и участвующие в выборах по пропорциональной системе партии (блоки партий) могут представить свои предвыборные программы установленным Центральной избирательной комиссией электронным способом для размещения их на интернет-сайте Центральной избирательной комиссии. Центральная избирательная комиссия размещает эти программы на интернет-сайте после представления до завершения следующего рабочего дня”. Посвященная предвыборной агитации глава 5 Кодекса, в основном, решает вопросы технически-организационного характера. Никак не объясняется, что из себя представляют предвыборные программы, представля-

ющие само содержание предвыборной агитации и каким правовым требованиям они должны удовлетворять. Рассмотрение дела свидетельствует также, что данная норма имела формальный характер и что со стороны ни одной партии подобная программа не представлялась и не была размещена в интернете”.⁵⁸

“Международная практика свидетельствует, что предусмотренная избирательным законодательством так называемая “чистая” пропорциональная избирательная система такова, что избиратель дает свой голос какой-либо политической силе на основе ее политической ориентации и программных подходов, представленных обществу”.⁵⁹

“Оставляя требования, предъявляемые к предвыборным программам, вне правового регулирования, создается ситуация, в которой объем и характер представляемых избирателям обещаний оставляется на абсолютное усмотрение политических сил. На практике программные положения отдельных политических сил отклоняются от характера ожидаемых государственно-властных функций. Более того, раздутые и неравнозначные обещания, которые содержат признаки части 7 статьи

⁵⁸ См. Решение Конституционного суда РА УԴՈ-1028 от 31.05.2012г. по делу об оспаривании решения Центральной избирательной комиссии РА N 265-Ս от 13 мая 2012г. “Об избрании депутатов Национального Собрания РА по пропорциональной системе”, на основании заявления блока партий “Армянский национальный конгресс”

⁵⁹ См. Решение Конституционного суда РА УԴՈ-810 от 30.06.2009г. по делу о решении вопроса соответствия статьи 12 и 14 Закона Республики Армения “Устав Национального собрания” Конституции Республики Армения

18 Избирательного кодекса РА, потребуют равнозначной правовой оценки. Конституционный суд РА считает, что в условиях отсутствия соответствующих традиций предложение конкретных правовых требований к программным подходам участников избирательного процесса и их законодательное закрепление могут стать важным залогом организации демократических выборов“.⁶⁰

Фактически, действующий Избирательный кодекс РА предусматривает во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин Еревана **усмотрение** (подчеркивание наше), а не обязанность представления предвыборных программ электронным способом для размещения на сайте Центральной избирательной комиссии (ст.6, часть 4). Считаем, что данная норма Избирательного кодекса РА нуждается в изменении, предусматривая представление предвыборных программ в Центральную избирательную комиссию как обязанность. Кроме того, считаем целесообразным законодательно закрепить также обязанность кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе, публиковать свои предвыборные программы во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин г.Еревана в газетах, учрежденных государственными органами или органами местного самоуправления,

⁶⁰ См. Решение Конституционного суда РА УԴՈ-1028 от 31.05.2012г. по делу об оспаривании решения Центральной избирательной комиссии РА N 265-Ս от 13 мая 2012г. “Об избрании депутатов Национального Собрания РА по пропорциональной системе”, на основании заявления блока партий “Армянский национальный конгресс”

принимая во внимание также требование части 12 статьи 19 Избирательного кодекса РА, согласно которой учрежденные государственными органами или органами местного самоуправления газеты и журналы в период предвыборной агитации обязаны обеспечивать равные, непредвзятые условия для кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе. В части 4 статьи 6 действующего Избирательного кодекса Республики Армения необходимо предусмотреть также **сроки представления предвыборных программ**. В настоящее время таковые не установлены, что свидетельствует о том, что данная норма имеет большей частью формальный характер. Отмечено только, что Центральная избирательная комиссия размещает эти программы на своем интернет-сайте после представления и до завершения следующего рабочего дня.

В связи с этим, к примеру, политическая партия, выдвинувшая кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее чем за 10 дней до дня голосования публикует свою предвыборную программу не менее чем в одном государственном или муниципальном (соответственно уровню выборов) периодическом печатном издании, а также размещает ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Для такой публикации используется бесплатная печатная площадь, предоставляемая избирательным объединениям, кандидатам в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом, либо такая публикация оплачивается из средств избиратель-

ного фонда политической партии, избирательного фонда кандидата, выдвинутого этой политической партией.⁶¹ В случае неисполнения установленного обязательства со стороны политической партии избирательная комиссия вправе объявить указанной партии предупреждение. Сказанное относится также к кандидатам, нарушившим требования федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.⁶² Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность в виде административного штрафа за нарушение установленных законодательством правил и порядка осуществления агитации во время выборов и референдумов на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях.⁶³ Административная ответственность предусмотрена также за нарушение порядка участия средств массовой информации в процессе информационного обеспечения выборов, референдумов. В частности, нарушение главным редактором, редакцией средства массовой информации, организацией, осуществ-

⁶¹ См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (ред. от 07.05.2013), ст.48, пункт 10. См. Также Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ “О политических партиях” (ред. от 07.05.2013) ст.36, пункт 4

⁶² См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (ред. от 07.05.2013), ст.20, пункт 5.1

⁶³ См. “Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.06.2013), ст. 5.8.

ляющей теле- и (или) радиовещание, либо иной организацией, осуществляющей выпуск или распространение средств массовой информации, порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, в том числе агитационных материалов, а равно нарушение в период избирательной кампании, кампании референдума порядка опубликования (обнародования) указанных материалов в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, влечет наложение административного штрафа.⁶⁴

Согласно части 8 статьи 18 Избирательного кодекса РА кандидаты, партии (блоки партий), участвующие в выборах по пропорциональной системе, а также другие участники выборов обязаны соблюдать установленный порядок организации предвыборной агитации. Избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка предвыборной агитации. В случае нарушения установленного порядка со стороны кандидата, партии (блока партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе, комиссия, зарегистрировавшая кандидата, партию, блок партий обращается в правомочные органы с целью предотвращения нарушений или применяет **предупреждение** (подчеркивание наше) по отношению к допустившему нарушение кандидату,

⁶⁴ См. Там же, ст 5.5, часть 1.

Нарушение установленного законом порядка осуществления предвыборной агитации средствами массовой информации в Республике Армения влечет административную ответственность (КоАП ст.40⁷).

партии, блоку партий и дают не превышающий 3 дня разумный срок для прекращения нарушения. В случае непрекращения нарушения в указанный срок комиссия обращается в суд для аннулирования **потерявшей силу регистрации** (подчеркивание наше) кандидата, избирательного списка партии, партийного блока. Считаем целесообразным *применение указанных мер ответственности* также и в случае непредставления Центральной избирательной комиссии своих *предвыборных программ* на общегосударственных выборах и выборах Совета старейшин г.Еревана со стороны кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе в порядке, *установленном комиссией и в сроки, установленные Избирательным кодексом РА.*

В качестве предвыборной программы политической партии может публиковаться и ранее принятая программа партии, однако это не означает, что понятия “программа политической партии” и “предвыборная программа политической партии” идентичны. Они могут не совпадать как по объему, так и по содержанию. Программу политической партии надо рассматривать как центральный документ, который составляет основу политической деятельности партии, в общем смысле, и агитационной работы, в частности. Согласно Закону РА “О партиях” от 03.07.2002г., партия должна иметь программу, в которой указываются основные принципы, цели, задачи ее деятельности, а также способы достижения этих целей, пути и средства решения задач. Государственная регистрация изменений и дополнений, внесенных в программу

партии, осуществляется в порядке процедуры, установленной для государственной регистрации партии (ст.16). Предвыборная программа политической партии, являясь главным собирательным документом предвыборной кампании, служит целям, направленным на достижение определенного результата в выборах.

Согласно закону РА “О партиях”, решение о принятии программы партии принимается в течение учредительного съезда большинством голосов общего числа делегатов, организаторы которого минимум за месяц до проведения съезда публикуют основные положения проекта программы партии на официальном интернет-сайте публичных уведомлений Республики Армения, находящемся по адресу <http://www.azdarar.am> (ст.11, часть 2, ст.12, части 1, 3). Программа политической партии является необходимым документом для государственной регистрации партии. В государственной регистрации партии может быть отказано, если положения программы партии противоречат законам РА (ст.14, часть 1). Что же касается предвыборной программы политической партии, то порядок ее принятия законодательством РА не предусмотрен.

Одной из задач, требующих правового решения, является также *закрепление законодательных требований, предъявляемых к предвыборным программам* участников избирательного процесса, необходимость чего указана и Конституционным судом РА. На практике, процесс выработки единых законодательных требований, предъявляемых предвыборным программам, может казаться нереальным, учитывая, к примеру, то обстоятельство, что

положения программы партии и предвыборной программы партии зачастую являются тождественными. Тем не менее, *предъявление определенных правовых требований к представляемым в Центральную избирательную комиссию предвыборным программам со стороны кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин г.Еревана может сыграть существенную роль в вопросе уточнения характера и объема представляемых электорату обещаний.* Действующий порядок правового регулирования дает возможность участникам избирательного процесса включать нереалистичные обещания в положения своей предвыборной программы. Между тем, частью 7 статьи 18 Избирательного кодекса РА установлено, что во время предвыборной агитации, а также в день голосования и в день, предшествующий ему, кандидатам, партиям, блокам партий запрещается лично или каким-либо иным способом, безвозмездно или на льготных условиях давать избирателям деньги, продукты питания, ценные бумаги, товары или оказывать услуги, а также обещать таковые (подчеркивание наше). При нарушении данных условий предусмотрена административная ответственность. Так, в период, установленный законом для осуществления предвыборной агитации, осуществление одного (или нескольких) из вышеперечисленных действий под видом благотворительности или **каким-либо иным способом** (подчеркивание наше) влечет за собой назначение штрафа, если в данном случае не предусмотрена уголовная

ответственность (КоАП, ст.40¹⁰). В данном случае понятие “каким-либо иным способом” может включать также соответствующие обещания, отраженные в программных положениях участников избирательного процесса.

В связи с затронутой постановкой вопроса рассмотрим действующие правовые регулирования в некоторых странах. Так, в Избирательном кодексе Республики Беларусь содержатся нормы о предвыборных программах кандидатов в президенты Республики, в депутаты. В соответствии с ними кандидаты в президенты, в депутаты Палаты представителей имеют право бесплатно публиковать свои предвыборные программы в объеме, соответственно, до 5 и 2 машинописных страниц в государственных средствах информации, в средствах, частично финансируемых из государственного или местного бюджетов, а также в тех средствах информации, одним из учредителей которых являются государственные органы или организации, представляя тексты указанных программ не позднее, чем за 20 дней до выборов. Список средств информации определяет Центральная комиссия. При публикации предвыборных программ сохраняется очередность их получения. Тексты программ будущей деятельности кандидатов в президенты, в депутаты определяются кандидатами. Программа кандидата не должна содержать пропаганды войны, призывов к насильственному изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Республики Беларусь, к социальной, национальной, религиозной и расовой вражде, оскорблениям и клеветы в отношении должностных

лиц Республики Беларусь, других кандидатов в Президенты Республики Беларусь, в депутаты. При нарушении требований настоящей статьи Центральная комиссия, окружная, территориальная избирательная комиссия вправе отменить решение о регистрации кандидата.⁶⁵

Подобные положения содержатся в Конституционном законе Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан”, согласно которому государство гарантирует кандидатам равное выделение средств для выступления со своими программами в средствах массовой информации. Каждому кандидату предоставляются средства на 15-минутное выступление по телевидению, 10-минутное выступление по радио, а также на публикацию в печатных изданиях двух статей в объеме не более 0,1 печатного листа. Кандидат, политическая партия выступают с предвыборной программой своей будущей деятельности, которая не должна провозглашать идеи насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, разжигания социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, культ жестокости и насилия, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований.⁶⁶ В случае нарушения названных требований со-

⁶⁵ См. “Избирательный кодекс Республики Беларусь” от 11.02.2000 N 370-З, статьи 46, 75

⁶⁶ Подобное правовое регулирование установлено также в Избирательном кодексе Грузии (Electoral Code of Georgia (as of August 1st, 2012), ст.45, пункт 3).

ответствующая избирательная комиссия вправе отказать кандидату в регистрации, политической партии в регистрации партийного списка, а в случае выдвижения кандидатом или политической партией такой предвыборной программы после регистрации – отменить решение о регистрации кандидата или партийного списка.⁶⁷

4.3. ВОПРОС ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПОЛЬЗОВАНИЯ СМИ В ПЕРИОД ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

В избирательном процессе средства массовой информации имеют существенную роль. Они активно вовлекаются в избирательный процесс, являясь источником осведомления электората, средством предвыборной агитации, а также инструментом гражданского контроля.

О необходимости обеспечения равных возможностей пользования СМИ для кандидатов, партий (блоков партий) в период предвыборной агитации упоминается в ряде авторитетных международных документов. Например, пункте 3 пояснительного доклада документа “Устав благоприятной деятельности в избирательных вопросах: указания и пояснительный доклад” Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии) (CDL-AD (2002) 23), в частности, отмечено: “Равенство возможностей должно быть га-

⁶⁷ См. Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан” от 28.09.1995 N 2464, ст. 28, пункт 3, ст. 29

рантировано между партиями и кандидатами и должно обязать государство принять беспристрастную позицию по отношению к ним и применять одинаковое право по отношению ко всем. Требование нейтралитета применяется также по отношению к освещению предвыборной борьбы средствами информации”. Согласно пункту 19 того же документа: “Основные политические силы должны иметь возможность озвучить свое мнение посредством главных средств информации страны... Однако тот факт, что средства информации могут не представлять беспристрастную информацию о предвыборной борьбе и кандидатах, является самым распространенным недостатком, возникающих во время выборов. Самое главное для каждой страны – составить список средств информации и удостовериться, чтобы кандидаты и партии получили равное количество эфирного или рекламного времени, в том числе на государственных станциях радио- и теле-вещания”.

В дополнении к Рекомендации Комитета Министров государств-членов Совета Европы N R (99) 15 “Относительно мер, связанных с освещением СМИ избирательных кампаний” по части печатных средств информации определено: “Регламентирование освещения выборов со стороны средств массовой информации не должно умалять ни редакторскую независимость газет и журналов, ни их право выражать любое политическое предпочтение. Государства-члены должны предпринять меры, согласно которым печатные средства информации, принадлежащие общественным властям, будут освещать предвыборные

кампании справедливо, уравновешенно и беспристрастно, без дискриминации или содействия какой-либо конкретной партии или кандидату. Если таковые средства информации размещают платную политическую рекламу, то они должны обеспечить равные и недискриминационные условия для всех соискателей и политических партий, имеющих желание приобрести рекламную площадь”.⁶⁸ В той же рекомендации относительно компаний, осуществляющих телерадиовещание, определено: “Соответствующее регламентирование в период предвыборной агитации должно стимулировать и облегчать множество выражения мнений с помощью средств информации, осуществляющих телерадиовещание. Отдавая должное уважение редакционной независимости радио- и телеведущих, регулирующие структуры должны способствовать выполнению обязательства освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом во всех программах радио- и телеведущих. Такое обязательство должно распространяться в равной степени как на общественные, так и на частные радиотелекомпании. Где саморегулирование не может этого обеспечить, государствам-членам следует принять меры, посредством которых вещатели общественного и частного радио/телевидения в течение периода выборов должны быть в особенности справедливыми, сбалансированными и бес-

⁶⁸ См. Рекомендацию N R (99) 15 Комитета Министров государств-членов Совета Европы о мерах по освещению избирательной кампании средствами массовой информации (принята Комитетом Министров 9 сентября 1999 года на 678 встрече заместителей министров), Приложение I.

ристрастными в своих новостных и освещающих текущие дела программах... Во время таких программ общественные власти не должны использовать свое привилегированное положение. Данный вопрос, в первую очередь, должен решаться соответствующими средствами саморегулирования. Государства-участники могут обсудить вопрос о предоставлении соответствующим органам, контролирующим освещение выборов, права вмешиваться для исправления возможных недостатков. Особое внимание должно быть уделено иным, помимо новостных и освещающих текущие дела, программам, которые не связаны непосредственно с кампанией, но могут также иметь влияние на отношение избирателей”.⁶⁹

До принятия нового Избирательного кодекса Республики Армения и изменений в Законе “О телевидении и радио” 09.10.2000г.⁷⁰, в связи с освещением предвыборной агитации кандидатов, партий (блоков партий) со стороны средств информации, в частности, телекомпаний, периодически возникали серьезные проблемы, о чем свидетельствуют, например, результаты наблюдений освещения имевших место в 2007 и 2008 годах парламентских и президентских выборов РА в вещательных СМИ Армении.⁷¹

⁶⁹ См. Там же, Приложение, II.

⁷⁰ Закон в новой редакции изложен 10.06.2010г. (<0-100-У).

⁷¹ См. Наблюдения освещения парламентских и президентских выборов 2007 и 2008гг. в вещательных СМИ Армении (Ереванский пресс-клуб, Центр исследований «Тим», Сетевая программа СМИ Института открытого общества (Армянский филиал фонда содействия Институту открытого общества), Ереван-2007, 2008

В решение Конституционного суда РА U՝Ո-736 от 8 марта 2008 года зафиксирован факт проявления формального подхода к исполнению требований закона со стороны Национальной комиссии по телевидения и радио (НКТР) в связи с осуществлением контроля над соблюдением порядка предвыборной агитации, установленного Избирательным кодексом РА. Конституционный суд РА констатирует, что в результате этого не только имели место предвзятые подходы в средствах информации, но и в отдельных случаях освещения зафиксированы также нарушения правовых и моральных норм.⁷²

Ряд нарушений и законодательных пробелов, зафиксированных в процессе освещения предвыборных кампаний кандидатов, партий (блоков партий) средствами информации, получил отражение в опубликованном 10 сентября 2007 года в Варшаве в докладе миссии по наблюдению за выборами Бюро демократических институтов и прав человека (БДИПЧ) ОБСЕ в связи с парламентскими выборами в Армении 12 мая 2007 года.⁷³

После принятия нового Избирательного кодекса Республики Армения 26.05.2011г. и внесения изменений в ряд законодательных актов ситуация значительно улучшилась.

⁷² См. Решение Конституционного суда РА от 8 марта 2008г. по делу об оспаривании решения Центральной избирательной комиссии 24-Ս “Об избрании президента Армении” от 24 февраля 2008г., на основании заявлений кандидатов в президенты Тиграна Карапетяна и Левона Тер-Петросяна.

⁷³ Подробнее см. пункты б) (Средства массовой информации) и в) (Мониторинг средств массовой информации) главы 8 доклада

Согласно закону РА “О телевидении и радио” общественная телерадиокомпания руководствуется принципами объективности, демократии, беспристрастности, многообразия и плюрализма... (ст.26, часть 4). Тот же закон запрещает в программах вещания телерадиокомпании преобладание политической позиции (ст.26, часть 6, пункт 2). А в Избирательном кодексе РА закреплено, что общественная радиоккомпания и общественная телекомпания обязаны обеспечить для кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе, недискриминационные условия. В программах общественного радио и общественного телевидения представляется беспристрастная и свободная от оценки информация о предвыборной кампании кандидатов, партий, партийных блоков. Указанные положения в равной мере распространяются на другие, осуществляющие наземное эфирное вещание радиоккомпаний и телекомпаний, независимо от вида собственности, которые предоставляют эфирное время кандидатам, партиям (блокам партий), участвующим в выборах по пропорциональной системе (ст.19, части 3, 5).

Согласно Избирательному кодексу РА газеты и журналы, учрежденные государственными органами и органами местного самоуправления, в период предвыборной агитации обязаны обеспечить недискриминационные и беспристрастные условия для кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе (ст.19, часть 12).

Подобные положения содержатся и в законодательстве ряда стран. Так, в Республике Беларусь государственные средства массовой информации, средства массовой информации, частично финансируемые из республиканского или местного бюджетов, а также средства массовой информации, одним из учредителей которых выступают государственные органы или организации, обязаны обеспечивать равные возможности для предвыборных выступлений кандидатов, проведения агитации по выборам.⁷⁴

Средства массовой информации Республики Казахстан обязаны осуществлять объективное освещение выборной кампании кандидатов, политических партий; воздерживаться от публикации агитационных материалов и иной информации, заведомо порочащих честь, достоинство и деловую репутацию кандидата или политической партии; предоставлять возможность указанным лицам бесплатного опубликования опровержения в защиту чести, достоинства и деловой репутации в ближайшем номере печатного издания или по телевидению (радио). Средства массовой информации обязаны распространять информацию о мероприятиях по выдвижению всех кандидатов и партийных списков, их регистрации избирательными комиссиями в равных объемах печатной площади, эфирного времени.⁷⁵

⁷⁴ См. “Избирательный кодекс Республики Беларусь” от 11.02.2000 N 370–З, ст. 46, часть 2

⁷⁵ См. Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан” от 28.09.1995 N 2464, ст.27, пункт 7

В Республике Туркменистан содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не нарушающим принцип равенства кандидатов; в них недопустимо отдавать предпочтение какому бы то ни было кандидату.⁷⁶

В информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. В них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности и объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.⁷⁷

В Кыргызской Республике кандидатам, политическим партиям гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Средства массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы и органы местного самоуправления или их подведомственные учреждения и предприятия, которые финансируются полностью или

⁷⁶ См. Закон Туркменистана от 4 мая 2013 года “Об утверждении и введении в действие Избирательного кодекса Туркменистана” (в силе с 01.07.2013г.), ст.61, часть 3

⁷⁷ См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (ред. от 07.05.2013), ст.45, пункт 5

частично за счет средств республиканского или местного бюджета, а также средства массовой информации, которые имеют льготы по уплате налогов и обязательных платежей по сравнению с другими средствами массовой информации, обязаны обеспечить кандидатам, политическим партиям равные возможности проведения предвыборной агитации.⁷⁸

В Республике Узбекистан кандидатам в президенты, политическим партиям предоставляется равное право использовать средства массовой информации в порядке, устанавливаемом Центральной избирательной комиссией Республики Узбекистан.⁷⁹ Здесь, при проведении предвыборной агитации кандидатам в депутаты, политическим партиям обеспечиваются равные условия доступа к государственным средствам массовой информации путем бесплатного предоставления им одинакового по объему эфирного времени и печатной площади. Условия оплаты за эфирное время, печатную площадь, определяемые средствами массовой информации, участвующими в избирательной кампании, и другие требования должны быть равными и одинаковыми для всех кандидатов в депутаты, политических партий.⁸⁰

⁷⁸ См. Конституционный закон Кыргызской Республики “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогору Кенеша Кыргызской Республики” от 2 июля 2011 года N 68 (в ред. конституционного Закона КР от 25 ноября 2011 года N 221), ст. 22, части 12, 18

⁷⁹ См. Закон Республики Узбекистан «О выборах Президента Республики Узбекистан» (дейст. ред.), ст. 28

⁸⁰ См. Закон Республики Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» (дейст. ред.), ст. 27²

Вышеизложенные положения направлены на обеспечение беспрепятственного пользования СМИ кандидатами, партиями, их блоками – без дискриминации. В связи с этим в Копенгагенском документе ОБСЕ указано: “...государства-участники обеспечивают, чтобы не создавалось никаких юридических или административных запретов на беспрепятственное, недискриминационное использование средств массовой информации со стороны всех политических группировок и отдельных лиц, которые желают участвовать в избирательном процессе”.⁸¹ В этом плане в Республике Армения пока что присутствуют проблемы, требующие правового решения.

В связи с вышеуказанным достойна внимания, например, та норма Закона РФ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которой “Журналист, иной творческий работник, должностное лицо организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, участвовавшие в деятельности по информационному обеспечению выборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, не могут быть по инициативе администрации (работодателя) уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу в период соответствующей избирательной кампании и в течение одного года после окончания соответствующей избирательной кампании, за

⁸¹ См. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 1990, 7.8

исключением случая, когда на них было наложено в соответствии с трудовым законодательством взыскание, не оспоренное в судебном порядке либо признанное в судебном порядке законным и обоснованным”.⁸²:

В Республике Армения контроль и мониторинг деятельности телерадиокомпаний относительно соблюдения порядка предвыборной агитации со стороны телерадиокомпаний, установленного Избирательным кодексом РА, осуществляет НКТР.⁸³ В связи с этим в результатах мониторинга и в заключении НКТР относительно соблюдения установленного порядка предвыборной агитации на выборах в Национальное собрание РА 6 мая 2012г. со стороны осуществляющих наземное эфирное вещание телекомпаний и радиокompаний запротоколированы, в частности, факты существенной несоразмерности в предоставлении кандидатам, партиям, блокам партий эфирного времени со стороны телекомпаний “Кентрон” и “Еркир медиа”, в связи с чем 10.05.2012г. Комиссия возбудила по отношению к указанным телекомпаниям административные производства, которые решениями Комиссии от 18.05.2012г. были прекращены.

07.05.2012г. НКТР возбудила административное производство по отношению к телекомпаниям “Кентрон” за выпуск программы агитационного характера в

⁸² См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (ред. от 07.05.2013), ст.45, пункт 6

⁸³ См. Закон РА “О телевидении и радио”, ст.36, часть 1, пункты 12, 14; Избирательный кодекс РА ст.19, части 10, 11

период, запрещенный законодательством РА о выборах и референдумах. Решением Комиссии от 11 мая 2012г. компания “МУЛЬТИ МЕДИА – КЕНТРОН ТИ-ВИ” (телекомпания “Кентрон”) была привлечена к административной ответственности за выпуск программы, содержащей элементы агитации, с нарушением закона, в день выборов – 6 мая.

В связи с парламентскими выборами 2012г. соответствующими решениями Центральной избирательной комиссии РА было отказано в возбуждении административных производств по ряду заявлений (жалоб), связанных с нарушениями требований пунктов 3 и 5 статьи 19 Избирательного кодекса РА со стороны некоторых телекомпаний.⁸⁴

В заключительном докладе наблюдательной миссии по выборам БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов Национального собрания РА 06.05.2012г., в частности, отмечено, что средства информации, по большому счету, выполнили свою обязанность по предоставлению платного и бесплатного эфира и обязательство обеспечить недискриминационные условия и беспристрастную информацию в официальный период агитации. Тем не менее, БДИПЧ ОБСЕ зафиксировало в СМИ случаи предвзятости по отношению к некоторым партиям, что противоречит принципу обеспечения непредвзятой информации, установленному Избирательным кодексом РА. В

⁸⁴ См., например, решения Центральной избирательной комиссии РА N131-Ц от 17 апреля, NN 137-Ц, 147-Ц, 148-Ц от 20 апреля 2012г.

частности, отмечено, что общественная телекомпания в своих новостях освещала РПА – 20%, АНК – 19%, по 12% – АРФД, “Наследие” и ППС, и 8% – ППА. Стил ь информации, в общем, был нейтральным, хотя зафиксирован положительный оттенок по отношению к РПА и ППС. Общественное радио распределило информацию между основными партиями, в основном, поровну. Несмотря на то, что закон определяет, что государственные газеты должны быть беспристрастны, государственная ежедневная газета “Айастани Анрапетутюн” 24 процента своего объема выделила РПА, в основном в нейтральных и положительных тонах, 12 процентов – государственным должностным лицам, и 5 процентов – президенту РА, с точки зрения должностной позиции. 2 частных вещателя проявили некоторую предвзятость: телекомпания “Кентрон” главным образом пособляла ППА – 48%, в большей части с положительным освещением, “Еркир Медиа” – 27% выделило АРФД и 16% – ППА, в обоих случаях, в основном, в положительных тонах. Телекомпания “А2”, “Армения” и “Шант” были более уравновешены в своем освещении, несмотря даже на то, что в их случае по отношению к РПА, ППС и ППА отмечен более положительный оттенок. Радиостанция “Азатутюн” выступала в наиболее отрицательных тонах по отношению к РПА.⁸⁵

⁸⁵ См. Заключительный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов в Национальное собрание РА 06.05.2012г. (Варшава, 26.06.2012г.), IX. Средства информации, наблюдаемые со стороны БДИПЧ ОБСЕ

В результатах мониторинга и заключении НКТР относительно соблюдения установленного порядка предвыборной агитации со стороны осуществляющих наземное вещание теле- и радиокompаний на выборах президента РА 18 февраля 2013г., в частности, запротоколирована несо-размерность выделенного эфирного времени кандидатам в президенты и (или) их представителям со стороны каж-дой из отдельных телерадиокompаний. В результате про-веденного изучения и анализа комиссия пришла к тому заключению, что это было обусловлено неоднородност-ью количественного, и территориального распределения расписания мероприятий предвыборной агитации, осо-бенностями осуществления агитации, наличия средств в предвыборных фондах, использования платного и бес-платного эфирного времени, готовности участия в теле-радиопрограммах. Обусловленная этим обстоятельством несоразмерность предоставления эфирного времени не оценена НКТР как нарушение обеспечения равных ус-ловий со стороны телерадиокompаний для кандидатов в президенты РА. В дни предвыборной кампании выборов президента РА 18 февраля 2013г., а также в день тишины и в день голосования до 20⁰⁰ нарушений требований Из-бирательного кодекса РА и закона РА “О телевидении и радио” не запротоколировано.⁸⁶ В связи с этим в оконча-

⁸⁶ Утверждено решением 3-Ц НКТР от 22 февраля 2013г.

Подобные формулировки содержатся также в результатах мониторинга и заключении НКТР относительно соблюдения установленного порядка предвыборной агитации со стороны осуществляющих наземное вещание теле- и радиокompаний на выборах Совета Старейшин г. Еревана 5 мая 2013г. (утверждено решением 10-Ц НКТР от 8 мая 2013г.).

тельном докладе наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов президента РА 18.02.2013г. отмечено: “Нужно обсудить вопрос усиления ресурсов и правомочий НКТР, которые необходимы для осуществления полного и независимого мониторинга, и взамен не поручать средствам информации предоставлять данные о вещании. Более того, надо обсудить развитие методологии мониторинга средств информации со стороны НКТР так, чтобы была возможность мониторинга и оценки **то-нальности освещения** (подчеркивание наше). Кроме того, необходимо принимать во внимание, что НКТР должна исполнять свою контролирующую роль, осуществляя мониторинг средств информации вне периода предвыборной кампании”.⁸⁷ В докладе зафиксированы факты проявления предвзятого отношения к отдельным кандидатам со стороны ряда средств информации.⁸⁸

Ряд проблем возникают в связи с распространением материалов средствами информации до официального старта кампании. Например, в связи с выборами в Национальное собрание РА 2012г. в отчете Ереванского пресс-клуба, Европейского союза, Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе о мониторинге освещения парламентских выборов 6 мая 2012г. со стороны вещательных СМИ Армении, в частности, за-

⁸⁷ См. Заключительный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов президента РА 18.02.2013г. (Варшава, 08.05.2013г.), IX.6. “Правовое поле средств информации”

⁸⁸ См. там ж, IX.в. “Наблюдение средств информации со стороны НМВ БДИПЧ ОБСЕ”

фиксировано: “В период, предшествующий предвыборной агитации, некоторые материалы, посвященные благотворительным акциям, инициативам социальной направленности и предвыборным встречам партии “Прцветающая Армения” (ППА) и, в меньшей мере, партии “Орианац Еркир” (Партия “Правовая страна” –ППС), содержали косвенные признаки скрытой политической рекламы”. Одинаковые, или почти одинаковые сюжеты (как видеоряда, так и текстовые), были выпущены в эфир на более, чем одном канале, в основном на каналах “Кентрон” и “А2”, а в отдельных случаях и в эфир телекомпаний “Еркир Медиа”, “Армения” и “Шант”. Эти признаки дают основание предполагать, что данные сюжеты представляли собой не редакторское освещение событий, а скрытую политическую агитацию, которая осуществлялась на условиях, противоречащих законодательству РА. Даже безупречная работа СМИ непосредственно в период предвыборной агитации не всегда может быть в силе компенсировать сформированную до этого несоразмерность. Это вынуждает в очередной раз поднять вопрос о заранее неравных условиях для политических партий и о необходимости того, чтобы было более четким законодательное нормативное регулирование и проводился мониторинг не только в короткий период предвыборной агитации, но и в предшествующий ей период (подчеркивание наше). В частности, *представляемые со стороны партий разным вещателям “видеосообщения прессы”, по мнению группы мониторинга ЕПК, должны восприниматься как политическая реклама, если они не подвергаются необходимой*

редакторской обработке. Выпуск их в эфир в неизменном виде не может представляться как освещение со стороны СМИ, так как аудитория имеет право знать, когда ей предлагается журналистский материал и когда это непосредственное послание политических деятелей.⁸⁹

Исходя из вышеописанного считаем целесообразным осуществление НКТР оценочного мониторинга обеспечения равных условий осуществляющими наземное вещание телекомпаниями и радиоккомпаниями для кандидатов, партий и блоков партий, участвующих в выборах по пропорциональной системе, начиная со следующего дня после дня назначения общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин г.Еревана. Причем, методология оценки должна быть разработана так, чтобы предусмотреть также возможность мониторинга и оценки тональности освещения. В связи с этим предлагаем произвести соответствующие изменения в частях 10 и 11 статьи 19 Избирательного кодекса РА, а также внести дополнение в статью 60 закона РА “О телевидении и радио”, предусматривая возможность назначения штрафа со стороны НКТР тем осуществляющим наземное вещание телекомпаниям и радиоккомпаниям, которые, начиная со следующего дня после дня назначения общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин г.Еревана, проявят по результатам мониторинга НКТР явный дискриминационный под-

⁸⁹ См. Отчет Ереванского пресс-клуба, Европейского союза, Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе о мониторинге освещения парламентских выборов 6 мая 2012г. вещающими в Армении СМИ (www.ypc.am)

ход к кандидатам, партиям, блокам партий, участвующих в выборах по пропорциональной системе. Причем, указанная мера ответственности может применяться в течение недельного периода, следующего за установленным Избирательным кодексом РА последним днем регистрации кандидатов, партий, блоков партий, участвующих в выборах по пропорциональной системе, так как в момент назначения выборов еще не ясно, кто или какие политические силы будут участвовать в предвыборной борьбе, и, кроме того, в регистрации кандидатов, партий, партийных блоков, участвующих в выборах по пропорциональной системе, может быть отказано в случае наличия соответствующих правовых оснований. Назначая штраф в указанных случаях, НКТР должна учитывать явное дискриминационное отношение осуществляющих наземное вещание телекомпаний, радиокompаний по отношению к **зарегистрированным** кандидатам, политическим объединениям во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин г.Еревана до официального старта предвыборной агитации, принимая за основу промежуточные результаты осуществляемого с ее стороны мониторинга. Для решения указанной проблемы считаем также целесообразным пересмотреть ту норму Избирательного кодекса РА, согласно которой определение периода предвыборной агитации не ограничивает агитацию в другой, незапрещенный данным кодексом период (ст.18, часть 1). Данное предложение отнюдь не подразумевает предусмотрение запрета на осуществление агитации, начиная со следующего после назначения выборов дня. Однако, с другой стороны, *дейст-*

вующая правовая норма дает возможность участникам избирательного процесса активно осуществлять явную и (или) скрытую агитацию или антиагитацию до официального старта предвыборной агитации, что не только не способствует укоренению общественного доверия по отношению к избирательному процессу, но и еще более углубляет имеющееся недоверие.

В период избирательной кампании по выборам в Национальное собрание РА 2012г. соответствующими решениями Центральной избирательной комиссии было отказано в возбуждении административного производства по ряду заявлений, связанных с выпуском агитационных материалов некоторыми средствами информации до официального старта периода предвыборной агитации (8 апреля).⁹⁰

В связи с обсуждаемой проблемой в отчете Ереванского пресс-клуба, Европейского союза, Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе о мониторинге освещения президентских выборов 2013г. в вещательных СМИ, в частности, отмечено: “Если уравновешенное освещение парламентских выборов 2012г. было обеспечено только во время официальной предвыборной агитации, то в этот раз подобную оценку можно дать также и предшествующему предвыборной агитации периоду. Учитывая “разброс” внимания к возможным кандидатам, наиболее характерным было ос-

⁹⁰ См., например, решения Центральной избирательной комиссии N 57-Ц, 58-Ц от 15 марта и N 65-Ц, 66-Ц, 67-Ц от 21 марта 2012г.

вещание партий. Так, в октябре–декабре 2012г. в центре внимания вещателей Армении оказались пять политических сил: Республиканская Партия Армении (РПА), партия "Процветающая Армения" (ППА), Армянский национальный конгресс (АНК), Армянское революционное содружество (АРС) и партия "Наследие". Представленная в Национальном собрании РА шестая партия "Правовая страна" удостоилась гораздо меньшего внимания, чем "пятерка" лидеров. Эту разницу можно объяснить степенью ожидания "интриг" от этих партий в их предвыборных действиях.

Наряду с этим частое предоставление слова представителям органов исполнительной власти (6,337 раз против 4,874 представителям всех партий, вместе взятых) говорит о некотором имеющемся информационном преимуществе у правящей коалиции в октябре–декабре 2012г."⁹¹

Факты неравномерного освещения деятельности участников избирательного процесса со стороны вещательных средств информации до официального старта предвыборной агитации зафиксированы также в окончательном докладе наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов Национального собрания РА 06.05.2012г., где, в частности, отмечено: "Средства информации до старта официальной предвыборной агита-

⁹¹ См. Отчет Ереванского пресс-клуба, Европейского союза, Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе о мониторинге освещения президенских выборов 2013г. в вещательных СМИ Армении (www.yrc.am)

ции осуществляли обширное освещение деятельности Президента РА и государственных должностных лиц в пользу властвующих партий”.⁹²

В связи с обсуждаемой проблемой особенный интерес представляют позиции Европейского суда по правам человека по тем делам, которые связаны с определением границ высказывания мнений и права быть информированным в период предвыборной агитации. В частности, в решении Европейского суда от 19 февраля 1998 года по делу “Боуманн против Объединенного Королевства” отмечено, что гарантированное 10-ой статьей Европейской конвенции о правах человека право свободы слова необходимо рассматривать в свете права свободных выборов.⁹³ Европейский суд подчеркнул, что свободные выборы и свобода слова, в частности, свобода политических дебатов, формируют основу любой демократической системы; эти свободы связаны и укрепляют друг друга. Следовательно, особенно важно, чтобы мнения и инфор-

⁹² В период с 27 марта по 7 апреля освещение деятельности Президента и государственных должностных лиц в наблюдаемых средствах информации было следующим: А1 – 49 процентов, А2 – 28 процентов, т/к “Армения” – 19 процентов, т/к “Кентрон” – 17 процентов, т/к “Шант” – 51 процент, т/к “Еркир Медиа” – 18 процентов, Общественное радио – 21 процент, р/к “Азатутюн” – 11 процент (см. окончательный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов Национального собрания РА 06.05.2012г (Варшава, 26.06.2012г.), IX. Средства информации, Наблюдаемые БДИПЧ ОБСЕ средства информации

⁹³ Свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью посредством тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа при выборе законодательного органа (Статья 3 Протокола 1 Европейской конвенции “О защите прав человека и основных свобод)

мация любого характера могли свободно высказываться в период, предшествующий выборам. Тем не менее, в определенных обстоятельствах указанные два права могут сталкиваться, и в это время может появиться необходимость определения некоторых ограничений свободы слова до проведения выборов или в их процессе, что в обычных условиях было бы неприемлемым. Цель таких ограничений – обеспечить свободное выражение мнения народа при выборе законодательного органа.

Достоинны внимания также правовые позиции, представленные в решении Конституционного суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года⁹⁴, где обращено внимание на соотношение во время выборов таких видов деятельности СМИ, каковыми являются осведомление избирателей и предвыборная агитация. В частности, Конституционный суд РФ высказал правовую позицию о том, что само по себе положительное или отрицательное мнение относительно какого-либо кандидата не является предвыборной агитацией и не может служить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей вещание средства массовой информации, если не будет доказана особая цель – направленность на содействие или проти-

⁹⁴ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года №15–П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67–ФЗ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова.

водействие конкретному кандидату, избирательному объединению или союзу. “Выражение предпочтения” есть не что иное, как вид выражения мнения. Следовательно, в смысле профессиональной деятельности представителей СМИ, толкование выражения предпочтения как нарушение, без доказательства его направленности к агитации как таковой, означало бы ограничение свободы выражения мнения и было бы нарушением свободы массовой информации.

Тем не менее, вышеупомянутое не предполагает абсолютную свободу СМИ и журналистов, даже в области информирования избирателей. Они не освобождаются от обязанности беспристрастного, уравновешенного и объективного освещения предвыборной агитации, равно как и от запрета давать предпочтение, преимущество, или предпринимать дискриминационные средства по отношению к кому-либо из участников предвыборной агитации. Вместе с этим СМИ и журналисты, имея свободу выбора форм и методов информирования избирателей, не имеют права смешивать осведомление избирателей и предвыборную агитацию, заменять первое вторым, а также по собственной инициативе осуществлять предвыборную агитацию, что, по сути, означает злоупотребление своим правом со стороны субъектов информационной деятельности.⁹⁵

⁹⁵ Подробнее см. постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации №90/744-4 от 20 февраля 2004 года “О жалобах кандидатов на должность Президента Российской Федерации Н. М. Харитонов и И. М. Хакамады”

Главным критерием разграничения предвыборной агитации от осведомления избирателей должен стать информационный или агитационный характер информационных материалов и действий, направленных на их распространение, соответственно, в котором проявляется наличие или отличие агитационных целей. Согласно общему правилу такие действия, как публикация мнений избирателей в пользу или против того или иного кандидата, партии, блока партий, публикация надлежащим образом проведенных и получивших надлежащее оформление результатов социологических опросов, трансляция видеоматериалов, относящихся к предвыборным мероприятиям, – не должны оцениваться как предвыборная агитация. Средства информации должны освещать предвыборную агитацию беспристрастно и объективно, информируя избирателей о ее течении, о предвыборных мероприятиях и о деятельности кандидатов, партий, блоков партий, без выражения явного предпочтения кому-либо или компрометирования какого-либо из участников предвыборного процесса.

А если освещение избирательной агитации в рамках осведомления избирателей получает характер запрограммированной “информационной войны” или “промыывания мозгов”, в результате чего становится заметным явное намерение, стремление создания положительного или отрицательного образа участника избирательного процесса, то на основе такой, запрограммированной агитации можно говорить, в широком смысле, о наличии в действиях журналиста или редакции средства инфор-

мации агитационных целей и поднимать вопрос о злоупотреблении свободой массовой информации в форме противоправной либо скрытой предвыборной агитации в пользу или против соответствующего участника предвыборной агитации. Именно системный характер информационной деятельности, при наличии которого расхваливание или дискредитация кандидата, партии, блоков партий осуществляется в рамках запрограммированной информационной агитации, может служить как внешнее проявление наличия агитационных целей в деятельности средств информации и журналистов.⁹⁶

В окончательном докладе наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов в Национальное собрание РА 06.05.2012г. отмечено: “Наблюдение за средствами информации со стороны НМВ БДИПЧ ОБСЕ зафиксировало, что во многих случаях телеканалы вместо того, чтобы основываться на личных материалах, в течение вещания своих новостей использовали те же агитационные материалы, что и использовались в политической рекламе. Например, агитационный материал ППА, который не был представлен таковым, 16 раз был выпущен в эфир телекомпанией “Кентрон”, 5 раз – “Шант” и 1 раз телекомпанией “Еркир Медиа”. 19-го апреля телекомпании А2 и “Армения” выпустили в эфир одну и ту же новость об агитационном мероприятии зарегистрированного по мажоритарной системе кандидата РПА.

⁹⁶ См. М. Кудрявцев. **Постановление Конституционного Суда РФ об агитации: пристальный взгляд.** Законодательство и практика масс-медиа. –2004, № 7–8

Подобный стиль действия вредит достоинству информационных сообщений и снижает независимость средств информации от политического поля, равно как и их разнообразность. Когда такое имеет место, неясное разделение между новостями и политической рекламой ограничивает точки зрения в независимых сообщениях”.⁹⁷

В окончательном докладе наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов президента РА 18.02.2013г. отмечено: “Наблюдаемые вещательные средства информации (за исключением “Армньюз”, “Ер-кир Медиа” и радиокompании “Азатутюн”) предложили аудитории формальное освещение новостей, что в большинстве было централизовано вокруг осуществляемых в рамках агитационной кампании мероприятий, а не конкретных политических идей, и, следовательно, не было представлено аналитического толкования предвыборных посланий. Обратно этому, сетевые и печатные средства информации представили некоторые осуждающие комментарии и анализ. Большая часть наблюдаемых телеканалов, освещая новости, предоставили властям и действующему Президенту относительно малый объем. Сообщения средств информации относительно действующего Президента РА, включая его визиты в разные общественные структуры или на церемонии открытия, часто ясно не разделялись: осуществлялись ли они параллельно

⁹⁷ См. Окончательный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов в Национальное собрание РА 06.05.2012г. (Варшава, 26.06.2012г.), IX. Средства информации, Наблюдаемые БДИПЧ ОБСЕ средства информации

предвыборной агитации действующего президента, или являлись ее частью. Это подчеркнуло необходимость и важность проведения разграничения между его официальной деятельностью и деятельностью, осуществляемой в рамках кампании”.⁹⁸

Избирательный кодекс РА запрещает зарегистрированным в качестве кандидатов сотрудникам осуществляющих наземное эфирное вещание радиокompаний и телекомпаний освещать выборы, вести радиопередачи и телепередачи или выступать в таковых, за исключением случаев, предусмотренных настоящим кодексом (ст. 21, часть 1). Характерно, что подобный запрет установлен только для зарегистрированных в качестве кандидатов сотрудников радиокompаний и телекомпаний. Фактически, вышеуказанный запрет, установленный Избирательным кодексом РА, не распространяется на зарегистрированных в качестве кандидата сотрудников других средств информации. В результате, между зарегистрированными в качестве кандидатов сотрудниками средств информации возникает правовое и фактическое неравенство. Считаем целесообразным предусмотреть таковое ограничение для **зарегистрированных в качестве кандидатов сотрудников всех средств информации.**

Рассмотрим порядок правового регулирования вышеуказанных правоотношений в ряде других стран в раз-

⁹⁸ См. Окончательный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов президента РА 18.02.2013г. (Варшава, 08.05.2013г.), IX. Средства информации, г. Наблюдаемые со стороны НМВ БДИПЧ ОБСЕ средств информации

резе рассматриваемой проблемы. Так, в Республике Беларусь “Журналистам, должностным лицам средств массовой информации запрещается вести теле- и радиопрограммы, участвовать в освещении выборов через средства массовой информации, если указанные лица являются кандидатами в Президенты Республики Беларусь, в депутаты Палаты представителей, в депутаты местных Советов депутатов или их доверенными лицами”.⁹⁹

В Кыргызской Республике осуществление полномочий кандидатов, работающих в средствах массовой информации, прекращается с момента регистрации в качестве кандидата и до определения результатов выборов. Журналистам, должностным лицам редакций средств информации запрещается вести информационные телепрограммы и радиопрограммы, участвовать в освещении выборов данными средствами информации, если вышеуказанные лица, соответственно закону, являются учредителем данного средства информации, кандидатом, или его представителем. Данное правило не относится к агитационным выступлениям указанных лиц и к использованию кандидатами бесплатного эфирного времени государственных и местных телерадиокомпаний в порядке, установленном законом.

В Республике Казахстан журналисты, должностные лица редакций средств массовой информации, зарегистрированные кандидатами либо их доверенными лица-

⁹⁹ См. “Избирательный кодекс Республики Беларусь” от 11.02.2000 N 370-З, ст.46, часть 12

ми, не вправе участвовать в освещении выборов через средства массовой информации.¹⁰⁰

В Российской Федерации зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации. Должностным лицам, журналистам, иным творческим работникам организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, если указанные лица являются кандидатами либо их доверенными лицами или уполномоченными представителями по финансовым вопросам, доверенными лицами или уполномоченными представителями избирательных объединений, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации.¹⁰¹

Обобщая вышеизложенное, нужно констатировать, что освещение выборов Национального собрания РА 06.05.2012г. и Президента РА 18.02.2013г. в средствах информации со стороны заинтересованных лиц и организаций, в общем, оценено положительно, в связи с чем

¹⁰⁰ См. Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан” от 28.09.1995 N 2464, ст.27, пункт 6

¹⁰¹ См. Федеральный закон от 12.06.2002г. N 67–ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (ред. от 07.05.2013г.), ст.40, пункты 2, 7

зафиксирован существенный прогресс в сравнении со всеми прошлыми выборами. Средства массовой информации предоставили возможность всем кандидатам и политическим силам представить общественности их точки зрения, идеи, программы. В связи с этим, в частности, во внеочередном докладе Защитника прав человека РА от 27.06.2012г. относительно выборов 2012г. в Национальное собрание РА отмечено: “К сожалению, конкурирующие силы не смогли использовать предоставленные широкие возможности для осуществления серьезных идейных и программных обсуждений. Значительная часть общественности так и не получила альтернативных решений на волнующие их вопросы внешней и внутренней политики, что часто способствовало аполитичному и безыдейному выбору, что, в свою очередь, является плодородной почвой для ориентирования электората избирательными взятками. На следующих выборах, в случае обеспечения подобных тенденций свободного и равного освещения, средства массовой информации должны принудить кандидатов и политические силы не ограничиваться высокопарными, обобщенными, зачастую неприкрытыми, иногда экстремистскими декларациями и лозунгами. Журналисты могут и должны получать от конкурирующих сил и преподносить общественности содержательные, реалистичные и конкретные программные решения и предложения относительно разных проблем”.¹⁰²

¹⁰² См. Внеочередной доклад Защитника прав человека РА от 27.06.2012г. относительно выборов 2012г. в Национальное собрание РА.

5. ВОПРОСЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ ПРОПАГАНДЫ И ТЕКУЩЕЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЫЧАГОВ В ПЕРИОД ВЫБОРОВ; ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Необходимость усовершенствования правовых механизмов, направленных на четкое разграничение предвыборной агитации и текущей политической деятельности, отмечалась неоднократно. К данной проблеме обращались международные наблюдательные миссии, другие заинтересованные субъекты, а также Конституционный суд РА. В частности, в решении Конституционного суда УЊП–703 от 10.06.2007г. выражена четкая правовая позиция, согласно которой государство обязано обеспечить такие гарантии, чтобы политическая текущая деятельность была четко разграничена от предвыборной агитации¹⁰³ (подчеркивание наше).

¹⁰³ См. Решение Конституционного суда РА УЊП–703 от 10.06.2007г. по делу об оспаривании решения Центральной избирательной комиссии РА номер 149–У от 19 мая 2007 года “Об избрании депутатов Национального собрания Республики Армения по пропорциональной системе” на основании заявлений блока “Импичмент” и партий “Новые времена”, “Оринац еркир” и “Республика”

См. Также решения Конституционного суда РА УЊП–736 от 08.03.2008г. и УЊП–1028 от 31.05.2012г.

Несмотря на то, что после принятия в 2011 г. нового Избирательного кодекса РА прогресс в правовом регулировании избирательного процесса очевиден, тем не менее, есть некоторые связанные с данной постановкой вопроса проблемы, требующие правовых решений.

Согласно Избирательному кодексу РА запрещается вести предвыборную агитацию и распространять агитационный материал любого характера государственным органам и органам местного самоуправления, а также государственным и муниципальным служащим, работникам преподавательского состава учебных заведений при исполнении своих служебных обязанностей; членам Конституционного Суда, судьям, прокурорам, служащим полиции, национальной безопасности, органов уголовно-исполнительных учреждений, военнослужащим и членам избирательной комиссии (ст.18, часть 6). В период предвыборной агитации запрещается служащим и сотрудникам средств массовой информации использовать предоставленные им полномочия (права) в целях создания неравных условий для кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе, и воздействия на свободное волеизъявление граждан посредством выражения предвзятости (ст.21, часть 2).

Подобные законодательные ограничения предусмотрены и в ряде зарубежных государств. Так, к примеру, в Республике Казахстан запрещается проводить предвыборную агитацию, распространять любые агитационные предвыборные материалы государственным органам, органам местного самоуправления, а также их должностным

лицам при исполнении служебных обязанностей; военнослужащим Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, работникам органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьям; членам избирательных комиссий; религиозным объединениям.¹⁰⁴

В Кыргызской Республике указанный запрет распространяется на работников государственных органов и органов местного самоуправления, членов избирательных комиссий, наблюдателей, международных наблюдателей, судей, представителей религиозных организаций, членов организаций, занимающихся благотворительной деятельностью, лиц, не достигших 18 лет, иностранных граждан и организаций, а также лиц без гражданства.¹⁰⁵

В Туркменистане члены избирательных комиссий, наблюдатели, судьи, члены и представители благотворительных и религиозных организаций, сотрудники правоохранительных органов, за исключением случаев, когда указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов, а также доверенных лиц кандидатов, не имеют права участвовать в агитации, в том числе выпускать и распространять любые агитационные материалы. Также не допускается участие в агитации лиц, не достигших возраста 18 лет, иностранных граждан, иностранных государств и организаций, международных организаций

¹⁰⁴ См. Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан” от 28.09.1995 N 2464, ст. 27, пункт 4

¹⁰⁵ См. Конституционный закон Кыргызской Республики “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогору Кенеша Кыргызской Республики” от 2 июля 2011 года N 68 (в ред. конституционного Закона КР от 25 ноября 2011 года N 221), ст.22, часть15.

и международных общественных движений. Лица, состоящие на службе в органах государственной власти и местного самоуправления, не вправе проводить агитацию при исполнении ими должностных или служебных обязанностей, а также использовать ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления для проведения агитации.¹⁰⁶

В Российской Федерации запрещено проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, другим государственным органам, органам местного самоуправления, лицам, занимающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (за исключением политических партий) при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей, кроме случая, предусмотренного законом¹⁰⁷, и (или) с использо-

¹⁰⁶ См. Закон Туркменистана от 4 мая 2013 года “Об утверждении и введении в действие Избирательного кодекса Туркменистана” (в силе с 01.07.2013г.), ст. 62, части 7, 8.

¹⁰⁷ Лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, вправе проводить агитацию по вопросам референдума, в том числе на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, выпускать и распространять агитационные материалы, но не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. (см. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (ред. от 07.05.2013), ст.48, пункт 8.1)

ванием преимуществ своего должностного или служебного положения, воинским частям, военным учреждениям и организациям, благотворительным и религиозным организациям, учрежденным ими организациям, а также членам и участникам религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний, комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса, иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного законом, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам, международным организациям и международным общественным движениям, представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности, лицам, в отношении которых решением суда в период проводимой избирательной кампании установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных законом: Запрещается привлекать к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет. Лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, если указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.¹⁰⁸

¹⁰⁸ См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (ред. от 07.05.2013), ст. 48, пункты 6–8

Таким образом, в ряде государств законодательный запрет на проведение предвыборной агитации и распространение агитационных материалов любого характера, в числе многих других субъектов, установлен также и для лиц, не достигших возраста 18 лет. По этому поводу, считаем целесообразным *расширить круг субъектов, перечисленных в части 6 статьи 18 Избирательного кодекса РА, включив в него также лиц, не достигших возраста 18 лет. При этом целесообразно запретить не только осуществление предвыборной агитации с привлечением несовершеннолетних, но и использование их образов в аудио, видео или иной форме в предвыборной рекламе. Надо заметить, что согласно части 3 статьи 14 закона РА “О рекламе” от 30.04.1996г. запрещается использование в рекламе образов несовершеннолетних в аудио, видео или иной форме, если она не относится к продуктам, предусмотренным для несовершеннолетних.*

В связи с обсуждаемой постановкой вопроса, к примеру, в Российской Федерации, как было указано выше, запрещается привлекать к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования 18-летнего возраста, в том числе использовать их образы и выражения в агитационных материалах, за исключением случаев, предусмотренного законом. Согласно этому, использование образа физического лица в агитационных материалах избирательного объединения и выражений физического лица относительно кандидата, избирательного объединения возможно только с письменного согласия данного физического лица. Данное ограничение не распространяется

на использование кандидатом своих изображений, использование избирательным объединением изображений выдвинутых им кандидатов, в том числе со своими супругом, детьми (включая детей, не достигших возраста 18 лет), родителями и другими близкими родственниками, а также среди неопределенного круга лиц.¹⁰⁹

Считаем, что законодательное закрепление вышеуказанного предложения исключит возможность использования административных рычагов со стороны отдельных участников избирательного процесса.

В 22-ой статье Избирательного кодекса РА установлены ограничения предвыборной агитации кандидатов, занимающих политические, дискреционные и гражданские должности или являющихся государственными или муниципальными служащими. В частности, при исполнении служебных обязанностей запрещаются прямые или косвенные призывы, направленные на голосование “за” или “против” кандидата, партии, блока партий, или любое злоупотребление должностной позицией для получения преимущества во время выборов (часть 1, пункт 1). В связи с этим в решении Центральной избирательной комиссии РА N 263-Ц от 13.05.2012г., в частности, отмечено, что нормы, предусматривающие соответствующие ограничения, напрямую устанавливают запреты только

¹⁰⁹ См. там же, ст.48, пункт 6, пункт 9, подпункт «д»: См. также Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации” (ред. от 07.05.2013г.), ст.49, пункт 6, пункт 7, подпункт 5. Федеральный закон от 18.05.2005 N 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (в ред. от 02.07.2013г.), ст. 55, часть 9, часть 10, пункт 5

для тех случаев, когда предвыборная агитация и распространение агитационных материалов любого характера проводится при осуществлении полномочий данных лиц. Закон запрещает должностному лицу осуществлять предвыборную агитацию, выступая именно как должностное лицо и проводя агитацию, используя предоставленные ему те или иные правомочия, либо посредством оных, однако закон не запрещает кандидату осуществлять предвыборную агитацию в пользу данной партии только по той причине, что данное лицо одновременно является должностным лицом.¹¹⁰ Фактически, выражение *“при осуществлении должностных полномочий”* в смысле сроков на практике воспринимается до окончания рабочего дня, то есть до 18:00.

В отличие от Избирательного кодекса РА, правовое содержание выражения “злоупотребление должностным положением” раскрыто в относящемся к выборам законодательстве ряда государств. Так, к примеру, в Республике Казахстан кандидатам, являющимся должностными лицами государственных органов, запрещается использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Под использованием преимуществ должностного или служебного положения понимается привлечение лиц, находящихся в подчинении или в другой

¹¹⁰ Решение Центральной избирательной комиссии N 263-ш от 13.05.2012г. “Об обсуждении заявления блока партий “Армянский национальный конгресс” о признании недействительными результатов пропаведенных по пропорциональной системе выборов в Наиональное собрание РА 6-го мая 2012г. “

служебной зависимости, к осуществлению предвыборной агитации, за исключением случаев, когда указанные лица осуществляют агитацию в качестве доверенных лиц кандидата; использование помещений, занимаемых государственными органами, для осуществления деятельности, способствующей избранию кандидата, политической партии, выдвинувшей партийный список, если иным кандидатам, политическим партиям не гарантировано использование указанных помещений на таких же условиях. Соблюдение установленных настоящим пунктом ограничений не должно препятствовать выполнению должностными лицами своих служебных обязанностей.¹¹¹

В Российской Федерации кандидаты, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (за исключением политических партий), а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные или выборные муниципальные должности, либо находящиеся

¹¹¹ См. Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан” от 28.09.1995г. N 2464, ст.27, пункт 5.

на государственной или муниципальной службе, либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (за исключением политических партий), в период избирательной кампании, кампании референдума не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения кандидата, списка кандидатов и (или) их избрания.¹¹² Под использованием преимуществ должностного или служебного положения понимается привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов; использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, если иным кандидатам, избирательным объединениям, не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях; использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных орга-

¹¹² См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ред. от 07.05.2013), ст.40, пункты 1, 4

нов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда. Под использованием преимуществ должностного или служебного положения понимают также использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране.

В связи с вышеуказанным надо отметить, что согласно Избирательному кодексу РА запрещается с целью предвыборной агитации использование предоставленных для исполнения служебных обязанностей помещений, транспортных средств и средств связи, материальных и человеческих ресурсов, за исключением мероприятий, применяемых по отношению к высокопоставленным должностным лицам, подлежащим государственной охране согласно закону РА “Об обеспечении безопасности

лиц, подлежащих специальной государственной охране”. С целью предвыборной агитации эти кандидаты используют государственную собственность на равных условиях с другими кандидатами (ст.22, часть 1, пункт 2).

В Российской Федерации под использованием преимуществ должностного или служебного положения понимают также сбор подписей избирателей, ведение предвыборной агитации лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности (за исключением политических партий), в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок, а также доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, ведения предвыборной агитации, если иным кандидатам, избирательным объединениям, для этих целей не будет гарантирован такой же доступ в соответствии с законодательством РФ. Под использованием преимуществ должностного или служебного положения понимают также агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности (за исключением политических партий), а также обнародование в период

избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

Соблюдение вышеперечисленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, Президентом Российской Федерации своих полномочий и выполнению ими своих обязанностей перед избирателями.¹¹³

Подобные положения содержатся также в законодательстве других государств.¹¹⁴

В связи с этим, несмотря на существенный прогресс, зафиксированный в области правового регулирования избирательного процесса, обусловленный принятием нового Избирательного кодекса РА в 2001 году, все еще продолжает быть актуальной проблема использования административных ресурсов со стороны кандидатов, занимающих политические, дискреционные и гражданские должности во время предвыборной агитации и в период, предшествующий ей. В этом смысле, несмотря на то, что предусмотренные Избирательным кодексом РА ограничения относятся к официальному периоду пред-

¹¹³ См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ред. от 07.05.2013), ст.40, пункты 5, 6

¹¹⁴ См., например, Конституционный закон Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогору Кенеша Кыргызской Республики" от 2 июля 2011 года N 68 (в ред. конституционного Закона КР от 25 ноября 2011 года N 221), ст. 21, части 3, 4

выборной агитации, в то же время зафиксированы факты использования административных ресурсов также до официального старта периода предвыборной агитации. Так, например, в окончательном докладе наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов в Национальное собрание РА от 06.05.2012г., в частности, указано, что были отмечены случаи злоупотребления административными ресурсами. Хотя Избирательный кодекс РА и закон РА “Об общем образовании” запрещают совмещение агитации и исполнения должностных обязанностей, долгосрочные наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ встречали многочисленные случаи, когда одна из участвующих в избирательном процессе сил активно привлекала учителей и школьников в агитационных мероприятиях, в том числе в школах и во время уроков. Со стороны долгосрочных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ зафиксированы случаи просьб и освобождения учителей и учеников от уроков с целью участия в митинге одной из участвующих в избирательном процессе политических сил. Кампания одной из партий на местном уровне была осуществлена с активным участием директоров и учителей школ. В другом случае ректор частного университета наставлял присутствующих проголосовать в пользу кандидатов одной из политических сил. Злоупотребление административными средствами, в том числе подключение человеческого ресурса сотрудников образовательной сферы, нарушило Избирательный кодекс РА и содействовало формированию неравного конкурентного поля для политических участников, противоречат параграфу 7.7 Копенгагенско-

го документа ОБСЕ 1990г.¹¹⁵ Кстати, этот документ гласит: “Для того, чтобы воля народа стала основой для власти правительства, государства–участники обеспечивают, чтобы законы и государственная политика давали возможность проведения политических движений в атмосфере свободы и честности; ни одно административное действие, насилие или террор не сдержит партии и кандидатов от свободного изъяснения их взглядов и оценок, также как не помешает избирателям познакомиться с ними и обсуждать их, или голосовать свободно, не боясь наказания”.

В связи с данной проблемой во внеочередном докладе Защитника прав человека РА относительно выборов Национального собрания РА в 2012г., в частности, отмечено, что зафиксированы жалобы, которые относились к злоупотреблению административным ресурсом в процессе осуществления предвыборной агитации со стороны кандидатов, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления. Защитник прав человека получил 5 сигналов, которые относились к случаям злоупотребления административным ресурсом. 3 из них были опровергнуты письменными ответами, полученными от Центральной избирательной комиссии РА, а

¹¹⁵ См. Окончательный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ/ОБСЕ относительно выборов Национального собрания РА 06.05.2012г. (Варшава, 26.06.2012г.), VIII. Предвыборная агитация и финансирование агитации.

в результате обсуждения еще двух избирательные нарушения были ликвидированы.¹¹⁶

В окончательном докладе наблюдательной миссии по выборам БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов президента РА 18.02.2013г. отмечено, что во время кампании, в общем, были сохранены основные свободы и конкуренты смогли беспрепятственно осуществлять свою агитацию. Однако наблюдательная миссия БДИПЧ ОБСЕ заметила отсутствие беспристрастности общественного управления и злоупотребление административным ресурсом в пользу действующего президента. В докладе, в частности, зафиксировано, что долгосрочные наблюдатели НМВ БДИПЧ ОБСЕ подтвердили случаи злоупотребления административным ресурсом в Ереване и в восьми из десяти областей. В одном из сел Араратской области председатель муниципалитета использовал здание муниципалитета как предвыборный штаб. В одном из сел Арагацотнской области сотрудники муниципалитета использовали оборудование муниципалитета в агитационных целях, и в одном городе той же области предвыборный штаб был снабжен оборудованием офиса мэра. Мэрия Капана использовала свои средства для агитации. Один из председателей сел Ширакской области использовал в целях агитации машину муниципалитета. Председатели сел Лорийской области осуществляли агитацию в административных офисах сел. В одном из сел Котайской области ад-

¹¹⁶ См. Внеочередной доклад Защитника прав человека РА от 27.06.2012г. относительно выборов в Национальное собрание РА 2012г. (Существенные избирательные нарушения, Использование административного ресурса)

министративное здание использовалось как пункт распространения агитационных материалов, оборудование еще одного административного здания использовалось в агитационных целях. Указанные факты ставят под сомнение вопрос разграничения государства и политической партии, закрепленный в параграфе 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г. Долгосрочные наблюдатели наблюдательной миссии по выборам БДИПЧ ОБСЕ рассмотрели случаи запугивания избирателей и насилия над ними, в том числе – применение давления на государственных служащих со стороны вышестоящего с целью участия в агитационных мероприятиях и голосования в пользу действующего руководителя государства. В частности, в некоторых городах учителей принудили участвовать в агитационных мероприятиях и дать номера их паспортов директорам школ. В одном из городов медицинский персонал четырех разных учреждений был принужден участвовать в митинге... В докладе отмечено, что такое неуместное воздействие, в частности, на государственных служащих, может иметь последствия, связанные со средствами к существованию, и ставит под вопрос возможность граждан иметь мнение и высказываться, не испытывая страха наказания, что закреплено в параграфе 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.¹¹⁷

В связи с вышесказанным в данном докладе отмечено, что государственные должностные лица должны

¹¹⁷ См. Окончательный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ/ОБСЕ относительно выборов президента РА 18.02.2013г. (Варшава, 08.05.2013г.), VIII. Предвыборная агитация и финансирование агитации

воздерживаться от злоупотребления административными ресурсами, включая злоупотребление должностным положением, по отношению к своим работникам и общественности. Нужно предпринять эффективные меры в направлении обеспечения беспристрастности должностных лиц общественного управления, в том числе государственных органов и органов местного самоуправления. Они должны воздерживаться от применения давления на избирателей как в период кампании, так и в день голосования. Уголовный кодекс должен быть изменен с целью включения преступлений, связанных с злоупотреблением должностным положением и административными ресурсами в агитационных целях.

В докладе также зафиксировано, что многочисленные должностные лица, которые согласно Избирательному кодексу РА не имеют права осуществлять агитацию, исполняя свои должностные полномочия, обошли закон, оформив отпуск, чтобы активно участвовать в агитации для действующего руководителя государства. В частности, девять из десяти губернаторов взяли отпуск с целью осуществления агитации в пользу действующего президента. Это обстоятельство способствовало искажению разделения государства и политической партии, а также функций должностной и агитационной деятельности. Долгосрочные наблюдатели НМВ БДИПЧ ОБСЕ отметили несколько нарушений положений Избирательного кодекса РА со стороны областных и муниципальных служащих, которые проводили агитацию, исполняя свои полномочия. Например, в одной из областей агитационные

мероприятия имели место в рабочее время, и общественные служащие, которые не находились в отпуске, участвовали в них. В трех селах другой области председатели сел проводили агитацию, не находясь в отпуске. Отсутствие беспристрастности общественного управления противоречило параграфам 5.4 и 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.¹¹⁸

Согласно Избирательному кодексу РА, избирательные штабы не могут располагаться в зданиях, занятых государственными органами и органами местного самоуправления (за исключением тех случаев, когда штабы занимают площади, не принадлежащие этим органам), а также в тех зданиях, в которых действуют избирательные комиссии (ст.18, часть 5). В связи с этим в окончательном докладе наблюдательной миссии по выборам БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов Президента РА 18.12.2013г. отмечено, что долгосрочные наблюдатели НМВ БДИПЧ ОБСЕ доложили о нескольких случаях, когда штабы действующего президента или находящейся у власти политической силы располагались или в одном и том же здании с избирательными комиссиями, или в зданиях, занятых государственными органами и органами местного самоуправления, или в сооружениях, являющихся собственностью государственных органов или органов местного самоуправления.

К данной проблеме обратился также Конституционный суд РА в своем решении от УҒН-1028 31.05.2012г., в

¹¹⁸ См. там же

котором, в частности, отмечено: “На обеспечение нейтральности государственной власти направлены также предусмотренные статьей 22 Избирательного кодекса РА ограничения предвыборной агитации кандидатов, занимающих политические, дискреционные и гражданские должности, являющихся государственными или муниципальными служащими. Той же цели служат также предусмотренные статьей 107 Кодекса ограничения. Конституционный суд, прежде всего, зафиксировал, что в период предвыборной агитации относительно предусмотренных избирательным кодексом нарушений со стороны должностных лиц от участвующих в выборах по пропорциональной системе партий, в том числе от подавшего заявления блока партий, никаких заявлений в сроки и в порядке, установленные законом, подано не было и вышеуказанное не становилось предметом разбирательства в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства РА.

Избирательный кодекс не предусматривает иных ограничений относительно участия в предвыборной агитации разных государственных должностных лиц, в частности, Президента РА, и Центральная избирательная комиссия была обязана руководствоваться требованиями закона.

Конституционный суд считает, что в условиях имеющейся избирательной системы задача должна решаться не путем запрещения участия в предвыборной агитации лиц, занимающих политические должности, а

посредством гарантирования строжайшего исполнения требований статей 18 и 22 Избирательного кодекса”.¹¹⁹

К предмету проблемы есть также обращение в совместном заключении БДИПЧ ОБСЕ и Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии) от 20.04.2011г. относительно проекта нового Избирательного кодекса РА. В соответствии с ним: “Разграничение государственных средств (ресурсов) от средств кандидата или партии является проблемой хронического характера в РА, что отмечалось, начиная с 1996 года, в каждом докладе БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов. Во время общегосударственных выборов средства под контролем некоторых государственных учреждений используются в агитационных целях со стороны властвующих кандидатов. Это создает неравенство средств между властвующими и невластвующими кандидатами. Эта практика не созвучна взятым обязательствам ОБСЕ, которые призывают разделять партию и государство или осуществлять агитацию на равных основаниях. Они также не созвучны Уставу благоприятной деятельности в избирательных вопросах, где принцип равенства возможностей сводится к нейтральному отношению со стороны государственной

¹¹⁹ См. решение Конституционного суда УЧН-1028 от 31 мая 2012г. по делу об оспаривании решения Центральной избирательной комиссии РА N 265-ш от 13 мая 2012г. “Об избрании депутатов Национального собрания Республики Армения по пропорциональной системе” на основании заявления блока партий “Армянский национальный конгресс”, пункт 8

власти. Статья 22 Избирательного кодекса должна дать решение данному вопросу”.¹²⁰

Согласно Избирательному кодексу РА кандидаты в президенты РА, **за исключением занимающих политические должности** (подчеркивание наше), после регистрации в качестве кандидата и до подведения результатов выборов освобождаются от исполнения своих должностных обязанностей. Кандидаты в Президенты РА не имеют права использовать свое должностное положение во время предвыборной агитации для получения преимущества (ст.87, часть 2). Во второй части статьи 107 кодекса определено, что сотрудники государственных органов и органов местного самоуправления и те должностные лица, на которых не распространяются ограничения, предусмотренные частью 1 статьи 107 Избирательного кодекса РА, после регистрации в качестве кандидата в депутаты Национального собрания и до окончания предвыборной агитации временно освобождаются от исполнения своих должностных обязанностей, **за исключением лиц, занимающих политические должности** (подчеркивание наше).

Несмотря на вышеперечисленные законодательные ограничения, надо констатировать, что правовые механизмы, направленные на решение данной проблемы, не целостны и нуждаются в усовершенствовании. Так, к

¹²⁰ См. 48-ой пункт Совестного заключения БДИПЧ/ОБСЕ и Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии) от 20.04.2011г. относительно проекта нового Избирательного кодекса РА (CDL(2011)020)

примеру, пункт 3 части 1 статьи 22 Избирательного кодекса РА запрещает в период предвыборной агитации освещение в средствах массовой информации деятельности кандидатов, занимающих политические, дискреционные и гражданские должности или являющихся государственными или муниципальными служащими, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией, официальных визитов и приемов, а также деятельности, осуществляемой ими во время стихийных бедствий. Если осуществляется иная деятельность указанного в данной статье кандидата, то средство массовой информации, осуществляющее наземное эфирное вещание, принимает это во внимание при освещении деятельности других кандидатов для соблюдения недискриминационного принципа равенства освещения, установленного статьей 19 Избирательного кодекса РА (ст.22, часть 2).

Достоин внимания то обстоятельство, что установленный в пункте 3 части 1 статьи 22 запрет относится *к средствам массовой информации в целом*, тогда как в части 2 той же статьи упоминается *только средство массовой информации, осуществляющее наземное эфирное вещание*.

В вышеуказанных случаях освещение со стороны СМИ деятельности кандидата, занимающего, например, высокую государственную должность, даже при явной агитационной направленности или при явном преимуществе в сравнении с другими кандидатами, может быть “оправдано” наличием информационного повода или отсутствием агитационной цели, наличие чего в области

деятельности СМИ или их представителей другие кандидаты еще должны доказать. К данной задаче обращались, например, в отчете Ереванского пресс-клуба, Европейского союза, Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе о мониторинге освещения парламентских выборов РА 6 мая 2012 года со стороны вещательных СМИ Армении. В соответствии с ним, еще одной традиционной и пока еще злободневной проблемой, требующей если не законодательного, то хотя бы саморегулирования, является освещение не относящейся к предвыборной кампании деятельности лидеров партий. Во время парламентских выборов это относилось, в основном, к властвующей политической силе, в избирательном списке которой первым и третьим номером были действующие президент и премьер-министр РА. Освещение их непартийной деятельности на разных каналах в период предвыборной агитации составило в среднем 25% всего эфирного времени властвующей политической силы. Это означает, что в вечернем эфире каждого канала им предоставлялось в день около 3 минут. Такой объем можно считать приемлемым, если бы речь шла о неотложных публичных мероприятиях. Однако не все публичные мероприятия с участием данных лиц можно считать обязательными в период избирательной кампании, в которой они также являлись кандидатами. И если участие во внутренних и внешних мероприятиях, сроки которых решались не по их воле (празднование Святой Пасхи, заседания Правительства и т.д.), полностью правомерно, то частое посещение самых разных учрежде-

ний и предприятий, торжественных церемоний и пр. не всегда являлись тем, что не могло быть предусмотрено до или после периода предвыборной кампании. Тем более что существует неписаное правило: для обеспечения максимально равных условий ведения предвыборной агитации участвующие в кампании руководители государства должны сокращать, а не делать более частыми, свои участия в публичных мероприятиях, не относящихся к предвыборной кампании.

Естественно, вещающие СМИ традиционно освещают каждое публичное мероприятие с участием президента и премьер-министра РА, и, фактически, преимущество властвующей политической силы по отношению к конкурентам формировалось частотой эфирного времени и частотой обращения за счет их деятельности как должностных лиц. Это, в первую очередь, относилось к общественному радио и компании “Шант”, в которых освещение не имеющих непосредственного отношения к выборам мероприятий с участием президента и премьер-министра РА составило 41.7% от всего эфирного времени, предоставленного со стороны этих каналов властвующей силе, что могло характеризоваться как чрезмерное.

Что касается объема освещения непартийной деятельности лидеров политических сил, привлекает внимание отношение компании “Кентрон” к первому номеру избирательного списка ППА и к президенту национального олимпийского комитета Армении. В период предвыборной агитации в вечернем эфире “Кентрона” его деятельности как руководителя НОКА было уделено

приблизительно столько же внимания, сколько составило все эфирное время, выделенное партии “Объединенные армяне”.¹²¹

А, к примеру, в опубликованном 27 апреля 2012 г. промежуточном докладе наблюдательной миссии по выборам БДИПЧ ОБСЕ (3–24 апреля 2012г.) в связи с парламентскими выборами РА 6 мая 2012г. зафиксировано, что если до старта кампании деятельность президента и членов правительства РА получала в наблюдаемых СМИ чрезмерно объемное освещение, то после 8 апреля объем существенно сократился.

В отчете Ереванского пресс-клуба, Европейского союза, Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе о мониторинге освещения президентских выборов РА 2013 года со стороны вещательных СМИ Армении отмечено, что в период, предшествующий предвыборной агитации, СМИ достаточно интенсивно обращались к деятельности президента РА не как кандидата, а как должностного лица. В частности, в последнюю неделю (14–20 января), предшествовавшую периоду предвыборной агитации, освещение деятельности президента РА как должностного лица на исследуемых 9 каналах составило 65.6% от предоставленного ему общего эфирного времени (почти две трети). В эфире “Шант” этот показатель составил 93.4%, в

¹²¹ См. Отчет Ереванского пресс-клуба, Европейского союза, Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе о мониторинге освещения парламентских выборов РА 6 мая 2012 года со стороны вещательных СМИ Армении (www.yrc.am)

A1 – 85.3%. В результате президент РА получил существенное информационное преимущество по отношению ко всем остальным конкурентам, чья деятельность вне статуса кандидата не освещалась, не считая 30 секунд Р.Ованнисяна. Превосходство освещения деятельности президента РА как действующего президента над освещением его деятельности как кандидата зафиксировано в 8 из 9 исследуемых СМИ.

Однако освещение деятельности действующего президента в исследуемых СМИ коренным образом изменилось с началом предвыборной кампании. При этом с приближением дня выборов освещение деятельности президента в его должностном статусе становилось все менее активным. Данный факт свидетельствует о том, что в отличие от всех предыдущих выборов, определенное внимание было уделено неписаному правилу, согласно которому выдвинутое должностное лицо должно сократить свое участие в неотносящихся к предвыборной кампании публичных мероприятиях, а СМИ должны освещать такие мероприятия более кратко.

С точки зрения освещения, чувствительная разница между периодом, непосредственно предшествующим периоду предвыборной агитации, и самой предвыборной агитацией в очередной раз доказывает необходимость регламентирования и наблюдения не только 4 недель кампании, но и более длительного периода. В противном

случае трудно говорить о равных информационных возможностях для кандидатов.¹²²

В связи с этим в Приложении Рекомендации N R (99) 15 Комитета Министров государств – членов Совета Европы о мерах по освещению избирательной кампании средствами массовой информации по части компаний, осуществляющих телерадиовещание, установлено, что при отсутствии правил саморегулирования государства–участники должны предпринять меры, посредством которых общественные и частные вещательные компании должны быть в период выборов особенно справедливыми, уравновешенными и беспристрастными в информационных и публицистических передачах, включая интервью и дебаты. Во время таких передач органы общественной власти не должны использовать свое преимущественное положение. Отдельное внимание должно быть уделено неинформационным и непублицистическим передачам, которые напрямую не связаны с избирательной агитацией, но могут иметь влияние на отношение избирателей.¹²³

Нужно отметить, что в связи с парламентскими выборами 2012 года соответствующими решениями Центральной избирательной комиссии РА было отказано

¹²² См. Отчете Ереванского пресс-клуба, Европейского союза, Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе о мониторинге освещения президентских выборов РА 2013 года со стороны вещательных СМИ Армении (www.ypc.am)

¹²³ См. Рекомендация N R (99) 15 Комитета Министров государств–членов Совета Европы о мерах по освещению избирательной кампании средствами массовой информации (принята Комитетом Министров 9 сентября 1999 года на 678 встрече заместителей министров), Приложение, II. 2, 3

в возбуждении административных производств по ряду заявлений (жалоб), связанных с нарушениями требований пункта 3 части 1 статьи 22 Избирательного кодекса РА со стороны отдельных средств информации.¹²⁴

В связи с предложенной постановкой вопроса, рассмотрим действующие правовые регулирования в ряде зарубежных государств. Так, к примеру, в Кыргызской Республике зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные политические (за исключением депутатов законодательного органа и президента республики), административные государственные и муниципальные должности, либо работающие в средствах массовой информации, с момента регистрации и до определения результатов выборов приостанавливают исполнение должностных или служебных полномочий.¹²⁵

В Республике Казахстан кандидаты в Президенты, депутаты законодательного органа со дня их регистрации и до опубликования итогов выборов вправе освободиться от исполнения служебных обязанностей.¹²⁶

В Российской Федерации соблюдение законодательных ограничений, связанных с использованием преи-

¹²⁴ См., например, решения Центральной избирательной комиссии N 134–136–Ц, 138–146–Ц, 149–Ц, 152–154–Ц, 156–168–Ц, 172–176–Ц от 20 апреля 2012г

¹²⁵ См. Конституционный закон Кыргызской Республики “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогору Кенеша Кыргызской Республики” от 2 июля 2011 года N 68 (в ред. конституционного Закона КР от 25 ноября 2011 года N 221), ст.21, часть 5

¹²⁶ См. Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан” от 28.09.1995 N 2464, ст.47, пункт 1

муществ должностного или служебного положения, не должно препятствовать осуществлению полномочий со стороны Президента, депутатов Российской Федерации и исполнению их обязательств перед избирателями.¹²⁷

В Республике Узбекистан кандидат в президенты на время проведения встреч с избирателями, выступлений на предвыборных собраниях, по телевидению и радио имеет право освобождаться от выполнения производственных или служебных обязанностей.¹²⁸ Сказанное относится также и к лицам, зарегистрированным в качестве кандидатов в депутаты.¹²⁹

Возвращаясь к действующему в Республике Армения правовому регулированию данного аспекта, отметим, что, как было выше указано, кандидаты в президенты РА после регистрации в качестве кандидата и до подведения результатов выборов освобождаются от исполнения своих служебных обязанностей. А сотрудники государственных органов и органов местного самоуправления и те должностные лица, на которых не распространяются ог-

¹²⁷ См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ред. от 07.05.2013), ст.40, пункты 5, 6. См. также Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" (ред. от 07.05.2013), ст.41, пункты 4, 5, Федеральный закон от 18.05.2005 N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. от 02.07.2013), ст.46, пункты 4, 5

¹²⁸ См. Закон Республики Узбекистан «О выборах Президента Республики Узбекистан» (дейст. ред.), ст.28¹

¹²⁹ См. Закон Республики Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» (дейст. ред.), ст.29

раничения, предусмотренные частью 1 статьи 107 Избирательного кодекса, после регистрации кандидатом в депутаты Национального собрания РА и до окончания предвыборной агитации временно освобождаются от исполнения своих служебных обязанностей. По этому поводу Избирательный кодекс РА предусмотрел исключения по части лиц, занимающих политические должности (ст.87, часть 2, ст.107, часть 2), что, с одной стороны, логично, а с другой – фактически предоставляет кандидатам, занимающим политические должности, возможность использовать свое должностное или служебное положение для получения преимущества во время предвыборной агитации, несмотря на установленные правовые запреты.

В связи с этой проблемой Конституционный суд РА в решении U^ЧП-1028 от 31.05.2012г. высказал свою правовую позицию в отношении того, что в условиях существующей избирательной системы проблема должна решаться не путем запрещения участия в предвыборной агитации лиц, занимающих политические должности, а путем гарантирования строжайшего исполнения требований 18-ой и 22-ой статей Избирательного кодекса РА.

Конечно, например, предусмотрение законодательного запрета на исполнение своих служебных обязанностей президентом РА с момента его регистрации в качестве кандидата в президенты РА и до подведения результатов выборов было бы полностью нелогичным, что обусловлено его особым статусом в системе органов государственной власти, а также предоставленным Конституцией кругом полномочий и особенностями их

осуществления. Сказанное относится также и к другим зарегистрированным в качестве кандидатов субъектам, занимающим политические должности. Например, если бы премьер-министр РА после регистрации кандидатом в депутаты Национального собрания и до окончания предвыборной агитации был временно освобожден от исполнения служебных обязанностей, равно как и министры (включая заместителя председателя правительства), то мог бы возникнуть вопрос о том, кто в указанный период должен созывать и проводить заседания правительства, руководить деятельностью правительства и систематизировать работу министров.

С другой стороны, относительно исключения, предусмотренного Избирательным кодексом РА для всех (подчеркивание наше) субъектов, занимающих политические должности, пожалуй, было бы целесообразно ограничить круг субъектов, занимающих такие должности. Это относится к зарегистрированным кандидатами *действующих* руководителей муниципалитетов. То есть, мы считаем целесообразным, чтобы последние освобождались (временно освобождались) от исполнения своих обязанностей с момента регистрации кандидатами в президенты РА или депутаты Национального собрания РА и до подведения результатов выборов или окончания срока предвыборной агитации соответственно, что содействовало бы предотвращению или, по крайней мере, ограничению злоупотребления административным ресурсом со стороны указанных лиц в вышеуказанные периоды, установленные Избирательным кодексом РА, учиты-

вая также ту норму Избирательного кодекса РА, согласно которой кандидаты в президенты РА не имеют права использовать свое должностное положение **во время предвыборной агитации** (подчеркивание наше) для получения преимущества (ст.87, часть 2). Характерно, что данное ограничение относится к периоду предвыборной агитации, который, согласно действующему правовому регулированию, начинается в 7-ой день, следующий за последним днем срока, установленного Избирательным кодексом РА для регистрации кандидатов, избирательных списков партий, и заканчивается за день до дня голосования (ст.18, часть 1). В части 2 статьи 87 Избирательного кодекса в то же время установлено, что кандидаты в президенты республики освобождаются от исполнения своих служебных обязанностей **с момента регистрации кандидатом и до подведения результатов выборов** (подчеркивание наше), *за исключением занимающих политические должности*, то есть в последнем случае речь идет о более продолжительном периоде. В связи с этим, несмотря на то, что статьей 22 Избирательного кодекса РА предусмотрены ограничения предвыборной агитации для занимающих политические, дискреционные, гражданские должности, а также являющихся государственными или муниципальными служащими кандидатов, тем не менее, не исключается возможность использования со стороны занимающих политические должности кандидатов в президенты РА своего должностного положения в период вне установленного Избирательным кодексом РА периода предвыборной агитации.

Исходя из соображений о предотвращении или как минимум ограничении возможного злоупотребления административным ресурсом со стороны зарегистрированных кандидатами в президенты РА или в депутаты Национального собрания действующих руководителей муниципалитетов, считаем также целесообразным ввести дополнения в статью 132 Избирательного кодекса РА и в статью 24 Закона РА “О местном самоуправлении” от 07.05.2002г., закрепляя положение, что одно и то же лицо не может более чем два раза подряд избираться на должность руководителя муниципалитета.

В связи с этим необходимо отметить, что в части 2 статьи 24 принятого 07.05.2002г. Закона РА “О местном самоуправлении” (ՀՕ-337) было закреплено, что одно и то же лицо может избираться в должности руководителя муниципалитета не более чем два раза подряд. Принятым 28.11.2006г. Законом РА “О внесении изменений в заокне Республике Армения ”О местном самоуправлении” (ՀՕ-226-Ն) данное положение было признано потерявшим силу. Кроме того, в принятом 05.02.1999г. Избирательном кодексе РА¹³⁰ (ՀՕ-284) указанное выше ограничение изначально не было предусмотрено. Пунктом “г” статьи 75 принятого 19.05.2005г. Закона РА “О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения” (ՀՕ-101-Ն) в статье 123 Избирательного кодекса РА был добавлен новый пункт (9), который предусматривал ограничение на избрание одного и того же лица руко-

¹³⁰ Потерял силу 26.06.2011г.

дителем муниципалитета более чем два раза подряд. Данный пункт признан потерявшим силу пунктом 4 статьи 98 принятого 22.12.2006г. Закона РА “О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения” (ՀՕ-1-Ն). В действующем Избирательном кодексе (26.05.2011թ.) данное ограничение не предусмотрено.

Рассмотрим правовые регулирования некоторых зарубежных стран в связи с предметом обсуждаемой проблемы. Так, к примеру, согласно Конституции Филиппин от 1987г. срок службы избранных представителей местной власти – 3 года, за исключением отдельной категории служащих, срок службы которых определяется согласно закону, и ни один из таких служащих не может занимать должность более чем 3 раза подряд. Сложение полномочий на любой срок на добровольной основе не считается перерывом в службе, пока не закончится полный срок службы, на который данное должностное лицо было избрано (Х, ст.8). В ряде штатов США также предусмотрены определенные ограничения, связанные с периодичностью избрания мэров. Например, в Цинцинатти (Огайо) одно и то же лицо не может исполнять обязанности в должности мэра города более чем 2 раза подряд, каждый раз сроком на 4 года.¹³¹ Уставом города Кловис¹³² (Нью-Мехико) опре-

¹³¹ См. Charter of the City of Cincinnati (adopted by vote of the people on November 2, 1926), article IX, section 2b (added by Ord. No. 77-1999, eff. June 1, 2001; election of May 4, 1999; amended by Ord. No. 304-2012, eff. Aug. 1, 2012; election of Nov. 2, 2012)

¹³² См. Charter of the City of Clovis (adopted by the voters of the City of Clovis at the special election on November 2, 1971, as amended by vote of the City of Clovis on March 6, 1984), **Section 3-2 Term Limits**

делено, что лицо, занимающее должность мэра 2 срока подряд, не может вновь выдвигать свою кандидатуру до тех пор, пока после него не пройдет 1 целый срок полномочий. В Юнион–Сити (Калифорния) выбранный прямыми выборами мэр занимает должность 4 года и не может выдвигать свою кандидатуру более чем 3 раза подряд. После исполнения обязанностей три срока подряд то же лицо может вновь выдвинуть свою кандидатуру спустя 2 года.¹³³ В Ирвине (Калифорния) мэр избирается сроком на 2 года. Причем одно и то же лицо не может занимать должность более чем 2 раза подряд.¹³⁴ В Хьюстоне (Техас) срок исполнения обязанностей мэра – 2 года, и разрешается выдвигаться подряд 2 раза¹³⁵, а, к примеру, в городе Сан–Антонио – 4 раза.¹³⁶ В городе Нью–Йорк по результатам проведенного 02.11.2010г. референдума было решено вместо ранее установленной возможности избираться на должность мэра 3 раза подряд, определить ограничение на избрание 2 раза подряд.¹³⁷

¹³³ См. Union City Municipal Code, 1991, title 2, chapter 2.07 (Ord. 495–96 § 1 (part), 1996)

¹³⁴ См. Charter of the City of Irvine, article IV, section 400 (Amend. of 9–8–78; Amend. of 6–3–86; Amend. of 6–7–88; Amend. of 3–1–88, § 1; Amend. of 11–5–91)

¹³⁵ См. Charter of the City of Houston, article V, sec. 5 (added by amendment August 11, 1979), 6a (added by amendment November 5, 1991)

¹³⁶ См. Charter of the City of San Antonio, 1951, article II, sec. 5 (Ord. No. 44391, § 1 (Prop. 7), 10–3–74; Ord. No. 85965, § 1 (Prop. 1), 5–5–97), article III, sec. 20 (Ord. No. 85965, § 1 (Prop. 5), 5–5–97; Ord. No. 2008–11–17–1010, §§ 4, 5 (Prop. 1), 11–17–08)

¹³⁷ См. New York City Charter, chapter 50

Результаты проводимых в последнее время в Республике Армения выборов органов местного самоуправления свидетельствуют о том, что действующие руководители муниципалитетов, как правило, переизбираются. Причем, многие из них как руководители данных муниципалитетов уже длительное время являются исполняющими этих обязанностей. Конечно, не надо исключать, что в условиях действия предлагаемого законодательного ограничения население конкретного муниципалитета, даже при условии оценки работы действующего руководителя муниципалитета как продуктивной, тем не менее, не будет иметь возможности избрать его более чем 2 раза подряд. Одновременно следует заметить, что в случае законодательного закрепления данного ограничения существенно возрастет вероятность преодоления некоторых замечаемых в период выборов отрицательных явлений. В частности, более реалистичной станет возможность проведения предвыборной борьбы между частными лицами или политическими силами на равных основаниях, возможность здоровой конкуренции, возможность привлечения субъектов, хорошо осведомленных о проблемах местного значения, к их решению. В конце концов, отсутствие какого-либо правового ограничения относительно периодичности избрания одного и того же лица в какой-то мере препятствует развитию демократии на местном уровне.

По нашему мнению, требующее законодательного закрепления положение, исключающее избрание в должности руководителя муниципалитета более чем 2 раза

подряд, не будет противоречить Конституции РА, в которой подобное ограничение предусмотрено только для избрания в должности Президента республики (ст.50). Данное положение не будет противоречить также Европейской хартии местного самоуправления, несмотря на то, что последняя не содержит какого-либо ограничения относительно периодичности избирания в органы местного самоуправления.¹³⁸

В связи с предложенной постановкой вопроса надо уточнить также, когда то же лицо может вновь выдвигаться в кандидаты на должность руководителя муниципалитета, учитывая такие обстоятельства, как, например, отставка руководителя муниципалитета, смерть, осуждение к лишению свободы, признание недееспособным, ограниченно дееспособным, без вести пропавшим или умершим, или занятие им несовместимой должности. В этом смысле считаем целесообразным законодательное предусмотрение таковой возможности после окончания полномочий руководителя муниципалитета, независимо от оснований преждевременного прекращения полномочий.

¹³⁸ Подробнее см. Европейскую хартию местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985г.)

6. ИМПЕРАТИВ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ИСКЛЮЧЕНИЕ РАЗДАЧИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ВЗЯТОК И СОВМЕЩЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В настоящее время в Республике Армения существует ряд требующих правового решения проблем, связанных с раздачей так называемых ”избирательных взяток” со стороны кандидатов, партий, блоков партий, а также с деятельностью имеющих схожие (ассоциирующиеся) с ними наименования благотворительных организаций и освещением этого в средствах информации. Надо отметить, что искоренение самого явления ”избирательных взяток” невозможно, несмотря на последовательные шаги усовершенствования правовых механизмов, направленных на их исключение. Наряду с этим борьба с этим явлением уже привела к некоторым положительным результатам, которые могут стать более ощутимыми, если все участники избирательного процесса проявят необходимую последовательность, направленную на исключение как прямых, так и косвенных его проявлений.

Избирательным кодексом РА кандидатам, партиям, блокам партий запрещено лично, либо от их имени или каким бы то ни было иным способом в период предвыборной агитации, а также в день, предшествующий вы-

борам, и в день выборов безвозмездно или на привилегированных условиях давать (обещать) избирателям деньги, продукты питания, ценные бумаги, продукты или предоставлять (обещать) услуги. Те благотворительные организации, названия которых могут походить (ассоциироваться) с наименованиями партий, блоков партий, имен кандидатов, во время предвыборной агитации не могут осуществлять благотворительности в обстоятельствах, где проводятся выборы, в которых участвуют эти кандидаты, партии, блоки партий или выдвинутые ими кандидаты (ст.18, часть 7).

К этой проблеме обращаются также в докладах наблюдательной миссии БДИПЧ ОБСЕ. Так, к примеру, в окончательном докладе относительно выборов Национального собрания РА 12.05.2007г., в частности, зафиксировано, что НМВ БДИПЧ ОБСЕ напрямую стала свидетелем эпизода предоставления товаров со стороны одной из политических партий, что соответствовало правовой характеристике запрещенной линии поведения в период предвыборной агитации. В ТИК № 25 (Раздан) одно из лиц, работающих в пользу одного из кандидатов, было арестовано за раздачу избирательных взяток. В данном докладе также отмечено, что наличие многочисленных озвученных обвинений и нескольких подтвержденных случаев материальной заинтересованности избирателей свидетельствует, что пожертвования товаров в натуральном виде и услуг были оказаны кампаниям некоторых партий и кандидатов со стороны кандидатов или иных лиц или организаций. Избирательный кодекс не предусматривает прямого запре-

та на предоставление пожертвований в натуральном виде или требования их выявления. Вместе с тем, запрещающая избирательные взятки норма, по сути, должна была быть применима в ситуациях, когда кандидаты или партии лично или иным методом материально заинтересовывали избирателей.

В докладе также отмечено, что партия “Прорывающая Армения” выделялась своей благотворительной деятельностью, раздавая подарки населению и оказывая услуги. К проблеме осуществляемой партией деятельности в связи с предоставлением машин скорой помощи муниципалитетам обратился в своей пресс-конференции председатель Центральной избирательной комиссии, отметив, что эта деятельность осуществлялась до официального старта предвыборной агитации и что пожертвование было сделано муниципалитету, а не частным избирателям, а следовательно не может считаться избирательной взяткой.¹³⁹

В связи с проведенными выборами после принятия нового Избирательного кодекса РА наблюдательная миссия БДИПЧ ОБСЕ также обратилась к явлению “избирательной взятки”. Так, в окончательном докладе избирательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов Национального собрания РА 06.05.2012г., в частности, отмечено: “Многие собеседники НМВ подняли вопрос покупки голосов как основной и имеющей наиболее

¹³⁹ См. Окончательный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов в Национальное собрание РА 12.05.2007г. (Варшава, 10.09.2007г.), главл 7, пункт “в” (“Избирательные взятки”)

широкое распространение проблемы. Наблюдаемая со стороны БДИПЧ ОБСЕ необычная горячка возле и внутри некоторых избирательных штабов перед днем голосования, а также сообщения, переданные в полицию о случаях подкупа голосов в день голосования, указывают на то, что подобные заявления, в определенном смысле, могли быть обоснованными”.¹⁴⁰ В связи с этим в вышеуказанном докладе как первейшая необходимость, в частности, определено, что касательно случаев подкупа голосов может быть обсужден вопрос возможности внесения изменений в Уголовный кодекс РА, устанавливающих неприкосновенность для лиц, представляющих сообщения о преступлениях подкупа голосов, и необходимо поощрять граждан предоставлять сообщения и доказательства касательно случаев подкупа голосов.¹⁴¹

В данном докладе также отмечено, что компания лидера ППА “Мультигруп” в течение избирательной кампании раздала 500 тракторов. Долгосрочные наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ заметили тракторы в 7 областях с прикрепленными на них агитационными материалами ППА, либо же стоящими рядом с большими плакатами ППА. Тракторы были также показаны по телевизору, в политической рекламе ППА. Разбирая жалобу в связи с этим вопросом, Центральная избирательная комиссия

¹⁴⁰ См. Окончательный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов в Национальное собрание РА 06.05.2012г. (Варшава, 26.06.2012г.), VIII. Предвыборная агитация и финансирование агитации

¹⁴¹ См. там же, XIV А, пункт 2

не зафиксировала нарушения закона, основывая свое решение на объяснении ППА о том, что программа имела деловой характер и не имела связи с агитацией. А в Капане долгосрочные наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ заметили вывеску (вдоль ремонтируемой дороги), на которой было указано, что кандидат РПА избирательного округа номер 38, который является сыном директора Каджарянского горно-металлургического завода, участвует в программе ремонта, которая финансируется со стороны завода. ТИК № 38 отказала в жалобе кандидату АНК, указывая как обоснование, что данная деятельность не противозаконна; а ЦИК отказала в рассмотрении жалобы на указанное решение ТИК.¹⁴²

В контексте данной проблемы необходимо обратиться к действующему правовому регулированию в ряде зарубежных государств. Так, в Республике Беларусь кандидаты в президенты Республики Беларусь, в депутаты, их доверенные лица, организации и лица, агитирующие за избрание кандидатов, не вправе раздавать гражданам денежные средства, подарки и иные материальные ценности, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно предоставлять любые услуги и товары, кроме агитационных печатных материалов, специально изготовленных для избирательной кампании. При проведении предвыборной агитации, агитации по референдуму запрещается воздействовать на граждан обещаниями передачи им денежных средств, материальных ценностей. При нарушении

¹⁴² См. там же, VIII. Предвыборная агитация и финансирование агитации.

требований настоящей статьи соответствующие комиссии принимают меры по пресечению злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации, а комиссии по выборам Президента Республики Беларусь, избирательные комиссии вправе также отменить решение о регистрации кандидата.¹⁴³

В Республике Казахстан ненадлежащей предвыборной агитацией считается проведение предвыборной агитации, сопровождаемой предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, а также проведением лотерей, благотворительных акций, выплатой денег либо обещанием предоставления таковых, за исключением бесплатной раздачи печатных, в том числе иллюстративных материалов, а также значков, флагов, флажков, специально изготовленных для избирательной кампании. Здесь проведение ненадлежащей предвыборной агитации запрещается. Характерно, что с момента **объявления (назначения) выборов** (подчеркивание наше) кандидатам, политическим партиям, выдвинувшим партийные списки, а также от их имени или в их поддержку любым физическим и юридическим лицам запрещается проведение благотворительных мероприятий, за исключением организации зрелищных и спортивных мероприятий. Нарушение кандидатом, политической партией, выдвинувшей партийный список, а также их доверенными лицами правил, установленных

¹⁴³ См. “Избирательный кодекс Республики Беларусь” от 11.02.2000 N 370–3, ст.47, части 2, 3

настоящим пунктом, влечет за собой отмену решения о регистрации кандидата, партийного списка.¹⁴⁴

В Туркменистане кандидатам, их близким родственникам, доверенным лицам кандидатов с **момента назначения выборов** (подчеркивание наше) запрещается осуществлять подкуп избирателей: выплачивать им денежные средства, вручать подарки и иные материальные ценности, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением агитационных печатных материалов, а также предоставлять какие-либо услуги безвозмездно или на льготных условиях. Кандидаты, их близкие родственники, доверенные лица кандидатов с **момента назначения выборов и до опубликования результатов выборов** (подчеркивание наше) не вправе заниматься благотворительной деятельностью. В случае нарушений указанных требований избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, вправе предупредить его, а в случаях неоднократного нарушения кандидатом вышеуказанных требований – аннулировать регистрацию кандидата.¹⁴⁵

В Российской Федерации кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации запре-

¹⁴⁴ См. Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан” от 28.09.1995 N 2464, ст.27, пункт 9

¹⁴⁵ См. Закон Туркменистана от 4 мая 2013 года “Об утверждении и введении в действие Избирательного кодекса Туркменистана” (в силе с 01.07.2013г.), ст. 68, части 3, 4, 7

щается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, агитационную работу); производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение; проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании; предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления. В период избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов, либо которые иным образом связаны с выборами.¹⁴⁶ Здесь кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие кандидатов, списки кандидатов, их доверенные лица и уполномоченные представители, а также зарегистриро-

¹⁴⁶ См. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ред. от 07.05.2013), ст.56, пункты 2, 3

ванные после начала избирательной кампании организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные лица и (или) организации, **в период избирательной кампании** (подчеркивание наше) не вправе заниматься благотворительной деятельностью. Иные физические и юридические лица в период избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью по просьбе, поручению или от имени кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, а также проводить одновременно с благотворительной деятельностью предвыборную агитацию. Кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям запрещается обращаться к иным физическим и юридическим лицам с предложениями об оказании материальной, финансовой помощи или услуг избирателям.¹⁴⁷

Подобные запреты установлены также законодательством Кыргызской Республики и действуют с **момента назначения выборов** (подчеркивание наше). В соответствии с ними подкупом не считается оплата работы, выполненной в рамках трудовых отношений, оформленных в письменном виде между кандидатом, политической партией и исполнителем, оплаченной из средств избирательного фонда кандидата, политической партии. Здесь кандидаты, их близкие родственники, супруг(а), представители кандидатов и политических партий

¹⁴⁷ См. там же, ст.56, пункт 5

с момента назначения выборов и до опубликования результатов выборов (подчеркивание наше) не вправе заниматься благотворительной деятельностью. В случае нарушения кандидатом, политической партией вышеуказанных требований соответствующая избирательная комиссия вправе сделать им письменное предупреждение о нарушении. В случае неоднократного нарушения кандидатом, политической партией вышеуказанных требований Центральная избирательная комиссия по ходатайству соответствующей избирательной комиссии либо по своей инициативе вправе принять решение об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов.¹⁴⁸

Вр внеочередном докладе Защитника прав человека РА от 27.06.2012г. относительно выборов в Национальное собрание РА 2012г. есть обращение и к случаям избирательного подкупа как существенного нарушения. В докладе, в частности, отмечено, что в период предвыборной агитации и в день выборов полученные Защитником 16 сигналов относились к случаям раздачи избирательных взяток населению со стороны некоторых партий, осуществляющих предвыборную агитацию в разных местностях республики, включая раздачу денег и товаров, предложения уплаты коммунальных платежей и пр.

В связи с раздачей избирательных взяток на предвыборном этапе в Полиции зарегистрировано 28 случа-

¹⁴⁸ Подробнее см. Конституционный закон Кыргызской Республики “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогору Кенеша Кыргызской Республики” от 2 июля 2011 года N 68 (в ред. конституционного Закона КР от 25 ноября 2011 года N 221), ст.28, части 3, 4, 9

ев, относительно которых, несмотря на предпринятые полицией действия, были приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела на основании отсутствия состава преступления. 10 из этих случаев относились к раздаче избирательных взяток со стороны Республиканской Партии Армении, 4 – партии “Оринац Еркир”, 3 – партии “Пролетающая Армения”, а остальные случаи были связаны с раздачей избирательных взяток со стороны кандидатов в депутаты, выдвинутых по мажоритарной системе.

В день голосования из 74 полученных полицией сигналов о раздаче избирательных взяток по 67 случаям из полиции сообщили, что были проведены оперативные мероприятия, в результате которых были взяты объяснения от лиц, предположительно имеющих отношение к этим случаям, которыми, однако, не оказалось возможным установить наличие преступления и (или) личность совершивших правонарушение, и, следовательно, были приняты решения об отказе в возбуждении уголовных дел. Из изучения полученных относительно этих случаев ответов стало ясно, что прокуратура не отменила ни одного из принятых решений. Относительно случаев раздачи избирательных взяток было направлено письмо также в Генеральную прокуратуру РА для получения информации, однако ответное письмо было получено из Специальной следственной службы РА. Согласно полученному ответу, 6 мая на основании полученных сигналов и передач об избирательных нарушениях было возбуждено 8 дел в связи со случаями раздачи избирательных взяток.

В докладе также отмечено, что получено около 24 сигналов о бесплатной транспортировке граждан в избирательные центры и о принуждении голосовать в пользу одного из кандидатов.¹⁴⁹

В связи с предметом проблемы в решении Конституционного суда РА UҗП-703 от 10.06.2007г., в частности, зафиксировано, что государство обязано обеспечить такие гарантии, чтобы **исключить совмещение политической и благотворительной деятельности, а также чтобы на всех этапах избирательного процесса предотвратить возможность сплетения политических и деловых интересов**¹⁵⁰ (подчеркивание наше).

В решении Конституционного суда РА UҗП-1028 от 31.05.2012г., в частности, отмечено: “Конституционный суд в своих предыдущих решениях не раз обращался к проблеме четкого разграничения предвыборной агитации и благотворительности и обеспечения необходимых правовых гарантий для четкого исполнения требований, закрепленных новым Избирательным кодексом РА 2011 года, в частности его статьями 18 и 22. Пробелы в этом вопросе становятся основной причиной избирательных нарушений”.

Упомянутые правовые позиции Конституционного суда были в значительной степени учтены при рефор-

¹⁴⁹ Подробнее см. внеочередной доклад Защитника прав человека РА от 27.06.2012г. относительно выборов Национального собрания РА 2012 года (Существенные избирательные нарушения, случаи подкупа).

¹⁵⁰ См. также решения Конституционного суда РА UҗП-736 от 08.03.2008г. и UҗП-1028 от 31.05.2012г.

мах Избирательного кодекса РА. Оценки международными экспертами проекта нового кодекса, а также подходы международных наблюдательных миссий на выборах в Национальное собрание РА 6 мая 2012г. свидетельствуют, что прогресс в правовом регулировании избирательного процесса очевиден. Однако Конституционный суд находит, что стержневым вопросом остается предотвращение в избирательном процессе сплетения политических и деловых интересов, а также исключение совмещения политической и благотворительной деятельности. Конституционный суд неоднократно подчеркивал, что решение этого вопроса органически связано с четким гарантированием требований статьи 65 Конституции РА. Реформы Избирательного кодекса вкупе с другими законодательными решениями, указанную проблему пока еще полностью не преодолели”.

Как указано выше, Избирательным кодексом РА запрещено кандидатам, партиям, блокам партий лично, либо от их имени или каким бы то ни было иным способом безвозмездно или на привилегированных условиях давать (обещать) избирателям деньги, продукты питания, ценные бумаги, продукты или предоставлять (обещать) услуги. Однако проблема в том, что указанный запрет действует *только во время предвыборной агитации, а также в день, предшествующий голосованию, и в день голосования*. Фактически, до официального старта предвыборной агитации законодательного запрета на такие действия не установлено, и кандидаты, партии, блоки партий свободны в выборе средств и форм “подкупа” голосов избира-

телей, и направленная на это их деятельность зачастую освещается в СМИ в свете благотворительности.

Кстати, осуществление одного (или нескольких) из указанных выше действий под видом благотворительности или иным способом для осуществления предвыборной агитации в установленный законом период влечет наложение административного штрафа, если за него (них) не предусмотрена уголовная ответственность.¹⁵¹

Избирательный кодекс РА запрещает также тем благотворительным организациям, названия которых могут походить (ассоциироваться) с наименованиями партий, блоков партий, имен кандидатов, во время предвыборной агитации осуществлять благотворительность в обстоятельствах проведения выборов, в которых участвуют эти кандидаты, партии, блоки партий или выдвинутые ими кандидаты. В последнем случае запрет опять-таки относится *только к периоду предвыборной агитации*.¹⁵² В связи с этим Кодексом об административных правонарушениях РА предусмотрена ответственность за одновременное осуществление предвыборной агитации с благотворительностью (ст.40¹⁰).

Исходя из вышенанписанного, считаем целесообразным расширить период действия запретов, предусмотренных частью 7 статьи 18 Избирательного кодекса РА, в

¹⁵¹ См. статью 40¹⁰ Кодекса об административных правонарушениях Республики Армения.

¹⁵² Нужно отметить, что даже после старта официального периода предвыборной агитации зафиксированы, например, случаи транспортировок отдельными транспортными средствами на бесплатной основе, под видом благотворительности.

частности, предусмотреть период, *начиная со следующего дня после окончания срока, предусмотренного законом для представления в соответствующую избирательную комиссию необходимых документов для регистрации кандидатов, избирательных списков.* Это будет способствовать созданию, по возможности, равных условий участия в выборах для указанных субъектов, формированию благоприятной атмосферы здоровой конкуренции между ними и ограничению использования материальных ресурсов, влияющих на формирование и изменение мнения избирателей в период выборов.

7. ИМПЕРАТИВ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА ОБЖАЛОВАНИЯ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ; ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ГАРАНТИИ ИХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПО УПОМЯНУТОЙ ЦЕЛИ

Выборы являются осью демократического процесса, их основной целью является придание власти легитимности. Эта цель может считаться достигнутой исключительно в случае, если весь избирательный процесс организуется в контексте соответствующих правовых принципов, приводя к росту общественного доверия к выборам, а значит, соответственно, и к формирующимся в их результате органам и должностным лицам. Однако, какими бы целостными ни были шаги, направленные на обеспечение легитимности избирательного процесса, любые выборы, являясь сложным политическим процессом, неизбежно сопровождаются действительными или предположительными нарушениями избирательного права, требуя наличия целостной и полноценной системы защиты упомянутых прав. Очевидно, что отсутствие подобной системы, даже в случае равнозначной организации других избирательных процессов, неизбежно приводит к недоверию по отношению к выборам и формирующимся в их результате органам и должностным лицам. Следовательно, наличие полноценных и эффективных механизмов защиты избирательных прав играет решающую роль

с точки зрения обеспечения устойчивости политической системы. Учитывая данное обстоятельство, в современном мире центральное значение дается наличию вышеуказанной системы и гарантированию правовых механизмов, направленных на ее усовершенствование.

Учитывая вышеизложенное, в рамках исследования считаем необходимым обратиться к упомянутой системе охраны избирательного права в Республике Армения и к императиву ее усовершенствования, подчеркивая, что, несмотря на имеющиеся различные проблемы, прогресс правового регулирования избирательного процесса в Армении в последние годы очевиден.¹⁵³

Изучая правовое регулирование обсуждаемого вопроса в Армении, обратимся также к имеющим отношение к данной теме международно-правовым документам и закрепленным в них позициям, а также правовым регулированиям, действующим в зарубежных государствах и относящимся к данной области.

В этом смысле необходимо учитывать, что не существует единой и всеобъемлющей формулы обеспечения соответствия избирательного процесса правовым критериям, что и приводит к разнообразию систем защиты избирательного права в разных государствах. В любой

¹⁵³ Конституционный суд РА, принимая во внимание оценки международными экспертами проекта нового Избирательного кодекса РА, а также подходы международной наблюдательной миссии на выборах в Национальное собрание РА 6-го мая 2012 года, в своем решении УЧП-1028 от 31 мая 2012г. высказал свою позицию о том, что прогресс правового регулирования избирательного процесса очевиден. (<http://concourt.am/armenian/decisions/common/2012/pdf/sdv-1028.pdf>)

стране вышеупомянутая система формируется в контексте разнотипных исторических и социально-политических обстоятельств и является результатом правовых традиций, действующих в данной общественной атмосфере. Следовательно, механическое внедрение опыта одного государства в другие правовые системы не во всех случаях может быть эффективным с точки зрения защиты избирательных прав. Вместе с тем, анализ упомянутого опыта дает возможность вскрыть те основные направления, которые могут способствовать усовершенствованию правовых механизмов, направленных на защиту избирательных прав, тем более в тех условиях, когда в результате обобщения опыта разных государств со стороны действующих в современном мире международных авторитетных организаций разрабатываются основные направления развития упомянутой области и наиболее эффективные решения обсуждаемой проблемы. Следовательно, проанализируем систему защиты избирательного права в Республике Армения и правовые механизмы ее усовершенствования в контексте соответствующих международно-правовых критериев.

7.1. ИМПЕРАТИВ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЕДИНОЙ ИЕРАРХИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Одним из важнейших вопросов в связи с защитой избирательного права является создание единой иерархической системы обжалования решений, действий (бездействия) избирательных комиссий и исключение двойственности юрисдикции. Данный вопрос становится обязательным объектом исследования в рамках почти всех имеющих к обсуждаемой проблеме отношение международных документов.

В Республике Армения порядок обжалования решений, действий (бездействия) избирательных комиссий закреплен статьей 46 Избирательного кодекса РА. В ней, в частности, определено, что “...5. Решения, действия (бездействие) участковой избирательной комиссии, а также результаты голосования на избирательном участке могут быть обжалованы в окружную избирательную комиссию.

6. Решения, действия (бездействие) окружной избирательной комиссии (за исключением решений относительно результатов выборов депутатов Национального собрания по мажоритарной системе и руководителя муниципалитета и членов совета старейшин) могут быть обжалованы в Центральную избирательную комиссию. Решения относительно результатов выборов депутатов Национального собрания по мажоритарной системе могут быть обжалованы в Конституционный суд. Решения

окружной избирательной комиссии относительно результатов выборов руководителя муниципалитета и членов совета старейшин могут быть обжалованы в Административный суд.

7. Решения, действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии (за исключением решений относительно результатов общегосударственных выборов) могут быть обжалованы в Административный суд. Решения Центральной избирательной комиссии относительно результатов общегосударственных выборов могут быть обжалованы в Конституционный суд...”

В то же время, статья 144 Кодекса административно-судопроизводства закрепляет, что в Административный суд по избирательным делам могут обращаться лица, указанные в статье 3 кодекса, а также соответствующая избирательная комиссия в случаях, предусмотренных Избирательным кодексом Республики Армения. А часть 1 статьи 3 кодекса определяет, что “Любое физическое или юридическое лицо вправе обращаться в Административный суд в порядке, установленном настоящим Кодексом, если сочтет, что административными актами, действиями или бездействием государственных органов или органов местного самоуправления либо их должностных лиц:

1) Нарушены или могут быть непосредственно нарушены его права и свободы, закрепленные Конституцией, международными договорами, законами и иными правовыми актами Республики Армения...”

Учитывая упомянутое регулирование, предусмотренное законодательством РА, в заключительном докладе наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов президента РА 18 февраля 2013г. высказана позиция о том, что общие административные законы дают возможность жалобщикам избирать и предъявлять жалобу непосредственно в Административный суд, что создает совпадение юрисдикции с вышестоящими комиссиями.¹⁵⁴ Следует заметить, что подобная позиция выражена и в заключительных докладах наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов в ряде других государств (например, в Казахстане¹⁵⁵, на Украине¹⁵⁶).

В данных обстоятельствах достойна упоминания также относящаяся к обсуждаемой проблеме позиция Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии), согласно которой процедура обжалования и, в частности, полномочия и обязанности разных органов должны быть четко регулированы законом для избежания судебно-правовых противоречий (положительных или отрицательных). Ни предьявители жалоб, ни власти не должны иметь воз-

¹⁵⁴ REPUBLIC OF ARMENIA PRESIDENTIAL ELECTION, 18 February 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, XI, <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>

¹⁵⁵ REPUBLIC OF KAZAKHSTAN EARLY PARLIAMENTARY ELECTIONS, 15 January 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, XI [lytun, http://www.osce.org/odihr/elections/89401](http://www.osce.org/odihr/elections/89401)

¹⁵⁶ UKRAINE PARLIAMENTARY ELECTIONS, 28 OCTOBER 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, XII, A, <http://www.osce.org/odihr/98578>

возможность выбирать орган обжалования¹⁵⁷. Венецианская комиссия высказала позицию о том, что возможность заявителя совершать выбор между разными органами обжалования, в частности, между избирательными комиссиями и судами, может привести к обстоятельству выбора органа, подающего надежды на принятие решения, удобного для заявителя, а, следовательно, такая возможность выбора должна быть устранена. Эта позиция комиссии зафиксирована также в заключениях по поводу проектов избирательных кодексов ряда стран (например, Украины¹⁵⁸, Российской Федерации¹⁵⁹).

Вышеизложенное дает основание заключить, что исключение двойственности юрисдикции имеет исключительное значение, в первую очередь, для обеспечения принципов равенства в рамках избирательных правоотношений, а также с точки зрения гарантии целостности принимаемых решений. Обратная ситуация может поставить в серьезную опасность весь естественный изби-

¹⁵⁷ CDL-AD (2002) 23 rev, "Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report", Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002), часть 3, пункт 3.3, подпункт "в"

¹⁵⁸ CDL-AD(2013)016, Joint Opinion "On the Draft Amendments to the Laws on Election of People's Deputies and on the Central Election Commission and on the Draft Law on Repeat Elections of Ukraine", Adopted by the Council for Democratic Elections at its 45th meeting (Venice, 13 June 2013) and by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14–15 June 2013), пункт 98

¹⁵⁹ CDL-AD(2012)002, Opinion "On the Federal Law on the Election of the Deputies of the State Duma of the Russian Federation", Adopted by the Council for Democratic Elections at its 40th meeting (Venice, 15 March 2012) and by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2012), пункт 114

рательный процесс, ставя под сомнение обоснованность принимаемых решений и применение единых критериев по отношению к субъектам избирательных правоотношений. Следовательно, укоренение единой субординативной системы защиты избирательного права имеет стержневое значение в деле обеспечения гарантий естественного хода избирательного процесса и роста доверия граждан к выборам.

Возвращаясь к примеру Республики Армения в связи с обсуждаемой проблемой, отметим, что правовым регулированием, закрепленным законодательством РА, в общем удалось обеспечить создание единой субординативной системы обжалования решений, действий (бездействия) избирательных комиссий и исключить двойственную юрисдикцию в данной области. В то же время, считаем, что регулирования, предусмотренные разными законодательными актами РА (в частности, Кодексом административного судопроизводства), могут привести к неоднозначному толкованию вышеупомянутых положений и создать впечатление, что законодательство РА дает возможность совершения выбора между подачей жалобы в вышестоящую избирательную комиссию или в суд. Надо заметить, что попытки решения данного вопроса на уровне законодательного регулирования проводились, например, в Республике Молдова, где, согласно части 1 статьи 65 Избирательного кодекса, заявлению в судебную инстанцию должно предшествовать предъявление жалобы в вышестоящий орган того

избирательного органа, чей акт обжалуется, за исключением предъявляемых в избирательную комиссию в день выборов жалоб, относящихся к реализации избирательного права или управлению избирательного процесса. Считаем, что для обеспечения однозначного восприятия и толкования законодательного регулирования РА относительно обсуждаемой проблемы целесообразно в Избирательном кодексе РА также закрепить положение о том, что перед обращением в суд необходимо предъявить заявление в вышестоящую избирательную комиссию (естественно, за исключением тех дел, по которым предусмотрена возможность непосредственного обращения в суд, например, обжалование решений окружной избирательной комиссии относительно результатов выборов в Национальное собрание РА по мажоритарной системе, или результатов выборов руководителя муниципалитета и членов Совета старейшин, которые обжалуются в Конституционном суде и в Административном суде, соответственно, а также, решения Центральной избирательной комиссии относительно результатов общегосударственных выборов, которые также обжалуются в Конституционном суде).

7.2. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОБЖАЛОВАНИЕМ МЕСТНЫМИ НАБЛЮДАТЕЛЯМИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ

Согласно части 1 статьи 46 Избирательного кодекса РА “Решения, действия (бездействие) избирательной комиссии могут обжаловать:

1) любое лицо, если считает, что нарушено или может быть нарушено его субъективное избирательное право

2) доверенное лицо, если считает, что нарушены установленные настоящим кодексом права доверенного лица или его доверителя

3) наблюдатель, если считает, что нарушены установленные настоящим кодексом права наблюдателя

4) член комиссии, если считает, что нижестоящая комиссия, либо комиссия, чьим членом он является, нарушила его права или права иных лиц, установленные настоящим кодексом”.

Вышеизложенное дает основания заключить, что предложенное избирательным кодексом регулирование ограничивает право предъявления жалобы по обсуждаемым вопросам, предоставляя его лишь тем лицам, чьи личные избирательные права подвергнуты опасности. Между тем, необходимо иметь в виду, что важность избирательных прав, как одного из стержневых элементов, формирующих конституционный статус личности, подчеркивается не только реализацией определенных суб-

ъективных, личных прав, но и с точки зрения обеспечения возможности участия в государственном управлении и местном самоуправлении. Следовательно, защиту избирательных прав также следует воспринимать не только в контексте защиты определенных субъективных, личных прав. Указанный институт необходимо толковать и усовершенствовать, учитывая все вышеизложенные обстоятельства, связанные с его миссией.

В связи с этим считаем, что нецелесообразно ограничивать возможность граждан и местных наблюдателей обжаловать решения, действия (бездействие) избирательных комиссий обстоятельством нарушения или опасности нарушения определенных субъективных прав и считаем продуктивным устранение предусмотренных Избирательным кодексом РА упомянутых ограничений. Такая позиция выражена также в окончательном докладе наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов президента Республики Армения 18-го февраля 2013 года.¹⁶⁰

Надо заметить, что в международной практике также распространены законодательные регулирования, не предусматривающие подобных ограничений. Так, согласно пункту 6 части 2 статьи 20-1 “Конституционного закона о выборах в Республике Казахстан” наблюдатели политических партий, иных общественных объедине-

¹⁶⁰ REPUBLIC OF ARMENIA PRESIDENTIAL ELECTION, 18 February 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, XI, <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>

ний, некоммерческих организаций Республики Казахстан вправе обжаловать решения, действия (бездействие) соответствующей избирательной комиссии и (или) ее членов в вышестоящую избирательную комиссию или суд.¹⁶¹ Согласно части 1 статьи 21 закона Литовской Республики “О выборах в Сейм” решения избирательной комиссии, вынесенные до окончания голосования, или иные действия комиссии могут обжаловать выдвинувшая кандидата в члены Сейма партия, лицо, участвующее в выборах Сейма, их представители на выборах, наблюдатели выборов.¹⁶² Те же субъекты могут обжаловать решения участковых избирательных комиссий относительно подведения результатов голосования в окружную избирательную комиссию.¹⁶³ В связи с обсуждаемой проблемой достоин упоминания также пример Республики Грузии. В частности, согласно части 24 статьи 78 Избирательного кодекса Грузии обращаться в суд в связи с обобщающим актом Центральной избирательной комиссии относительно результатов выборов имеют право также осуществляющие наблюдательную миссию организации.¹⁶⁴ Последние наделены такой возможностью также в контексте обращения в суд касательно решения Центральной избирательной

¹⁶¹ http://election.kz/docs/zakon_o_vaborah_ang.pdf

¹⁶² http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=430477

¹⁶³ Закон Литовской Республики “О выборах в Сейм”, статья 86, часть 1

¹⁶⁴ http://transparency.ge/sites/default/files/August%202012,%20Election_Code_of_Georgia_EN_-_codified.pdf

комиссии относительно обобщающего акта окружной избирательной комиссии.¹⁶⁵

Интересен также подход, принятый в связи с обсуждаемой проблемой в Российской Федерации. Федеральное законодательство РФ само по себе подобных ограничений по отношению к наблюдателям не предусматривает. Так, согласно пункту “з” части 9 статьи 30 Федерального Закона РФ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наблюдатели вправе обжаловать в порядке, установленном статьей 75 настоящего Федерального закона, действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд¹⁶⁶, а согласно пункту 10 части 6 статьи 30 Федерального закона РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» наблюдатель вправе обжаловать решения и действия (бездействие) избирательной комиссии, в которую он направлен, в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию или в суд.¹⁶⁷ Подобное регулирование предусмотрено также пунктом 8 части 12 статьи 23 Федерального закона РФ “О выборах Президента Российской Федерации”.¹⁶⁸ Между тем Конституционный суд РФ своим решением от 22 апреля 2012г., учитывая

¹⁶⁵ Избирательный кодекс Грузии, статья 78, часть 23

¹⁶⁶ <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146237>

¹⁶⁷ <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148643>

¹⁶⁸ <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146203>

закрепленное законодательством РФ регулирование, согласно которому при проведении выборов назначать наблюдателей имеют право зарегистрированные кандидаты, выдвинувшие зарегистрированного кандидата/кандидатов избирательные объединения, зарегистрировавшие избирательные списки избирательные объединения, выразил позицию о том, что наблюдатель, назначенный кандидатом или избирательным объединением, не является носителем самостоятельных интересов в связи с реализацией права избирать и избираться в органы государственной власти и местного самоуправления. Как производный (вторичный) участник избирательного процесса, наблюдатель является представителем интересов кандидата, избирательного объединения. В силу своего правового статуса наблюдатели связаны с интересами назначившего их субъекта в избирательном процессе и в правоотношениях, касающихся защиты избирательных прав последних, не могут заменить кандидатов, избирательные объединения. Следовательно, право наблюдателей обращаться в суд обусловлено исключительно необходимостью обеспечения эффективных гарантий для реализации их полномочий, что подразумевает возможность обжалования в суде решений, действий (бездействия) комиссии, в первую очередь, в тех случаях, когда таковые нарушают субъективные права наблюдателей, необходимые для осуществления функций наблюдателя на выборах.¹⁶⁹

¹⁶⁹ См. Решение Конституционного суда РФ от 22 апреля 2012г., <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>:

Вышеизложенное дает основания заключить, что имеется принципиальная разница между ситуациями, когда наблюдатель выступает как представитель зарегистрированного кандидата или партии и теми случаями, когда он является самостоятельным субъектом избирательных правоотношений. В отличие от статуса наблюдателя в первом случае, во втором – наблюдатель, будучи самостоятельным участником правоотношений, преследует не защиту субъективных прав других субъектов, а цель обеспечения естественного процесса выборов в общем. Следовательно, если в первом случае законодательного регулирования правового статуса наблюдателя целесообразно, чтобы последний был наделен возможностью обжалования обсуждаемых решений только в связи с нарушением его субъективных прав, то этого нельзя сказать о не являющихся представителями кандидатов, партий наблюдателях, которые являясь самостоятельным участником избирательных правоотношений, должны иметь возможность обжалования упомянутых решений, независимо от каких-либо обстоятельств.

В данном случае необходимо принять во внимание, что основная цель наблюдательной миссии есть гарантия естественного процесса выборов и обеспечение его соответствия соответствующим внутригосударственным и международным критериям. Осуществление наблюдательной миссии имеет важное значение с точки зрения роста доверия к выборам, а, следовательно, и к формирующимся в их результате органам и избирающимся должностным лицам, а также с точки зрения защиты избира-

тельных прав граждан и обеспечения прозрачности избирательного процесса. А это, в свою очередь, дает основание заключить, что полномочия местных наблюдателей, не являющихся представителями кандидатов, партий, обжаловать решения, действия (бездействие) избирательных комиссий не могут быть ограничены обстоятельствами нарушения определенных субъективных прав.

В этом контексте необходимо учитывать, что в отличие от правового регулирования ряда других стран, предусмотренный законодательством РА статус местных наблюдателей имеет ту особенность, что они не являются представителями участвующих в избирательном процессе кандидатов, партий, блоков партий. В частности, согласно пункту 3 части 1 статьи 29 право наблюдательной миссии во время выборов имеют те общественные организации Республики Армения и иностранные общественные организации, уставные задачи которых включают вопросы защиты демократии и прав человека, и которые не содействуют кандидатам или партиям, партийным блокам. Следовательно, наблюдатели в Республике Армения выступают в статусе самостоятельного субъекта избирательных правоотношений, что дает основание заключить, что они будут лишены фактической возможности эффективной реализации миссии и полного осуществления своих функций, если их полномочие обжаловать решения, действия (бездействие) избирательных комиссий будет ограничено обстоятельством нарушения определенных субъективных прав. Учитывая вышеизложенное, считаем, что нецелесообразно ограничивать воз-

возможность местных наблюдателей обжаловать решения, действия (бездействие) избирательных комиссий обстоятельством нарушения или опасности нарушения определенных субъективных прав, и считаем эффективным устранение предусмотренных Избирательным кодексом РА упомянутых ограничений.

С вышеизложенным связана также еще одна важная проблема, к которой мы считаем необходимым обратиться в данном контексте. Согласно части 6 статьи 66 Избирательного кодекса РА, “Если член комиссии или доверенное лицо считают, что в процессе голосования имело место нарушение установленного настоящим кодексом порядка голосования, то они имеют права требовать, чтобы их оценка была запротоколирована в регистрационном журнале”.

Считаем, что в связи с наделением упомянутым правомочием только лишь членов комиссий и доверенных лиц, закрепленное законодательством РА праворегулирование не целостно. Более того, учитывая приведенные нами подходы в связи с целью деятельности наблюдателей и с эффективной реализацией их миссии, считаем, что возможность протоколирования своего мнения в регистрационном журнале должны иметь и упомянутые субъекты избирательных правоотношений для обеспечения полного осуществления своих функций и миссии. Очевидно, что реализацию обсуждаемого правомочия никоим образом не может заменить закрепленное Избирательным кодексом РА правовое регулирование, согласно которому наблюдатель в день выборов следит за работа-

ми избирательной комиссии и может представить председателю комиссии свои наблюдения и предложения¹⁷⁰, так как избирательный кодекс наделил подобными полномочиями и доверенных лиц¹⁷¹, которые наряду с этим имеют также право протоколирования своих оценок в регистрационным журнале.

Следует заметить, что в международной практике также можно встретить связанные с обсуждаемой проблемой правовые регулирования, где возможность протоколирования своих оценок в регистрационном журнале имеют не только члены комиссии и доверенные лица, но и другие субъекты, имеющие право присутствовать на заседании комиссии. Так, согласно статье 62 Избирательного кодекса Грузии “... 9. Все лица, имеющие право находиться на месте голосования правомочны записывать в регистрационном журнале в день голосования относящиеся к процессу голосования заявления, жалобы и наблюдения, указывать свидетелей (если таковые есть). ...10. Никто не правомочен препятствовать, чтобы лица, имеющие право находиться на месте голосования, произвели запись в регистрационном журнале”. А согласно части 5 статьи 53 Избирательного кодекса Республики Молдова председатель участковой избирательной комиссии по просьбе членов комиссии или любого избирателя фиксирует их наблюдения и предложения, относящиеся к процедуре голосования, в отдельном документе, кото-

¹⁷⁰ Избирательный кодекс РА, статья 31, часть 3

¹⁷¹ Избирательный кодекс РА, статья 33, часть 1, пункт 6

рый прикрепляется к актам участковой избирательной комиссии.

Учитывая все вышеизложенное, считаем, что было бы целесообразно в Республике Армения также предоставлять возможность наблюдателям фиксировать в регистрационном журнале свои оценки относительно нарушений порядка голосования.

7.3. ВНЕДРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ОБЖАЛОВАНИЯ ГРАЖДАНАМИ (ИЛИ ИХ ГРУППАМИ) РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ, КАК ГАРАНТИЯ РОСТА ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ К ИЗБИРАТЕЛЬНОМУ ПРОЦЕССУ

Следующим вопросом, к которому мы считаем необходимым обратиться в упомянутом контексте, является вопрос, нужно ли граждан или их группы наделять полномочиями обжалования решений, действий (бездействия) избирательных комиссий, которые не связаны с нарушением или опасностью нарушения их субъективных прав (в том числе обжалования результатов голосования/выборов и связанных с ними решений).

Как мы уже отметили, согласно пункту 1 части 1 статьи 46 Избирательного кодекса РА решения, действия (бездействие) избирательной комиссии может обжаловать каждый, если считает, что нарушено или может быть нарушено его субъективное избирательное право.

А в соответствии с частью 3 статьи 46 Избирательного кодекса РА “Заявление о признании недействительными результатов голосования на избирательном участке имеют право подавать:

- 1) кандидат, партия (блок партий), участвующая на выборах по пропорциональной системе,
- 2) доверенное лицо, если присутствовало на данном избирательном участке,
- 3) член соответствующей участковой избирательной комиссии, если он произвел в акте запись о своем особом мнении,
- 4) член Центральной избирательной комиссии.

Заявления о признании недействительными результатов выборов могут подавать кандидат, партия (блок партий), участвующая в выборах по пропорциональной системе”.

Одновременно, в соответствии с пунктом 9 статьи 101 Конституции РА по вопросам, касающимся их в рамках споров о решениях, принятых по результатам выборов Президента и Национального собрания РА, в Конституционный суд имеют право обращаться кандидаты в Президенты и в депутаты. А согласно части 1 статьи 149 Кодекса административного судопроизводства РА результаты выборов могут быть обжалованы со стороны участвующих в выборах кандидатов, партий.

Следовательно, законодательство РА наделило правомочием обжалования результатов выборов и решений, принятых по ним, только участвующих в выборах кандидатов и партии, а правомочием представлять заявление о

признании недействительными результатов голосования в избирательном участке – только кандидатов, партии (блоки партий), участвующие в выборах по пропорциональной системе, доверенных лиц, если они находились на данном избирательном участке, членов соответствующих участковых избирательных комиссий, если они произвели соответствующую запись в акте о своем особом мнении, и членов Центральной избирательной комиссии. Между тем, гражданам в упомянутом контексте дана возможность только лишь обжаловать решения, действия (бездействие) избирательных комиссий, и то только в случае, если лицо считает, что нарушено или может быть нарушено его субъективное избирательное право. А это предполагает, что законодатель обуславливает реализацию упомянутого права со стороны граждан обстоятельством нарушения или опасностью нарушения их субъективных прав.

В отличие от внутригосударственного правового регулирования РА, относящееся к обсуждаемой проблеме международно-правовое развитие идет в том направлении, что гражданам или их группам дается возможность обжалования обсуждаемых решений, в том числе принятых в связи с результатами голосования, независимо от обстоятельства нарушения их субъективных прав. И хотя эта практика пока не нашла всеобщего признания, она получила сравнительно широкое распространение, в том числе в таких странах, как Венгрия, Германия, Италия, Казахстан, Молдова, Польша, Португалия, Сербия, Слова-

кия, Таджикистан, Финляндия, Украина, Хорватия, Чехия, Швейцария, Эстония.¹⁷²

В контексте обсуждения интересны правовые развития, имеющие место в Российской Федерации, в основе осуществления которых поставлено обстоятельство предоставления гражданам возможности обжалования решений относительно результатов голосования. В частности, Конституционный суд РФ в своем решении от 22 апреля 2012г. признал несоответствующими Конституции и недействительными соответствующие положения законодательства РФ, дающие возможность гражданам обжаловать обсуждаемые решения, в той части, согласно которой эти положения, закрепляя право избирателей обращаться в суд с целью защиты своих избирательных прав, в то же время исключают возможность обжалования со стороны граждан, участвовавших на выборах как избиратели, решений и действий (бездействий) избирательных комиссий о фиксировании результатов голосования в тех избирательных участках, в которых упомянутые граждане участвовали в выборах в силу неопределенности субъектов, порядка и условий обращения в суд относительно обжалования результатов голосования, а также в смысле значения, придаваемого им со стороны правоприменительной практики.

Надо заметить, что в окончательном докладе наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно

¹⁷² Решение Конституционного суда РФ от 22 апреля 2012г. <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>:

выборов Президента Республики Армения 18-го февраля 2013г. также было предложено разрешить группам гражданского населения предъявлять жалобы против решений и действий избирательных комиссий, включая относящиеся к результатам выборов.¹⁷³

По нашему мнению, было бы целесообразно, чтобы в Республике Армения также группы граждан были наделены правомочиями обжаловать решения, действия (бездействие) избирательных комиссий, не связанных с нарушением или опасностью нарушения их субъективных прав (включая обжалование результатов голосования/выборов и связанных с ними решений).

Причина в том, что право граждан избирать своих представителей (а также избираться) в органах государственной власти и местного самоуправления является стержневым элементом их конституционного права участвовать в государственном управлении и местном самоуправлении, что направлено на легитимизацию выборных органов общественной власти и должностных лиц путем непосредственного волеизъявления народа. В то же время, будучи одним из элементов конституционного статуса избирателя, избирательные права являются также составляющей частью общественно-правового института выборов. Они отражают общественный интерес, выражаемый как через каждого конкретного избирателя,

¹⁷³ REPUBLIC OF ARMENIA PRESIDENTIAL ELECTION, 18 February 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, XI ЇЇ, <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>

так и посредством органов общественной власти, формирующихся на основе объективных результатов выборов.

Участвуя в избирательных правоотношениях, избиратель не только реализует свою определенную политическую свободу и связанные с теми или иными политическими предпочтениями субъективные интересы, но и воплощает составляющий основу конституционного строя РА принцип народовластия. Он участвует в формировании самостоятельных и независимых органов общественной власти, которые призваны своей деятельностью обеспечить представительство интересов народа. А это предполагает, что содержание активного избирательного права с точки зрения его функциональных и целевых характеристик требует необходимости обеспечения равнозначного выражения суверенной воли народа, которая материализуется в результате объективных результатов выборов. Очевидно, что в таких условиях гражданин, как избиратель, должен иметь возможность удостовериться, что его голос, который одновременно является выражением общей воли народа, учтен со стороны правомочного органа, а избранный орган власти сформирован строго соответственно результатам общего волеизъявления.

Следовательно, конституционно-правовое содержание активного избирательного права не ограничивается только обстоятельством обеспечения участия граждан в голосовании, но и обуславливает также предшествующие и последующие правоотношения, связанные с защитой избирательных прав, в том числе с подведением результатов голосования/выборов. Обратный подход ко-

торый обуславливает завершение процесса реализации избирательного права этапом голосования, а значит и не предполагает признание и защиту интересов избирателя в рамках предшествующих и последующих избирательных процессов, подвергает опасности ценность не только избирательных прав, но и всего конституционного института свободных выборов. В данных обстоятельствах гражданин не имеет возможности удостовериться, что его голос учитывается правильно и объективно, что, в свою очередь, ставит под сомнение легитимность соответствующего выборного органа общественной власти или должностного лица.

Между тем надо принять во внимание, что в основе взаимоотношений личности и общественной власти лежит конституционный принцип взаимного доверия. Последний требует создания таких условий со стороны государства, в рамках которых граждане будут уверены, что миссия одного из важнейших методов непосредственного осуществления их власти – миссия выборов, реализована. Только в случае свободного волеизъявления избирателей и его точной материализации в результате голосования избранные органы общественной власти и должностные лица могут рассматриваться как субъекты, осуществляющие представительство народа. Следовательно, в правовом, демократическом государстве закономерная возможность избирателя осуществлять контроль над избирательными процессами (в том числе в связи с подведением результатов голосования/выборов) теми или иными, в том числе, судебными способами и реагировать на выявленные нару-

шения, не может быть обусловлена только обстоятельством нарушения или опасности нарушения субъективных прав избирателя. В обратном случае гражданин будет выступать в статусе не равноправного с государством субъекта, который может защищать свои права любым не запрещенным законом способом, а в статусе объекта государственной деятельности, что, без сомнений, противоречит требованию уважать и защищать достоинство личности со стороны государства во всех областях, в том числе в политических отношениях.

Более того, необходимо принимать во внимание, что интересы граждан и кандидатов не идентичны и в зависимости от конкретных социально-политических обстоятельств могут не совпадать, а в определенных случаях даже противоречить друг другу. Следовательно, эффективный контроль над вопросами, связанными с выражением волеизъявления избирателей и, в первую очередь, касающимися точного подсчета их голосов, не может быть обеспечен только лишь предоставлением субъектам, имеющим пассивное избирательное право, или представляющим их лицам возможности обжалования результатов голосования/выборов и связанных с ними решений. А это, в свою очередь требует, чтобы вышеуказанным правомочием были наделены также и граждане, как единственные носители активного избирательного права и субъекты, осуществляющие народовластие.

Следовательно, активное избирательное право требует также контроля над вопросами, связанными с волеизъявлением избирателей, в том числе и над объектив-

ностью протоколирования результатов голосования, что, в любом случае, подразумевает как возможность граждан в установленном законом порядке требовать устранить допущенные в ходе избирательного процесса нарушения, так и, соответственно, обязанность государства создать для эффективной реализации этого правомочия правовые, организационные и иные необходимые и достаточные условия на основе уравнивания личных и общественных интересов.¹⁷⁴

Более того, считаем, что наделение граждан подобным правомочием имеет исключительное значение с точки зрения обеспечения роста доверия по отношению к выборам, так как вышеуказанная система может предоставить возможность закрепить взаимную связь между волеизъявлением народа и результатами голосования. К данному обстоятельству обращались также в резолюции 1897 (2012) Парламентской ассамблеи Совета Европы “О демократизации выборов”, согласно пункту 2 которой: ... сегодня, когда граждане, похоже, все меньше и меньше доверяют институтам представительной демократии, становится все более важным усиливать демократический характер выборов, укрепляя таким образом связь между волеизъявлением народа и фактическими итогами голосования.¹⁷⁵ Конституционный суд РА также зафикс-

¹⁷⁴ См. об этом также в решении Конституционного суда РФ от 22 апреля 2012г. <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>

¹⁷⁵ Resolution 1897 (2012) of the Parliamentary Assembly “Ensuring greater democracy in elections”, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19121&Language=en>

сировал в своем решении УЏН-1028 от 31 мая 2012 года, что “Конституционный суд считает положительным рост роли гражданского общества в отношении контроля избирательного процесса и находит, что Избирательный кодекс РА должен предусмотреть новые решения в направлении укрепления правовых основ общественного контроля”.¹⁷⁶

Учитывая вышеизложенное, считаем, что было бы целесообразно в Республике Армения наделить также и граждан правомочием обжалования действий (бездействия) и решений избирательной комиссии (а также обжалования результатов голосования/выборов).

В упомянутом контексте достойно внимания то обстоятельство, что нормативное содержание и порядок реализации обсуждаемого права граждан в сфере решений избирательных комиссий (в том числе связанных с результатами голосования/выборов) имеют в разных государствах свои особенности, в основе которых лежат различные подходы, связанные с уравниванием общественных и личных интересов. В этом контексте особенно важно предусмотрение определенного минимального числа граждан для представления жалобы. Это необходимо, в первую очередь, для того, чтобы конституционная ценность выборов и их легитимность не ставились под сомнение предъявляемыми в суд явно бесосновательными и имеющими выдуманный характер заявлениями, а соответствующие судопроизводственные

¹⁷⁶ <http://concourt.am/armenian/decisions/common/2012/pdf/sdv-1028.pdf>

процедуры не использовались только как средство политической борьбы. Учитывая это обстоятельство, а также правовые, социально-политические и иные особенности нашего общества, считаем целесообразным в Республике Армения также оставить возможность реализации указанного права не отдельным гражданам, а группам граждан. В этом смысле, в связи с обсуждаемой проблемой достойна упоминания позиция Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии), которая, отмечая, что все зарегистрированные в данном округе кандидаты и избиратели должны иметь право обжалования, в то же время подчеркнула, что для обжалования результатов выборов со стороны голосующих может быть предусмотрен определенный кворум.¹⁷⁷

Что касается правовых регулирований, относящихся к вышеуказанной проблеме, считаем, что их необходимо регламентировать в таком направлении, чтобы упомянутый механизм защиты избирательных прав основывался на уравнивании общественных и личных интересов и на недопустимости злоупотребления обсуждаемым правом. В этом контексте законодатель с целью обеспечения уравнивания общественных и частных интересов вправе предусмотреть определенные условия и по-

¹⁷⁷ CDL-AD (2002) 23 rev, “Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report”, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002), часть 2, пункт 3.3, подпункт “f” http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/valgobservatorer/Code_of_good_practice_CD_L_AD%282002%29023rev_e.pdf:

рядок реализации гражданами вышеупомянутого права, в частности, к примеру, возможность обжалования решений, принятых в связи с результатами голосования, только для тех граждан, кто голосовал на данном конкретном избирательном участке.

В этом контексте получает важность также то обстоятельство, какой именно подход будет принят в связи с этой проблемой, то есть конкретно какие решения и зафиксированные ими результаты смогут быть обжалованы со стороны граждан (или их групп). Надо заметить, что в большинстве государств граждане наделены подобной возможностью только в связи с обжалованием результатов голосования на конкретном избирательном участке, однако есть страны, где граждане (группы граждан) могут обжаловать также результаты выборов и принятые в связи с ними решения, как, например, в Германии, Хорватии.¹⁷⁸ В этом смысле интересна позиция наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно парламентских выборов в Литве 14 октября 2012г. о том, что в законе необходимо произвести изменения, дающие избирателям возможность обжалования окончательных результатов выборов.¹⁷⁹

Следовательно, в контексте обеспечения вышеуказанных первоочередностей и уравнивания необхо-

¹⁷⁸ Law of Germany "On the Scrutiny of Elections", Закон "О выборах в депутаты Парламента Республики Хорватия", статья 84

¹⁷⁹ REPUBLIC OF LITHUANIA PARLIAMENTARY ELECTIONS, 14 October 2012, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, X пункт, <http://www.osce.org/odihr/98586>

димом рассмотреть также усмотрение законодателя РА в вопросе выбора: необходимо дать гражданам возможность обжаловать только результаты голосования на избирательном участке, или также решения, принимаемые относительно общих результатов голосования. В то же время, надо принимать во внимание, что независимо от того, какой подход будет принят со стороны законодателя и/или конституционного законодателя в связи с упомянутой проблемой, важнейшим обстоятельством является обеспечение императива наделения граждан (или их групп) правомочием как минимум на каком-либо этапе обжаловать упомянутые результаты или принимаемые в связи с ними решения, учитывая вышеуказанные обстоятельства и связанные с ними международно-правовые критерии, необходимые для эффективного регулирования обсуждаемого вопроса. Более того, важно, чтобы упомянутое право использовалось со стороны правомочных субъектов добросовестно, сугубо как средство защиты избирательного права, и не служило индивидуализированным целям политической борьбы. В обратном случае, обсуждаемая система станет имеющим иллюзорный характер решением, ставящим в опасность конституционное значение и легитимность выборов.

7.4. ОБЖАЛОВАНИЕ СУДЕБНЫХ АКТОВ ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА: НАСТОЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Согласно части 1 статьи 150 Кодекса административного судопроизводства РА разрешающие дело по существу судебные акты Административного суда по делам о защите избирательного права являются окончательными, не подлежат пересмотру и вступают в силу с момента их опубликования.

Следовательно, законодательство РА не предусматривает возможность обжалования судебных актов, принятых по вышеуказанным вопросам, что, по нашему мнению, ограничивает доступность эффективной правовой защиты, что отрицательно отражается на механизмах, направленных на повышение уровня доверия общества по отношению к избирательному процессу. Это обстоятельство зафиксировано также в окончательном докладе Наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов Президента Республики Армения 18 февраля 2013г.¹⁸⁰

В связи с обсуждаемой проблемой нужно иметь в виду, что общий подход к институту обжалования судебных актов состоит в том, что, в принципе, должна существовать возможность контроля решения нижестоящего суда вышестоящим судом. В то же время, в исклю-

¹⁸⁰ REPUBLIC OF ARMENIA PRESIDENTIAL ELECTION, 18 February 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, пункт XI, <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>

чительных случаях, считаются возможными отдельные исключения из данного общего принципа, которые, однако, должны соответствовать общим принципам правосудия.¹⁸¹ В этом смысле, в первую очередь, надо иметь в виду, что во всех подобных случаях отправным должно быть положение о том, что, ограничивая право доступности правосудия, не должна искажаться суть обсуждаемого права. Эти ограничения должны преследовать правомерную цель, и должна быть разумная соразмерность и уравниновенность между используемыми средствами и поставленной целью.¹⁸²

Очевидно, что в контексте избирательных правоотношений могут возникать такие дела защиты обсуждаемых прав, по которым исключение обжалования принимаемых судебных актов, а следовательно и проявление разного подхода к данным актам в сравнении с иными судебными актами административного суда, не может быть основательным с точки зрения доступности правосудия и искажает суть упомянутого права. По этому поводу считаем, к примеру, что не может считаться обоснованной та ситуация, в которой не подлежат перерассмот-

¹⁸¹ **Recommendation No. R (95) 5 of the Committee of Ministers to Member States concerning the Introduction and Improvement of the Functioning of Appeal Systems and Procedures in Civil and Commercial Cases**, статья 1

¹⁸² Подобную позицию выразил также Европейский суд по правам человека в контексте 1-го пункта 6-ой статьи Европейской конвенции “О защите прав человека и основных свобод” (см., например, Brualla Gomez de la Torre, 33; Edificaciones March Gallego S. A., 34, CASE OF OLUJIC v. CROATIA (Application no. 22330/05, JUDGMENT 5 February 2009, FINAL 05/05/2009)

рению разрешающие дело по существу судебные акты административного суда по делам о нарушении субъективных избирательных прав граждан, тогда как предусмотрена процедура обжалования судебных актов административного суда по делам о нарушении иных прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РА, международными договорами, законами и иными правовыми актами. То же самое можно сказать, например, об отсутствии возможности обжалования решающих дело по существу судебных актов Административного суда в связи с нерегистрацией кандидатов, избирательных списков партий, признания регистрации недействительной или потерявшей силу. Считаем, что вышеуказанное ограничение не соразмерно поставленной в его основе цели, искажает саму суть доступности правосудия, следовательно, считаем нецелесообразным полное отсутствие в законодательстве РА института обжалования судебных актов по вопросам защиты избирательного права.

В то же время, соответственно международно-правовым критериям, не исключаем применение отдельных ограничений права доступности правосудия, в частности, исключение возможности обжалования судебных актов по отдельным делам, относящимся к защите избирательных прав. Конституционный суд РА в своих решениях также счел важным некоторую свободу внутрисударственного усмотрения в вопросе законодательного ограничения права доступности правосудия и, особенно, судеб-

ного обжалования.¹⁸³ Важно, чтобы при их применении отправной точкой являлся упомянутый с нашей стороны принцип, а именно чтобы исключение права обжалования было обоснованным, в его результате не искажалась сама сущность и содержание права доступности правосудия, а также обеспечивалась соразмерность ограничения и поставленной в его основе цели.

Очевидно, что применение упомянутого ограничения по отдельным делам, касающимся защиты избирательных прав, не может считаться оправданным в контексте представленного принципа. Следовательно, считаем, что по отдельным делам, касающимся защиты избирательного права, в законодательстве РА целесообразно предусмотреть возможность обжалования обсуждаемых судебных актов, одновременно создавая необходимые законодательные механизмы с целью обеспечения естественного хода избирательного процесса (например, предусмотрение особых сроков рассмотрения дела).

Надо заметить, что возможность обжалования решений суда по вопросам защиты избирательного права предусмотрена законодательством ряда государств. Так, к примеру, согласно статье 68 Избирательного кодекса Республики Молдова "... 6. Решение судебной инстанции может быть обжаловно в трехдневный срок после принятия. 7. Рассмотрение жалобы осуществляется в трехдневный срок после получения соответствующего дела". Возможность обжалования судебных решений предусматривает

¹⁸³ См., например, решения Конституционного суда РА УЊП-1063, УЊП-719.

также Избирательный кодекс Республики Грузия.¹⁸⁴ При этом кодекс предусматривает особые сроки для рассмотрения жалобы, обеспечивая естественное осуществление дальнейших избирательных процессов. Так, к примеру, согласно части 2 статьи 77 Избирательного кодекса Республики Грузия решения должностных лиц участковой избирательной комиссии могут быть обжалованы в течение двух рабочих дней с момента их получения в соответствующую окружную избирательную комиссию, которая рассматривает жалобу в течение двух рабочих дней. Решение районного/городского суда может в течение одного рабочего дня с момента его получения быть обжаловано в Апелляционный суд, который рассматривает жалобу в течение одного рабочего дня. Решение Апелляционного суда окончательно и обжалованию не подлежит.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем по отдельным делам, касающимся защиты избирательного права, предусмотреть возможность обжалования решающих дело по существу судебных актов Административного суда РА. В то же время считаем, что, в случае наличия производства обжалования по подобным вопросам, не могут действовать обычные сроки, предусмотренные для рассмотрения дела, и должны быть установлены особые сроки рассмотрения дела, имеющие в основании то обстоятельство, что рассмотрение представляемых дел необходимо осуществить в такой период, чтобы не нарушить естественный ход дальнейших избирательных процессов.

¹⁸⁴ Избирательный кодекс Республики Грузия, статья 77

7.5. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССА ОБЖАЛОВАНИЯ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ: ПРАВИЛА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ И ОСОБЕННОСТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Следующая проблема, к которой мы хотели бы обратиться в упомянутом контексте, это обстоятельство предусмотрения отсылок в Избирательном кодексе РА на положения, относящиеся к процессу подачи и рассмотрения заявлений и жалоб, закрепленные в разных законах, и систематизации их в одном конкретном правовом акте.

Необходимо заметить, что несмотря на то, что в международной практике встречаются примеры систематизированного закрепления процессов подачи и рассмотрения заявлений и жалоб в избирательном кодексе¹⁸⁵, они также, как правило, не представляют в абсолютной целостности все регулирования, касающиеся рассмотрения упомянутых дел, и отдельные особенности судопроизводства определяются не избирательным кодексом, а соответствующим судопроизводственным законодательством.

В Республике Армения особенности рассмотрения дел, касающихся защиты избирательных прав, также определяются соответствующим судопроизводственным законодательством. Считаем, что с точки зрения законодательной техники это обстоятельство само по

¹⁸⁵ См, например, Избирательный кодекс Республики Грузия, статьи 77, 78

себе не проблематично, так как невозможно в таком всеобъемлющем правовом акте, как Избирательный кодекс, систематизировать все – и материальные, и процессуальные особенности, направленные на регулирование всех вопросов.

Надо заметить, что в связи с упомянутой проблемой в окончательном докладе наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов Президента Республики Армения 18 февраля 2013г. выражена позиция, в основе которой также лежит идея, согласно которой законодателью может быть дана альтернативная возможность, что позволит последнему 1) систематизировать все закрепленные в разных законах положения, относящиеся к процессу рассмотрения заявлений и жалоб или 2) предусмотреть отсылки к ним в Избирательном кодексе.¹⁸⁶ Следовательно, обеспечение доступности эффективной правовой защиты по избирательным вопросам законодательством конкретного государства может осуществляться посредством выбора одной из двух упомянутых возможностей.

Отметим, что обсуждаемая проблема и выраженные в связи с ней позиции в международно-правовых документах не являются самоцелью, и им придается важность, в первую очередь, по той причине, что общие правила процесса обжалования по избирательным вопросам требуют, чтобы они были прозрачными и легко воспри-

¹⁸⁶ REPUBLIC OF ARMENIA PRESIDENTIAL ELECTION, 18 February 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, XI ЇЇ, <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>

нимаемыми.¹⁸⁷ Очевидно, что это обстоятельство имеет исключительную важность с точки зрения гарантирования подобающей системы защиты избирательного права. Следовательно, считаем, что по поводу обеспечения доступности эффективной правовой защиты целесообразно в Избирательном кодексе РА предусмотреть отсылки на соответствующее процессуальное законодательство во всех тех случаях, когда особенности рассмотрения представленного дела определены этим законодательством. Например, статья 46 Избирательного кодекса РА определяет, что решения относительно результатов выборов депутатов Национального собрания по мажоритарной системе могут быть обжалованы в Конституционный суд. Решения окружной избирательной комиссии относительно результатов выборов руководителя муниципалитета или члена Совета старейшин могут быть обжалованы в Административный суд. Решения Центральной избирательной комиссии относительно результатов общегосударственных выборов могут быть обжалованы в Конституционный суд. Особенности рассмотрения указанных дел определены Кодексом административного судопроизводства РА и Законом РА “О Конституционном суде”, следовательно, считаем целесообразным в соответствующих положениях избирательного кодекса сделать отсылки на них.

¹⁸⁷ См. Office for Democratic Institutions and Human Rights, “Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System”, <http://www.osce.org/odihr/elections/17567>

Одновременно считаем необходимым подчеркнуть, что, несмотря на последующее необходимое усовершенствование Избирательного кодекса РА, это обстоятельство уже частично воплощено в ряде регулирований кодекса. Например, согласно части 1 статьи 45 Избирательного кодекса РА административное производство в избирательной комиссии производится соответственно Закону Республики Армения “Об основах администрирования и административном производстве”, в сроки и с особенностями, определенными настоящим кодексом.

* * *

Обобщая приведенный анализ, проведенный в связи с усовершенствованием процесса обжалования по избирательным вопросам, считаем необходимым заметить, что независимо от важности обсуждаемых организационных механизмов, формирование эффективной системы обжалования избирательных вопросов и усовершенствование направленных на эту цель механизмов, в первую очередь, обусловлены соответствующим уровнем правовой культуры общества и государственных органов.

Это обстоятельство было подчеркнуто также со стороны Конституционного суда РА в рамках ряда решений. В частности, суд зафиксировал, что защита избирательных прав не подразумевает формального подхода с точки зрения того факта, насколько были нарушены активные или пассивные избирательные права людей. Вопрос имеет более широкий круг охвата и относится к обществен-

ной функции выборов, то есть к тому, каким образом и с каким доверием формируется система представительского управления, как гармонизируются свобода участия в управлении и обязанность формирования представительских органов, каково общественное поведение индивидуумов в этом процессе. Таким образом, обеспечение возможности проведения демократических выборов – обязательство государства, а не отдельных политических объединений или личностей.¹⁸⁸ Более того, было подчеркнуто, что будет тяжело ожидать коренных изменений только в условиях улучшения избирательных технологий и их возможного безупречного применения.¹⁸⁹

Следовательно, как было указано, формирование эффективной системы обжалования избирательных вопросов и усовершенствование направленных на эту цель механизмов, в первую очередь, обусловлены соответствующим уровнем правовой культуры общества и государственных органов. В этом смысле, в первую очередь, необходимо, чтобы все субъекты избирательных правоотношений воздерживались от формальных подходов по отношению к упомянутым процессам, используя все предусмотренные законом средства защиты избирательных прав подобающим образом. Это относится как к избирательным комиссиям и судам, которые должны обеспечить эффективное применение предусмотренных правовых механизмов при рассмотрении жалоб относи-

¹⁸⁸ Решения Конституционного суда РА УҶН-1028 от 31 мая 2012г., и УҶН-703 от 10 июня 2007г.

¹⁸⁹ Решение Конституционного суда РА УҶН-1077 от 14 марта 2013г.

тельно защиты избирательного права, а следовательно, и эффективную защиту избирательных прав и доверие общества по отношению к организации и проведению выборов, так и к гражданам, которые, в свою очередь, должны подходить к институту выборов с достаточной ответственностью, воспринимая его как важнейший способ реализации власти народа и как одно из проявлений выражения коллективного волеизъявления народа.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Считаем, что лишение права избирать всех осужденных к лишению свободы и отбывающих наказание граждан, независимо от тяжести совершенного преступления, противоречит всеобщему избирательному праву и позициям, выраженным по поводу данного вопроса в ряде документов, следовательно, в соответствии с действующими международно-правовыми критериями, однозначный запрет, предусмотренный законодательством РА должен быть пересмотрен.

2. К законодательному нововведению, связанному с внедрением системы голосования посредством интернета, нужно подходить осторожно, как с технической стороны, так и с юридической точки зрения. Голосование с использованием интернета должно основываться на критериях демократических выборов и должно быть настолько же надежным и безопасным, насколько и голосование, проводимое без использования электронных средств.

В 2011 году, с принятием нового Избирательного кодекса РА, в нашей республике была внедрена уже получившая применение в многочисленных зарубежных государствах система интернет-голосования и был предусмотрен строго ограниченный список субъектов, имеющих право голосовать данным способом, что нельзя считать оправданным, тем более, принимая во внимание то обстоятельство, что на территории РА голосование пока осуществляется исключительно традиционным

способом. Фактически, подавляющее большинство проживающих за рубежом граждан РА во время проводимых в Республике Армения общегосударственных выборов лишены возможности участвовать в голосовании любым способом в случае нахождения в день выборов за пределами территории РА. Процесс голосования в организуемых на территории РА участковых центрах требует от проживающих за границей граждан РА достаточно больших затрат (дорожные расходы, проживание и др.), и, несмотря на то, что участие в выборах – это право, а не обязанность гражданина, тем не менее, у очень немногих граждан РА, проживающих за рубежом, возникнет желание пойти на такие расходы сугубо ради голосования. С другой стороны, подавляющее большинство таких граждан не имеет права голосования электронным способом. Среди возможных вариантов решения данной проблемы наиболее целесообразно либо вовсе отказаться от системы голосования электронным способом, либо расширить круг субъектов, имеющих право голосовать указанным способом, либо же предоставить проживающим за границей гражданам РА возможность голосовать в участковых центрах, организованных в дипломатических или консульских представительствах РА во время общегосударственных выборов. В последнем случае, независимо от того, как это будет осуществлено на практике, будучи обусловлено объективными и субъективными факторами, не оставляет сомнений тот факт, что при предусмотрении такого правового регулирования несравнимо большее количество имеющих избира-

тельное право граждан РА, проживающих за рубежом, реализуют свое активное избирательное право, нежели чем в условиях действующего правового регулирования. До принятия 26.02.2007г. закона ԸՕ-79-Ն “О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения”¹⁹⁰, Избирательный кодекс Республики Армения от 05.02.1999г.¹⁹¹ предусматривал, что реализацию избирательного права проживающих или находящихся за рубежом граждан РА обеспечивают дипломатические и консульские представительства РА в порядке, предусмотренном настоящим кодексом и Центральной избирательной комиссией (ст.2, п.2) Необходимость принятия вышеупомянутого закона пробовали обусловить принятием института двойного гражданства после конституционных изменений 27.11.2005г., вследствие чего, согласно некоторым мнениям, значительно возрастет влияние диаспоры на избирательные процессы, имеющие место в Республике Армения. Такие опасения, конечно, небезосновательны, однако, с другой стороны, не могут абсолютизироваться. Теоретически и сегодня проживающие за рубежом имеющие избирательное право граждане РА могут участвовать в общегосударственных выборах РА с условием, если в день голосования будут находиться на территории РА, за исключением граждан РА, реализовавших свое право голосования электронным способом. То есть, право юридически закреплено, но ме-

¹⁹⁰ В настоящее время не действует.

¹⁹¹ Потерял силу.

ханизмы его реализации обусловлены многочисленными трудностями, в то время как общее избирательное право подразумевает определение, по возможности, доступных и эффективных механизмов для его реализации, отсутствие которых приводит к ограничению, в процессуальном смысле, основного избирательного права, закрепленного как конституционно, так и рядом основополагающих международных документов.

3. Считаю целесообразным снижение цензов гражданства и проживания, предусмотренных для кандидатов в президенты и депутаты Национального Собрания, в контексте направлений текущего международно-правового развития.

4. Наряду с положительными и отрицательными сторонами, институт избирательного залога нельзя однозначно считать явлением, устанавливающим необходимые или же чрезмерные ограничения. Наличие депозита, в первую очередь, должно быть обосновано, исходя из ситуации конкретной страны. То же самое относится и к размерам депозита, и к правилам его возврата. Единственное, что можно заключить, это то, что, несмотря на тот факт, что многие страны встали на путь отказа от данного института, тем не менее, ряд развитых стран считают отказ от избирательного залога отказом от исторических основ избирательного права и применяют данный институт почти во всех форматах выборов.

5. Анализ соответствующих норм избирательного законодательства ряда зарубежных стран показывает, что, как правило, предвыборная агитация начинается с момен-

та завершения периода, установленного для регистрации участвующих в выборах индивидуумов и избирательных списков политических сил, и таковое правовое регулирование, по нашему мнению, полностью оправдано.

Предлагаем произвести соответствующее изменение в части 1 статьи 18 Избирательного кодекса РА, устанавливая, что период предвыборной агитации начинается в следующий день с установленного Избирательным кодексом последнего дня периода регистрации кандидатов и избирательных списков партий. В результате предлагаемого законодательного изменения, конечно, значительно увеличатся сроки предвыборной агитации. Данной проблеме можно дать решение, изменив сроки представления необходимых документов кандидатов и избирательных списков партий и их блоков и сроки регистрации во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин города Еревана.

6. Действующий Избирательный кодекс РА предусматривает во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин города Еревана усмотрение, а не обязанность представления предвыборных программ электронным способом для размещения на сайте Центральной избирательной комиссии (ст.6, часть 4). Считаем, что данная норма Избирательного кодекса РА нуждается в изменении, предусматривая представление предвыборных программ в Центральную избирательную комиссию как обязанность. Кроме того, считаем целесообразным законодательно закрепить также обязанность кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по про-

порционной системе публиковать свои предвыборные программы во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин г.Еревана в газетах, учрежденных государством или органами местного самоуправления, принимая во внимание также требование части 12 статьи 19 Избирательного кодекса РА, согласно которой учрежденные государством или органами местного самоуправления газеты и журналы в период предвыборной агитации обязаны обеспечивать равные, непредвзятые условия для кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе.

В части 4 статьи 6 действующего Избирательного кодекса Республики Армения необходимо предусмотреть также сроки представления предвыборных программ. В настоящее время таковые не установлены, что свидетельствует о том, что данная норма имеет большей частью формальный характер. Отмечено только, что Центральная избирательная комиссия размещает эти программы на своем интернет-сайте до завершения следующего рабочего дня после их представления.

7. Считаем целесообразным применение предусмотренных частью 8 статьи 18 мер ответственности также и в случае непредставления в Центральную избирательную комиссию своих предвыборных программ на общегосударственных выборах и выборах Совета старейшин Еревана со стороны кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе, в порядке, установленном комиссией и в сроки, установленные Избирательным кодексом РА.

8. Считаем, что задачей, требующей правового решения, является закрепление законодательных требований, предъявляемых к предвыборным программам участников избирательного процесса. На практике, процесс выработки единых законодательных требований, предъявляемых предвыборным программам, может казаться нереальным, учитывая, к примеру, то обстоятельство, что положения программы партии и предвыборной программы партии зачастую являются тождественными. Тем не менее, предъявление определенных правовых требований к представляемым в Центральную избирательную комиссию предвыборным программам со стороны кандидатов, партий (блоков партий), участвующих в выборах по пропорциональной системе, во время общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин Еревана может сыграть существенную роль в вопросе уточнения характера и объема представляемых электорату обещаний.

9. Считаем целесообразным осуществление НКТР оценочного мониторинга обеспечения равных условий осуществляющими наземное вещание телекомпаниями и радиокомпаниями для кандидатов, партий и блоков партий, участвующих в выборах по пропорциональной системе, начиная со следующего дня после дня назначения общегосударственных выборов и выборов Совета старейшин Еревана. Причем, методология оценки должна быть разработана так, чтобы предусмотреть также возможность мониторинга и оценки тональности освещения. В связи с этим предлагаем произвести соответству-

ющие изменения в частях 10 и 11 статьи 19 Избирательного кодекса РА, а также внести дополнение в статью 60 закона РА “О телевидении и радио”, предусматривая возможность назначения штрафа со стороны НКТР тем осуществляющим наземное вещание телекомпаниям и радиокомпаниям, которые, начиная со следующего дня после дня назначения общегосударственных выборов и выборов Совета Старейшин г.Еревана, проявят по результатам мониторинга НКТР явный дискриминационный подход к кандидатам, партиям, блокам партий, участвующим в выборах по пропорциональной системе. Причем, указанная мера ответственности может применяться в течение недельного периода, следующего за установленным Избирательным кодексом РА последним днем регистрации кандидатов, партий, блоков партий, участвующих в выборах по пропорциональной системе, так как в момент назначения выборов еще не ясно, кто или какие политические силы будут участвовать в предвыборной борьбе, и, кроме того, в регистрации кандидатов, партий, партийных блоков, участвующих в выборах по пропорциональной системе, может быть отказано в случае наличия соответствующих правовых оснований. Назначая штраф в указанных случаях, НКТР должна учитывать явное дискриминационное отношение осуществляющих наземное вещание телекомпаний, радиокомпаний во время общегосударственных выборов и выборов Совета Старейшин г.Еревана по отношению к зарегистрированным кандидатам, политическим объединениям до официального старта предвыборной агитации, принимая за основу

промежуточные результаты осуществляемого с ее стороны мониторинга.

10. В связи с предметом проблемы считаем целесообразным пересмотреть также ту норму Избирательного кодекса РА, согласно которой определение периода предвыборной агитации не ограничивает агитацию в другой, незапрещенный данным кодексом период (ст.18, часть 1). Данное предложение отнюдь не подразумевает предусмотрение запрета на осуществление агитации, начиная со следующего после назначения выборов дня. Однако, с другой стороны, действующая правовая норма дает возможность участникам избирательного процесса активно осуществлять явную и (или) скрытую агитацию или антиагитацию до официального старта предвыборной агитации, что не только не способствует укоренению общественного доверия по отношению к избирательному процессу, но и еще более углубляет имеющееся недоверие.

11. Считаем целесообразным расширить круг субъектов, перечисленных в части 6 статьи 18 Избирательного кодекса РА, включив в него также лиц, не достигших возраста 18 лет. При этом, целесообразно запретить не только осуществление предвыборной агитации с привлечением несовершеннолетних, но и использование их образов в аудио, видео или иной форме в предвыборной рекламе. Надо заметить, что согласно части 3 статьи 14 закона РА “О рекламе” от 30.04.1996г. запрещается использование в рекламе образов несовершеннолетних в

аудио, видео или иной форме, если она не относится к продуктам, предусмотренным для несовершеннолетних.

12. Согласно Избирательному кодексу РА кандидаты в Президенты РА после регистрации в качестве кандидата и до подведения результатов выборов освобождаются от исполнения своих служебных обязанностей. А сотрудники государственных органов и органов местного самоуправления и те должностные лица, на которых не распространяются ограничения, предусмотренные частью 1 статьи 107 Избирательного кодекса, после регистрации кандидатом в депутаты Национального собрания РА и до окончания предвыборной агитации временно освобождаются от исполнения своих служебных обязанностей. По этому поводу Избирательный кодекс РА предусмотрел исключения по части лиц, занимающих политические должности (ст.87, часть 2, ст.107, часть 2), что, с одной стороны, логично, а с другой – фактически предоставляет кандидатам, занимающим политические должности, возможность использовать свое должностное или служебное положение для получения преимущества во время предвыборной агитации, несмотря на установленные правовые запреты. По поводу исключения, предусмотренного Избирательным кодексом РА для всех субъектов, занимающих политические должности, пожалуй, было бы целесообразно ограничить круг субъектов, занимающих такие должности. Речь идет о зарегистрированных кандидатами действующих руководителях муниципалитетов, то есть, мы считаем целесообразным, чтобы последние освобождались (временно освобождались) от исполнения своих

обязанностей с момента регистрации кандидатами в президенты РА или депутаты Национального собрания РА и до подведения результатов выборов или окончания срока предвыборной агитации, соответственно, что содействовало бы предотвращению, или, по крайней мере, ограничению злоупотребления административным ресурсом со стороны указанных лиц в вышеуказанные периоды, установленные Избирательным кодексом РА, учитывая также ту норму Избирательного кодекса РА, согласно которой кандидаты в президенты РА не имеют права использовать свое должностное положение во время предвыборной агитации для получения преимущества (ст.87, часть 2). Характерно, что данное ограничение относится к периоду предвыборной агитации, который, согласно действующему правовому регулированию, начинается в 7-ой день, следующий за последним днем срока, установленного Избирательным кодексом РА для регистрации кандидатов, избирательных списков партий, и заканчивается за день до дня голосования (ст.18, часть 1). В части 2 статьи 87 Избирательного кодекса, в то же время, установлено, что кандидаты в Президенты Республики освобождаются от исполнения своих служебных обязанностей с момента регистрации кандидатом и до подведения результатов выборов, за исключением занимающих политические должности, то есть в последнем случае речь идет о более продолжительном периоде. В связи с этим, несмотря на то, что статьей 22 Избирательного кодекса РА предусмотрены ограничения предвыборной агитации для занимающих политические, дискреционные, граж-

данские должности, а также являющихся государственными или муниципальными служащими кандидатов, тем не менее, не исключается возможность использования со стороны занимающих политические должности кандидатов в президенты РА своего должностного положения в период вне установленного Избирательным кодексом РА периода предвыборной агитации.

13. Исходя из соображений о предотвращении или, как минимум, ограничении возможного злоупотребления административным ресурсом со стороны зарегистрированных кандидатами в президенты РА или в депутаты Национального собрания действующих руководителей муниципалитетов, считаем целесообразным ввести дополнения в статью 132 Избирательного кодекса РА и в статью 24 Закона РА “О местном самоуправлении” от 07.05.2002г., закрепляя, что одно и то же лицо не может более, чем два раза подряд избираться на должность руководителя муниципалитета.

Результаты проводимых в последнее время в Республике Армения выборов органов местного самоуправления свидетельствуют о том, что действующие руководители муниципалитетов, как правило, переизбираются. Причем, многие из них, как руководители данных муниципалитетов, уже длительное время являются исполняющими эти обязанности. Конечно, не надо исключать, что в условиях действия предлагаемого законодательного ограничения население конкретного муниципалитета, даже при условии оценки работы действующего руководителя муниципалитета как продуктивной, тем не менее,

не будет иметь возможности избрать его более, чем 2 раза подряд. Одновременно, следует заметить, что в случае законодательного закрепления данного ограничения существенно возрастет вероятность преодоления некоторых замечаемых в период выборов отрицательных явлений. В частности, более реалистичной станет возможность проведения предвыборной борьбы между частными лицами или политическими силами на равных основаниях, возможность здоровой конкуренции, возможность привлечения субъектов, хорошо осведомленных о проблемах местного значения, к их решению. В конце концов, отсутствие какого-либо правового ограничения относительно периодичности избрания одного и того же лица в какой-то мере препятствует развитию демократии на местном уровне.

По нашему мнению, требующее законодательного закрепления положение, исключающее избрание в должности руководителя муниципалитета более, чем 2 раза подряд, не будет противоречить Конституции РА, в которой подобное ограничение предусмотрено только для избрания в должности Президента Республики (ст.50). Данное положение не будет противоречить также Европейской хартии местного самоуправления, несмотря на то, что последняя не содержит какого-либо ограничения относительно периодичности избрания в органы местного самоуправления.

В связи с предложенной постановкой вопроса надо уточнить также, когда то же лицо может вновь выдвигаться в кандидаты на должность руководителя муницип-

ципалитета, учитывая такие обстоятельства, как, например, отставка руководителя муниципалитета, смерть, осуждение к лишению свободы, признание недееспособным, ограниченно дееспособным, без вести пропавшим или умершим или занятие им несовместимой должности. В этом смысле, считаем целесообразным законодательное предусмотрение таковой возможности после окончания полномочий руководителя муниципалитета, независимо от оснований преждевременного прекращения полномочий.

14. Считаем целесообразным расширить период действия запретов, предусмотренных частью 7 статьи 18 Избирательного кодекса РА, в частности, предусмотреть период, начиная со следующего дня после окончания срока, предусмотренного законом для представления в соответствующую избирательную комиссию необходимых документов для регистрации кандидатов, избирательных списков. Это будет способствовать созданию по возможности равных условий участия в выборах для указанных субъектов, формированию благоприятной атмосферы здоровой конкуренции между ними и ограничению использования материальных ресурсов, влияющих на формирование и изменение мнения избирателей в период выборов.

15. Правовым регулированием, закрепленным законодательством РА, в общем удалось обеспечить создание единой иерархической системы обжалования решений, действий (бездействия) избирательных комиссий и исключить двойственность юрисдикции в данной области.

В то же время, считаем, что регулирования, предусмотренные разными законодательными актами РА (в частности, Кодексом административного судопроизводства), могут привести к неоднозначному толкованию вышеупомянутых положений и создать впечатление, что законодательство РА дает возможность совершения выбора между подачей жалобы в вышестоящую избирательную комиссию или в суд. Учитывая вышеизложенное, считаем, что для обеспечения однозначного восприятия и толкования законодательного регулирования РА относительно обсуждаемой проблемы, целесообразно в Избирательном кодексе РА также закрепить положение о том, что перед обращением в суд необходимо подать заявление в вышестоящую избирательную комиссию (естественно, за исключением тех дел, по которым предусмотрена возможность непосредственного обращения в суд: например, обжалование решений окружной избирательной комиссии относительно результатов выборов в Национальное собрание РА по мажоритарной системе, или результатов выборов руководителя муниципалитета и членов Совета старейшин, которые обжалуются в Конституционном суде и в Административном суде, соответственно, а также, решений Центральной избирательной комиссии относительно результатов общегосударственных выборов, которые также обжалуются в Конституционном суде).

16. Считаем, что нецелесообразно ограничивать возможность местных наблюдателей обжаловать решения, действия (бездействие) избирательных комиссий обстоятельством нарушения или опасности нарушения опре-

деленных субъективных прав, и считаем продуктивным устранение предусмотренных Избирательным кодексом РА упомянутых ограничений.

17. Согласно части 6 статьи 66 Избирательного кодекса РА “Если член комиссии или доверенное лицо считают, что в процессе голосования имело место нарушение установленного настоящим кодексом порядка голосования, то они имеют права требовать, чтобы их оценка была протоколирована в регистрационном журнале”.

Считаем, что в связи с наделением упомянутым правомочием только лишь членов комиссий и доверенных лиц, закрепленное законодательством РА праворегулирование не целостно, и что возможность протоколирования своей оценки в регистрационном журнале должны иметь и упомянутые субъекты избирательных правоотношений для обеспечения полного осуществления своих функций и миссии.

18. По нашему мнению, было бы целесообразно, чтобы в Республике Армения группы граждан также были наделены правомочиями обжаловать решения, действия (бездействие) избирательных комиссий, не связанных с нарушением или опасностью нарушения их субъективных прав (включая обжалование результатов голосования/выборов и связанных с ними решений).

Что касается правовых регулирований, относящихся к вышеуказанной проблеме, считаем, что их необходимо регламентировать в таком направлении, чтобы упомянутый механизм защиты избирательных прав основывался на уравнивании общественных и личных интере-

сов и на недопустимости злоупотребления обсуждаемого права. В этом контексте законодатель с целью обеспечения уравнивания общественных и частных интересов вправе предусмотреть определенные условия и порядок реализации гражданами вышеупомянутого права, в частности, к примеру, возможность обжалования решений, принятых в связи с результатами голосования, только для тех граждан, кто голосовал на данном конкретном избирательном участке.

Следовательно, в контексте обеспечения вышеуказанных первоочередностей и уравнивания необходимо рассмотреть также усмотрение законодателя РА в вопросе выбора: необходимо ли дать гражданам возможность обжаловать только результаты голосования на избирательном участке, или также решения, принимаемые относительно результатов голосования? В то же время надо принимать во внимание, что независимо от того, какой подход будет принят со стороны законодателя и/или конституционного законодателя в связи с упомянутой проблемой, важнейшим обстоятельством является обеспечение императива наделения граждан (или их групп) правомочием как минимум на каком-либо этапе обжаловать упомянутые результаты или принимаемые в связи с ними решения, учитывая вышеуказанные обстоятельства и связанные с ними международно-правовые критерии, необходимые для эффективного регулирования обсуждаемого вопроса. Более того, важно, чтобы упомянутое право использовалось со стороны правомочных субъектов добросовестно, сугубо как средство защиты избира-

тельного права, и не служило индивидуализированным целям политической борьбы. В обратном случае, обсуждаемая система станет имеющим иллюзорный характер решением, ставящим в опасность конституционное значение и легитимность выборов.

19. Считаем, что отсутствие возможности обжалования судебных актов, принятых по вопросам, связанным с защитой избирательного права, ограничивает доступность эффективной правовой защиты, что отрицательно отражается на механизмах, направленных на повышение уровня доверия общества по отношению к избирательному процессу.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем по отдельным делам, касающимся защиты избирательного права, предусмотреть возможность обжалования решающих дело по существу судебных актов Административного суда РА. В то же время считаем, что в случае наличия производства обжалования по подобным вопросам не могут действовать обычные сроки, предусмотренные для рассмотрения дела, и должны быть установлены особые сроки рассмотрения дела, имеющие в основании то обстоятельство, что рассмотрение представляемых дел необходимо осуществить в такой период, чтобы не нарушать естественный ход дальнейших избирательных процессов.

20. Считаем, что по поводу обеспечения доступности эффективной правовой защиты целесообразно в Избирательном кодексе РА предусмотреть отсылки на соответствующее процессуальное законодательство во всех

тех случаях, когда особенности рассмотрения представленного дела определены этим законодательством. Например, статья 46 Избирательного кодекса РА определяет, что решения относительно результатов выборов депутатов Национального собрания по мажоритарной системе могут быть обжалованы в Конституционный суд. Решения окружной избирательной комиссии относительно результатов выборов руководителя муниципалитета или члена Совета старейшин могут быть обжалованы в Административный суд. Решения Центральной избирательной комиссии относительно результатов общегосударственных выборов могут быть обжалованы в Конституционный суд. Особенности рассмотрения указанных дел определены Кодексом административного судопроизводства РА и Законом РА “О Конституционном суде”, следовательно, считаем целесообразным в соответствующих положениях Избирательного кодекса сделать отсылки на них.

21. Независимо от важности обсуждаемых организационных механизмов, формирование эффективной системы обжалования избирательных вопросов и усовершенствование направленных на эту цель механизмов, в первую очередь, обусловлены соответствующим уровнем правовой культуры общества и государственных органов. В этом смысле, в первую очередь, необходимо, чтобы все субъекты избирательных правоотношений воздерживались от формальных подходов по отношению к упомянутым процессам, используя все предусмотренные законом средства защиты избирательных прав подобающим образом. Это относится как к избирательным комис-

сиям и судам, которые должны обеспечить эффективное применение предусмотренных правовых механизмов при рассмотрении жалоб относительно защиты избирательного права, а следовательно и эффективную защиту избирательных прав и доверие общества по отношению к организации и проведению выборов, так и к гражданам, которые, в свою очередь, должны подходить к институту выборов с достаточной ответственностью, воспринимая его как важнейший способ реализации власти народа и как одно из проявлений выражения коллективного волеизъявления народа.

Список использованной литературы

1. Г. П. Акимова, А. К. Попов, А. В. Соловьев. Аналитическое исследование систем для электронного голосования // Труды ИСА РАН, 2007 (<http://www.isa.ru/proceedings/images/documents/2007-29/123-138.pdf>)
2. И. Борисов, В. Журавлев. Развитие электронного голосования // Журнал о выборах, N 4, 2011 (www.cikrf.ru/about/library/journal/2011/n4/Borisov.pdf)
3. Гертнер Д. А. Электронная совесть – феномен информационных технологий // Защита информации. Конфидент. СПб., 2004, N 6.
4. Дурнова И. А. Зарубежный опыт проведения интернет-выборов и проблемы для России // Информационное право, 2007, N 2(9).
5. М. Кудрявцев. **Постановление Конституционного Суда РФ об агитации: пристальный взгляд.** Законодательство и практика масс-медиа. –2004, № 7–8.
6. Leontine Loeber. «E-Voting in the Netherlands; from General Acceptance to General Doubt in Two Years» // www.e-voting.cc/files/loeber_e-voting-in-the-netherlands_21-30.
7. Philip Brasor & Masako Tsubuku. Candidate deposit requirement guarantees same faces on the ballot. October 26th, 2012, <http://blog.japantimes.co.jp/yen-for-living/candidate-deposit-requirement-guarantees-same-faces-on-the-ballot/>
8. Rosa M. Fernández, Esther González, José Manuel Vera. The electoral legislation of the Basque autonomous community regarding electronic vote // www.e-voting.cc/files/fernandez_basque_e-voting_71-83.
9. Standing at a UK Parliamentary general election in Great Britain. August 2009, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0007/79540/UKPGE-nominations-factsheet-FINAL.pdf
10. Наблюдения освещения парламентских и президентских выборов 2007 и 2008гг. в вещательных СМИ Армении (Ереванский пресс-клуб, Центр исследований «Тим», Сетевая программа СМИ Инсти-

тута открытого общества (Армянский филиал фонда содействия Институту открытого общества), Ереван–2007, 2008

11. Отчет о мониторинге освещения вещательными СМИ Армении Парламентских выборов РА 6-го мая 2012 года со стороны Ереванского пресс-клуба, Европейской комиссии, Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (www.ypc.am).
12. Отчет о мониторинге освещения вещательными СМИ Армении президентских выборов РА 2013 года со стороны Ереванского пресс-клуба, Европейской комиссии, Ереванского офиса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (www.ypc.am)
13. Окончательный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов в Национальное собрание РА 12.05.2007г. (Варшава, 10.09.2007г.)
14. Окончательный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов в Национальное собрание РА 06.05.2012г. (Варшава, 26.06.2012г.)
15. Окончательный доклад наблюдательной миссии выборов БДИПЧ ОБСЕ относительно выборов Президента РА 18.02.2013г. (Варшава, 08.05.2013г.)
16. Совместное заключение БДИПЧ ОБСЕ и Европейской комиссии “За демократию через право” Совета Европы (Венецианской комиссии) от 20.04.2011 относительно проекта нового Избирательного кодекса РА (CDL(2011)020)
17. Конституция Республики Армения 05.07.1995г. (с изменениями 27.11.2005г.)
18. Конституция Латвийской Республики
19. Конституция Республики Польша
20. Конституция Литовской Республики
21. Конституция Республики Казахстан
22. Конституция Республики Грузия
23. Конституция Филиппин
24. Закон Литовской Республики “О выборах в Сейм”
25. Закон “О выборах представителей Парламента Хорватии”

-
26. Закон РА “О партиях” 03.07.2002г.
 27. Избирательный кодекс Республики Армения от 05.02.1999г. (потерял силу 26.06.2011г., <O-164-Ն)
 28. Избирательный кодекс Республики Армения от 26.05.2011г.
 29. Пункт 8 Приложения к Решению номер 49-Ն Центральной избирательной комиссии Республики Армения от 10.10.2005г. “О порядке обеспечения реализации избирательного и (или) права участия в референдуме граждан РА в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РА”. Решение потеряло силу в соответствии с решением номер 52-Ն Центральной избирательной комиссии РА от 14.03.2007г. “О признании потерявшими силу ряда решений Центральной избирательной комиссии Республики Армения”
 30. Решение 19-Ն центральной избирательной комиссии РА от 31.01.2012 “Об определении порядка и сроков голосования электронным способом несущих дипломатическую службу избирателей, а также проживающих с ними за рубежом членов семьи, имеющих право избирать, на общегосударственных выборах в дипломатических или консульских представительствах РА”
 31. Решение Центральной избирательной комиссии N 57-Շ от 15 марта 2012г.
 32. Решение Центральной избирательной комиссии N 58-Շ от 15 марта 2012г.
 33. Решение Центральной избирательной комиссии N 65-Շ от 21 марта 2012г.
 34. Решение Центральной избирательной комиссии N 66-Շ от 21 марта 2012г.
 35. Решение Центральной избирательной комиссии N 67-Շ от 21 марта 2012г.
 36. Решение Центральной избирательной комиссии N 131-Շ от 17 апреля 2012г.
 37. Решения Центральной избирательной комиссии N 134-136-Շ, 138-146-Շ, 149-Շ, 152-154-Շ, 156-168-Շ, 172-176-Շ от 20 апреля 2012г.
 38. Решение Центральной избирательной комиссии N 137-Շ от 20 апреля 2012г.

39. Решение Центральной избирательной комиссии N 147-Ц от 20 апреля 2012г.
40. Решение Центральной избирательной комиссии N 148-Ц от 20 апреля 2012г.
41. Решение Центральной избирательной комиссии N 263-Ц от 13 мая 2012г.
42. Внеочередной доклад Защитника прав человека РА от 27.06.2012г. относительно выборов в Национальное собрание РА 2012г.
43. Решение Конституционного суда РА U7П-703 от 10.06.2007г.
44. Решение Конституционного суда РА U7П -719 от 28.11.2007г.
45. Решение Конституционного суда РА U7П -736 от 08.03.2008г.
46. Решение Конституционного суда РА U7П -810 от 30.06.2009г.
47. Решение Конституционного суда РА U7П -1028 от 31.05.2012г.
48. Решение Конституционного суда РА U7П -1063 от 18.12.2012г.
49. Решение Конституционного суда РА U7П -1076 от 05.03.2013г.
50. Решение Конституционного суда РА U7П -1077 от 14.03.2013г.
51. Кодекс административного судопроизводства РА
52. Закон РА “О телевидении и радио” 09.10.2000г. (в новой редакции изложен 10.06.2010г. (<O-100-У)
53. Протокол 1 Европейской конвенции “О защите прав человека и основных свобод”
54. Избирательный кодекс Республики Молдова
55. Решение Конституционного суда Российской Федерации от 22.04.2012г (<http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>)
56. Кодекс РА “Об административных правонарушениях”
57. Результаты мониторинга и заключение НКТР относительно соблюдения установленного порядка предвыборной агитации со стороны осуществляющих наземное вещание теле- и радиокomпаний на выборах Президента РА 18-го февраля 2013г. (утверждено решением НКТР 3-Ц от 22 февраля 2013г.)
58. Результаты мониторинга и заключение НКТР относительно соблюдения установленного порядка предвыборной агитации со стороны осуществляющих наземное вещание теле- и радиокomпаний

на выборах Совета Старейшин г. Еревана 5 мая 2013г. (утверждено решением НКТР 10–Ц от 8 мая 2013г.)

59. Избирательный кодекс Республики Грузия
60. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985г.)
61. Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств–участников Содружества Независимых Государств “О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах–участниках Содружества Независимых Государств”, Санкт–Петербург, 2008г.
62. Заключение группы наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств на выборах Национального Собрания Республики Армения 6 мая 2012 года.
63. Закон Республики Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» (дейст. ред.).
64. Закон Республики Узбекистан «О выборах Президента Республики Узбекистан» (дейст. ред.).
65. Закон Туркменистана от 4 мая 2013 года “Об утверждении и введении в действие Избирательного кодекса Туркменистана” (вступил в силу с 01.07.2013г.).
66. “Избирательный кодекс Республики Беларусь” от 11.02.2000 N 370–З.
67. “Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” от 30.12.2001 N 195–ФЗ (ред. от 07.06.2013).
68. Конвенция “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств” (Межпарламентская Ассамблея государств–участников Содружества Независимых Государств), Кишинев, 2002г.
69. Конституционный закон Кыргызской Республики “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогору Кенеша Кыргызской Республики” от 2 июля 2011 года N 68 (в ред. конституционного Закона КР от 25 ноября 2011 года N 221).

70. Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан” от 28.09.1995 N 2464.
71. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года №15–П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67–ФЗ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова.
72. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации №90/744–4 от 20 февраля 2004 года «О жалобах кандидатов на должность Президента Российской Федерации Н. М. Харитонов и И. М. Хакамады».
73. Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция), Межпарламентская Ассамблея государств–участников Содружества Независимых Государств, Санкт–Петербург, 2011г.
74. Рекомендация N R (99) 15 Комитета Министров государств–членов Совета Европы о мерах по освещению избирательной кампании средствами массовой информации (принята Комитетом Министров 9 сентября 1999 года на 678 встрече заместителей министров).
75. Рекомендация R (2004)11 Комитета Министров СЕ государствам–членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования (принята Комитетом Министров 30 сентября 2004 года на 898–ом заседании).
76. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы CM/Res(2009)1 государствам–участникам Совета Европы по электронной демократии (принята Комитетом Министров 18 февраля 2009 года на 1049–м собрании заместителей министров).
77. Рекомендации по совершенствованию законодательства государств–участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами (Межпарламентская Ассамблея го-

сударств–участников Содружества Независимых Государств, постановление № 36–13 от 16 мая 2011 года).

78. Ситаропулос и Зякумопулос против Греции (N 42202/07). По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 8 июля 2010 года (вынесено I Секцией).
79. Ситаропулос и Зякумопулос против Греции (N 42202/07). По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 15 марта 2012 года (вынесено Большой Палатой).
80. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67–ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (ред. от 07.05.2013).
81. Федеральный закон от 18.05.2005 N 51–ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (в ред. от 02.07.2013).
82. Федеральный закон от 10.01.2003 N 19–ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации” (ред. от 07.05.2013).
83. Федеральный закон от 11.07.2001 N 95–ФЗ “О политических партиях” (ред. от 07.05.2013).
84. CDL–AD (2002) 23 rev, “Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report”, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002).
85. CDL–AD(2011)032, “Joint Final Opinion on the Electoral Code of Armenia”, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 38th meeting (Venice, 13 October 2011) and by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14–15 October 2011).
86. CDL–AD(2012)002, Opinion “On the Federal Law on the Election of the Deputies of the State Duma of the Russian Federation”, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 40th meeting (Venice, 15 March 2012) and by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2012).
87. CDL–AD(2013)016, Joint Opinion “On the Draft Amendments to the Laws on Election of People’s Deputies and on the Central Election Commission and on the Draft Law on Repeat Elections of Ukraine”, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 45th meeting (Venice, 13 June 2013) and by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14–15 June 2013).

88. Charter of the City of Cincinnati.
89. Charter of the City of Clovis.
90. Charter of the City of Houston.
91. Charter of the City of Irvine.
92. Charter of the City of San Antonio.
93. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 1990.
94. Electoral Justice: The International IDEA Handbook, http://www.idea.int/publications/electoral_justice/upload/inlay-Electoral-Justice.pdf
95. Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE), Edited by Chad Vickery, International Foundation for Electoral Systems, 2011, http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/GUARDE_final_publication.pdf
96. Law of Germany “On the Scrutiny of Elections”.
97. New York City Charter.
98. Office for Democratic Institutions and Human Rights, “Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System”, <http://www.osce.org/odihr/elections/17567>
99. REPUBLIC OF ARMENIA PRESIDENTIAL ELECTION, 18 February 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>
100. REPUBLIC OF KAZAKHSTAN EARLY PARLIAMENTARY ELECTIONS, 15 January 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, <http://www.osce.org/odihr/elections/89401>
101. REPUBLIC OF LITHUANIA PARLIAMENTARY ELECTIONS, 14 October 2012, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, <http://www.osce.org/odihr/98586>
102. UKRAINE PARLIAMENTARY ELECTIONS, 28 OCTOBER 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, <http://www.osce.org/odihr/98578>
103. **Recommendation No. R (95) 5 of the Committee of Ministers to Member States concerning the Introduction and Improvement of the Functioning of Appeal Systems and Procedures in Civil and Commercial Cases.**

104. Resolution 1897 (2012) of the Parliamentary Assembly “Ensuring greater democracy in elections”, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19121&Language=en>
105. UN Human Rights Committee General Comment 25.
106. CASE OF OLUJIĆ v. CROATIA (Application no. 22330/05, JUDGMENT 5 February 2009, FINAL 05/05/2009).
107. ECHR Py v. France, 11 January 2005, Application no. 6289/01.
108. JUDGMENT on CASE OF HIRST v. THE UNITED KINGDOM (No. 2) (Application no. 74025/01), 6 October 2005.
109. www.concourt.am
110. www.elections.am
111. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>
112. http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html
113. <http://www.trybunal.gov.pl/eng/index.htm>
114. http://election.kz/docs/zakon_o_vaborah_ang.pdf
115. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=430477
116. [http://transparency.ge/sites/default/files/August%202012,%20Election Code of Georgia EN – codified.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/August%202012,%20Election%20Code%20of%20Georgia%20EN%20-%20codified.pdf)
117. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146237>
118. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148643>
119. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146203>
120. [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70442#{%22itemid%22:\[%22001-70442%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70442#{%22itemid%22:[%22001-70442%22]})
121. Electronic Voting // http://en.wikipedia.org/wiki/Electronic_voting#Overview
122. <http://aceproject.org/ace-ru/focus/e-voting/countries>

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ.....	3
1. Некоторые вопросы, связанные с реализацией избирательного права.....	7
1.1. Избирательное право граждан, осужденных к лишению свободы и отбывающих наказание, и императив усовершенствования законодательного регулирования РА, связанного с данной проблемой.....	7
1.2. Некоторые проблемы, связанные с реализацией активного избирательного права граждан РА, проживающих за границей.....	12
2. Некоторые вопросы, связанные с цензами пассивного избирательного права: правовое регулирование в РА относительно цензов проживания и гражданства кандидатов и перспективы его развития	42
3. Институт избирательного залога в контексте гарантии пассивного избирательного права	48
3.1. Понятие и правовое регулирование избирательного залога	48
3.2. Правовое регулирование избирательного залога в Республике Армения.....	52
3.3. Избирательный залог: положительные и отрицательные стороны	62
4. Совершенствование правовых механизмов, направленное на обеспечение равных возможностей в период выборов, как гарантия роста общественного доверия к избирательному процессу	65
4.1. О необходимости пересмотра правовых норм, определяющих период предвыборной агитации.....	65
4.2. Императив публикации предвыборных программ и закрепления предъявляемых к ним законодательных требований.....	72
4.3. Проблема обеспечения равных возможностей пользования СМИ в период предвыборной агитации.....	84

5. Вопросы разграничения предвыборной агитации и текущей политической деятельности, использования административных рычагов в период выборов; возможные пути их решения	114
6. Императив совершенствования правовых механизмов, направленных на исключение раздачи избирательных взяток и совмещения политической и благотворительной деятельности.....	152
7. Императив совершенствования процесса обжалования по избирательным вопросам; правовые механизмы и гарантии их обеспечения по данному аспекту	167
7.1. Императив совершенствования единой иерархической системы защиты избирательного права	170
7.2. Некоторые вопросы, связанные с обжалованием местными наблюдателями решений, действий (бездействия) избирательной комиссии	176
7.3. Внедрение эффективной системы обжалования гражданами (или их группами) решений, действий (бездействия) избирательной комиссии, как гарантия роста общественного доверия к избирательному процессу.....	185
7.4. Обжалование судебных актов по вопросам защиты избирательного права: настоящее положение и дальнейшие пути совершенствования	198
7.5. Некоторые вопросы закрепления правового регулирования процесса обжалования по избирательным вопросам: правила законодательной техники и особенности их реализации.....	203
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	209
Список использованной литературы	229

**МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ ГОСУДАРСТВ–УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

*Международный институт мониторинга развития демократии,
парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан
Ереванский филиал*

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ И
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Руководитель рабочей группы: **ВАГРАМ АВЕТИСЯН**

Члены рабочей группы: **ЭДГАР ШАТИРЯН
АНАИТ МАНАСЯН
АРПИНЕ ОГАНЕСЯН
ИРИНА КАРАПЕТЯН
АРМЕН АБОВЯН**

Директор издательства: **ЭМИН МКРТЧЯН**

Компьютерный дизайн: **ГОАР ГРИГОРЯН**

Печать офсетная. Формат 60х84 1/16.

Бумага офсетная. Объем 15 п.л.



РА, 0051, Ереван, пр. Комитаса 49/2

Тел.: (+37410) 23 25 28, факс: (+37410) 23 25 95

Эл. сайты: www.zangak.am, www.book.am, www.dasagirq.am

Эл. почта: info@zangak.am

Мнения и точки зрения, высказанные в данной работе,
могут не совпадать с официальной позицией МПА СНГ.