



Ереван, 01 марта 2021 г.

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ СВОДКА EPDE #6

### Поправки к закону Армении о политических партиях

18 января 2021 г., президент Армен Саркисян подписал поправки к закону Армении о политических партиях. Законопроект вносит изменения в порядок регулирования политических партий и объединяет в себе рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы. Настоящий отчет является продолжением [новой информации EPDE по данному вопросу от 9 апреля 2020 г.](#)

#### Долгий процесс

Несмотря на то, что часть более масштабной стратегии избирательной реформы восходит к 2018 году, ответственный и добросовестный процесс внесения поправок в Конституционный закон Армении о политических партиях начался в сентябре 2019 г., когда была создана Парламентская рабочая группа по вопросам избирательной реформы, включающая в себя представителей трех парламентских политических партий, ключевых министерств, правительственных учреждений и организаций гражданского общества.<sup>1</sup>

*«Процесс внесения поправок в Закон о политических партиях включал проведение подлинных и активных консультаций со всеми заинтересованными сторонами и является образцовым в этом отношении. Изменения законодательства предполагают изменение поведения, которого всегда труднее всего добиться. Я надеюсь, что политические партии примут новые правила как возможность усовершенствовать и институционализировать свои политики» – Вардин Григорян, Хельсинкская гражданская ассамблея - Ванадзор.*

Ряд международных организаций оказал финансовую поддержку данным усилиям. Международный фонд избирательных систем (IFES), Фонд Фридриха Эберта (FES) и Международный республиканский институт (IRI) содействовали проведению общественных консультаций как в условиях физического присутствия (до пандемии COVID-19), так и в режиме онлайн. IFES, ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия Совета Европы также привели свои экспертные знания в соответствующей области.

Изначально предполагалось, что законопроект будет утвержден к июню 2020 г., однако его рассмотрение было отложено в связи с чрезвычайным положением вследствие пандемии коронавируса. Чрезвычайное положение было полностью отменено 11 сентября 2020 г., однако вскоре после этого, 27 сентября, началась война в Нагорном Карабахе. Законопроект С-750 был представлен 28 сентября депутатом от Альянса «Мой шаг» Хамазаспом Даниеляном, который также является координатором Парламентской рабочей группы по избирательной реформе. Законопроект не был включен в повестку дня Национального Собрания до тех пор, пока 10 ноября не было достигнуто перемирие. Он был принят в первом из двух чтений 10 декабря, после чего канцелярия премьер-министра и группа «Мой шаг» порекомендовали внести определенные изменения в последнюю минуту (например, снижение минимального числа

---

<sup>1</sup> Включая филиалы EPDE в Армении «Transparency International Anticorruption Center» («Антикоррупционный центр „Transparency International“») и Хельсинкское гражданское собрание – Ванадзор.



членов, необходимого для регистрации новой партии). Измененный законопроект С-750 был принят во втором и окончательном чтении на особой сессии парламента в конце года 29 декабря 2020 г., 99 голосами «за» и лишь с 1 голосом «против». 18 января 2021 г. президент Армен Саркисян подписал закон, утвердив его вступление в силу (удаленно, находясь на лечении от COVID-19 в Объединенном королевстве). Большинство из положений закона вступило в силу немедленно, но другие (например, увеличение государственного финансирования, выделяемого для партий) вступят в силу не ранее 1 января 2022 года.

### **Определенный консенсус на фоне несущего разобщение контекста**

В частности, после прекращения огня во время конфликта с Азербайджаном 10 ноября, политика в Армении была крайне поляризована. В частности, после прекращения огня во время конфликта с Азербайджаном 10 ноября, политика в Армении была крайне поляризована. Обе парламентские оппозиционные партии призвали к отставке премьер-министра Никола Пашиняна, а несколько депутатов правящего Альянса «Мой шаг» покинули фракцию и стали независимыми.

В этом контексте, заключительное голосование по законопроекту С-750 стало редким примером консенсуса. Так как законопроект классифицируется как конституционный закон, согласно Закону «О политических партиях», 60% всех депутатов парламента должны проголосовать за любые поправки. При общем количестве в 132 депутата, это означает не менее 80 представителей, участвующих в заседании и голосующих «за». Первоначально, в состав группы «Мой шаг» входило 88 депутатов парламента (хотя в настоящее время их число сократилось до 83, после того, как 5 депутатов предпочли стать независимыми). В итоге, законопроект поддержали Альянс «Мой шаг» и партия «Светлая Армения» (СА), занимающая третье место в парламенте. К ним присоединились два бывших члена партии «Процветающая Армения» и общее число голосов «за» составило 99. «Против» проголосовал только Арман Бабаджанян, бывший депутат от «Светлой Армении», ставший независимым с сентября 2019 г. Примечательно, что он занят регистрацией своей собственной новой партии под названием «За республику».

Партия «Процветающая Армения» не присутствовала на специальной парламентской сессии. В Рабочей группе эту партию представлял Сергей Багратян, который уже покинул партию и проголосовал «за». В ходе одной из сессий консультаций с общественностью, депутат от «Процветающей Армении» и один из трех заместителей председателя парламента Ваге Энфиаджян раскритиковал предложенную в законопроекте передачу функции надзора за финансовыми ресурсами партии от Центральной избирательной комиссии к Комиссии по предотвращению коррупции. Тем не менее, их эффективное бойкотирование сессии парламента следует рассматривать с точки зрения их общих призывов к отставке действующего правительства, а не как прямое противопоставление содержанию конкретного законопроекта.

### **Требования к регистрации партии**

Одна из рекомендаций из Совместного заключения БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии касалась упрощения требований к членству в партии в процессе ее регистрации. До внесения изменений, партия обязана провести учредительный съезд с участием 100 человек, затем зарегистрировать в общей сложности 800 членов, имея филиалы не менее чем в четырех из 11 областей Армении.



В настоящее время, условие двухэтапного процесса и необходимость создания территориальных филиалов исключены. Вместо этого, необходимо присутствие 300 членов партии на учредительном съезде, после чего для регистрации не требуется никаких дополнительных требований к членству. Следует отметить, что в Армении сняты связанные с коронавирусами ограничения на проведение собраний; в настоящее время не существует никаких правовых препятствий для проведения мероприятия с участием 300 человек.

Вместе с тем, согласно закону, после официальной регистрации партии требование о минимальном членстве в ней не предъявляется. Иными словами, количество членов партии может опуститься ниже 300 (а теоретически даже до нескольких граждан) и при этом она не будет исключена из списка.

### **Соблюдение Конвенции о правах инвалидов**

Одна из постоянных рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ касается снятия ограничений на демократические права лиц, которые, как считается, не обладают «активной правовой дееспособностью». Конституция Армении 2015 г. ограничивает возможности голосования на выборах в Армении лиц, признанных судом недееспособными (т.е. имеющих ограничения способностей развития). Несмотря на то, что законопроект С-750 не содержит конституционных изменений, он отменяет параллельное ограничение права на вступление в политическую партию, предусмотренное Законом «О политических партиях», способствуя соблюдению обязательств Армении в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов (CRPD), которую страна ратифицировала в 2010 г.

### **Демократизация структуры политической партии**

Политические партии в Армении обычно рассматриваются как личная собственность их лидера, который, как правило, также является основным учредителем. В законопроект С-750 включены минимальные требования к внутренней демократии в рамках организации политических партий. К примеру, требование, гласящее, что съезд партии должен проводиться не реже одного раза в четыре года, было изменено и срок должен составлять не менее трех лет. Кроме того, теперь в съезде должны участвовать не менее 100 делегатов.

Теперь на соответствующем съезде должны быть определены (или, по крайней мере, подтверждены) 30 лучших кандидатов политической партии на следующие парламентские выборы, которые регулярно проводятся раз в пять лет (это положение не применяется к досрочным выборам, назначенным до истечения срока). Составление списка кандидатов в рамках крупных партий всегда было процессом, лишенным прозрачности – обычно список объявлялся небольшим внутренним кругом в партии, в отсутствие значимого вклада со стороны остальных членов. Есть надежда, что с помощью нового положения это удастся изменить.

В соответствии с поправками исполнительный орган партии, избираемый съездом, должен состоять из более чем одного человека, остальные подробности должны быть указаны в подзаконных актах каждой партии. Это означает, что даже лидер партии, в ходе осуществления исполнительных полномочий в период между партийными съездами, в итоге должен будет взаимодействовать с внутренне избранным органом. В подзаконных актах каждой партии могут быть по-прежнему предусмотрены дополнительные органы надзора, исполняющие различные функции, однако наличие многомандатного исполнительного органа - это минимум, которого требует закон.



Последнее значительное изменение в этой области состоит в том, что выборы в многомандатный исполнительный орган партии должны проводиться путем тайного голосования, с тем чтобы отдельных членов партии нельзя было запугать, если они проголосуют за замену руководства партии.

### Отделяя политические партии от бизнес-интересов

На постсоветском пространстве слово «олигарх» часто используется для описания политически афилированных владельцев предприятий, которые часто получают выгодные уступки для своих потоков доходов в ущерб общественному благу. В законопроекте С-750 предпринимается попытка установить барьер между бизнесом и политикой, ограничивая направление ресурсов в политические партии, осуществляемое корпорациями.

Корпорации уже не могли напрямую делать взносы в фонд предвыборной кампании (регулируемый Избирательным кодексом). Тем не менее, существовала брешь, благодаря которой они могли делать взносы в политическую партию (регулируемую Законом "О политических партиях"), а эта партия затем могла перечислять соответствующую сумму в свой фонд избирательной кампании. Эта брешь была устранена путем запрета корпоративных пожертвований в пользу партий.

*«Надеемся, что изменения, внесенные в порядок финансирования политических партий, будут способствовать их институциональному укреплению и развитию программ, которые в конечном итоге улучшат качество работы нашего парламента», – Сона Айвазян, «Transparency International Armenia»*

Аналогичным образом, политические партии не могут самостоятельно вести коммерческий бизнес (например, владея рестораном). Любые их сделки с банками по кредитам и депозитам должны соответствовать рыночным ставкам, наряду с любыми операциями по распределению или арендой имущества. Они могут работать только с банками, лицензированными Центральным банком Армении.

Функция надзора за финансовыми средствами партий передается от Центральной избирательной комиссии к Комиссии по предотвращению коррупции, которая по закону наделена полномочиями требовать для представления в суд документы, с целью осуществления своей работы. Все транзакции должны проводиться со счетов партии (т.е. исключая использование мелких денежных средств) для обеспечения ведения документации, являющейся свидетельством деятельности.

Годовой лимит на общий доход партии от пожертвований и членских взносов составляет 500 000 000 армянских драмов (787 400 евро). Максимальная сумма годового пожертвования от одного физического лица ограничена 2 500 000 армянскими драмами (3 937 евро), по сравнению с 10 000 000 армянскими драмами (15 748 евро). Данные суммы не включают в себя прямые пожертвования в фонд избирательной кампании при назначении выборов, но в данные суммы входят пожертвования в натуральной форме, направленные на регулярную деятельность партии.

### Кнут и пряник

Несомненно, дополнительные ограничения действительно затрудняют сбор политическими партиями средств, необходимых для эффективного осуществления их деятельности. Но вместо новых препятствий, также существуют определенные стимулы.

Во-первых, в ходе общественных консультаций с внепарламентскими политическими партиями было выявлен больной вопрос – взимание почтовых сборов за публикацию их ежегодного отчета о финансовой информации в качестве основной проблемы (особенно за раскрытие финансовой информации о том, что эти партии не получили и не потратили никаких денег в соответствующем году). Согласно поправкам, подобные государственные услуги в отношении обязательных требований должны предоставляться бесплатно.

Начиная с 1 января 2022 г., государственное финансирование, предоставляемое политическим партиям из государственного бюджета, будет значительно увеличено. Ранее общий доступный объем ценных бумаг, рассчитывался путем умножения общего числа зарегистрированных избирателей на 40 армянских драмов. На 2020 год, общая сумма составила 103 725 600 драмов (163 347 евро), которая была пропорционально разделена между партиями, получившими не менее 3% от общего числа голосов, отданных на предыдущих парламентских выборах.

По новой формуле, порог финансирования снижен с 3% до 2% и выплаты осуществляются следующим образом:

- 1000 армянских драм за каждый голос полученный до 5% от всех отданных голосов
- 500 армянских драм за каждый голос полученный между 5% и 20% от всех отданных голосов
- 250 армянских драм за каждый голос полученный сверх 20% от всех отданных голосов

Если досрочные выборы не состоятся до 1 января 2022 года, в таблице ниже представлено изменение сумм, которые ведущие политические партии могут рассчитывать получить в следующем году, когда соответствующее положение вступит в силу.

<u>Политическая партия</u>	<u>Доля голосов (Выборы 2018 г.)</u>	<u>Ежегодное публичное финансирование</u>		<u>Кратнос ть роста</u>
		<u>Прежняя формула</u>	<u>Новая формула</u>	
Альянс «Мой шаг»	70,4%	122 844,57 евро	496 734,65 евро	4,0x
Партия «Процветающая Армения»	8,3%	14 410,55 евро	131 187,40 евро	9,1x
Партия «Светлая Армения»	6,4%	11 112,91 евро	112 483,46 евро	10,1x
Республиканская партия Армении	4,7%	8 202,36 евро	93 044,09 евро	11,3x
Армянская Революционная Федерация	3,9%	6 777,01 евро	76 875,59 евро	11,3x
Альянс «Мы»	2,0%	0,00 евро	39 647,24 евро	

Вместо пропорционального выделения финансовых средств, новая прогрессивная формула предоставляет преимущества малым партиям.

Однако новая неожиданная удача сопровождается рядом требований. 20% средств должны быть направлены на вовлечение женщин, молодежи, лиц с ограниченными возможностями и этнических меньшинств в деятельность партии. Еще 10% должны использоваться для

содержания офисов за пределами Еревана. И оставшиеся 10% должны быть потрачены на проведение политических исследований и распространение их результатов. Неспособность израсходования средств в этих направлениях может привести к возвращению финансирования на прежний уровень.

### Дальнейшие шаги

После внесения изменений в Закон о политических партиях, основное внимание теперь уделяется внесению изменений в Избирательный кодекс. Общественные консультации в данной сфере начались в онлайн-формате в августе 2020 г. Более подробная информация по этому вопросу станет доступной в ближайшие недели и месяцы.

Автор:

Харут Манусян

*Настоящий выпуск является частью серии кратких аналитических документов EPDE по вопросам политик, призванных информировать соответствующие заинтересованные стороны и лиц, ответственных за принятие решений в Европейском Союзе, Восточном Партнерстве и во всем мире, о реформах в области избирательного законодательства и администрирования. Просим вас смело пересылать и делиться нашим анализом.*

Больше Кратких аналитических обзоров в области выборов и политик можно найти [здесь](#).

Более подробная информация также доступна по адресу: [www.epde.org](http://www.epde.org)

*EPDE финансируется Европейским союзом, Федеральным министерством иностранных дел Германии, а также фондами Федерального министерства иностранных дел Германии через Программу финансирования zivik института ifa (Institut für Auslandsbeziehungen). Выраженное в данной публикации мнение не обязательно отражает мнение доноров.*



Federal Foreign Office

**ifa** Institut für  
Auslandsbeziehungen