

«ВОЙНА»

ИЗБИРКОМОВ

Евгений ПОТАПОВ,
информационно-аналитическое
агентство «УралБизнесКонсалтинг»



Конфликты между властными структурами различного уровня (федерального, регионального и муниципального) еще недавно были вполне привычным явлением в жизни России. Губернаторы не исполняли федеральное законодательство, мэры крупных городов открыто противостояли главам областных администраций. Федеральные, региональные и муниципальные нормативные акты откровенно противоречили друг другу, что давало достаточно широкое поле для маневра. Особенно это проявлялось во время выборов в различные органы власти, как исполнительные, так и законодательные. Зачастую конфликт «интересов» переносился на избирательные комиссии, которые в интересах той или иной властной структуры «решали» вопросы, связанные с применением и толкованием тех или иных норм избирательного законодательства.

Доходило до того, что при наборе команд для ведения предвыборной кампании учитывались их возможности влияния на избиркомы, а «работа» с избиркомом шла отдельной строкой в плане мероприятий кампании, в том числе и финансовом. Умение работать с комиссиями родило даже «черную» избирательную технологию, основанную на манипулировании возможностями комиссий. Эти ресурсы очень часто оказывались востребованными. Практически каждая значимая избирательная кампания сопровождалась более-менее громким скандалом, связанным с деятельностью избиркома.

Например, в Свердловской области, во время выборов губернатора в 1999 г., один из кандидатов публично обвинил члена областной комиссии чуть ли не в вымогательстве взятки в обмен на лояльность при проверке подписных листов. В декабре того же года был снят с дистанции наиболее вероятный кандидат в депутаты Государственной Думы (позднее, кстати, все же победивший на довыборах по тому же избирательному округу). Красноуфимская городская избирательная комиссия отменила результаты по одному из избирательных участков и склонила, таким образом, чашу весов к победе мэра города, успев вновь объявить его избранным и выдать ему новое удостоверение. Только вмешательство облизбиркома при поддержке областных

властей позволило «восстановить справедливость».

Противоречивость законодательства, как федерального, так и местного, породила цепь нестыковок, особенно в плане того, кто кому подотчетен и каковы механизмы реализации этой подотчетности. Последние события, произошедшие вокруг избирательных комиссий Свердловской области, показали, что избирательное законодательство имеет серьезные пробелы, не только не позволяющие разрешать конфликты, но и косвенно ущемляющие права граждан.

ПРЕДЫСТОРИЯ КОНФЛИКТА

Выборы в Екатеринбургскую городскую думу фактически проходили в три этапа, пока не набралось необходимого количества избранных депутатов для того, чтобы дума нового состава смогла приступить к работе. Крайне низкая явка избирателей приводила к тому, что голосование раз за разом признавалось не состоявшимся. Первый этап выборов прошел в июне 2000 г. – было избрано 5 депутатов из 27. В декабре избрали еще 11, но необходимого кворума в 18 человек так и не набралось. И вот 25 марта 2001 г. прошел еще один, уже третий по счету «тур», по итогам которого выборы были признаны состоявшимися еще на 8 участках. Вопреки ожиданиям большинства политологов и экспертов, на этот раз хороших показателей добились оппозиционные действующему мэру Екатеринбурга кандидаты. В результате возникла опасность того, что при голосовании по важнейшим вопросам управления городской жизнью между промэрской группой и оппозицией в гордуме мог установиться относительный паритет.

Принятое в этой ситуации городской избирательной комиссией решение было настолько принципиальным, насколько и противоречивым. Горизбирком признал недействительными результаты повторных выборов депутата по округу № 2, мотивировав свое решение тем, что нарушения, допущенные в ходе кампании зарегистрированными кандидатами в депутаты городской думы, в том числе и победившей Ириной Овчинниковой, «не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления». (Сама И.Овчинникова относилась к числу оппозиционных мэру города А.Чернецкому кандидатов.) Не признав победу

И.Овчинниковой, городская избирательная комиссия фактически создала ситуацию, при которой большинство в городской думе оказалось у депутатов, ориентированных на администрацию города.

Официальные итоги выборов были подведены 30 марта, после чего в течение нескольких дней состоялись выборы руководящего состава гордумы. Ее спикером был избран Яков Силин – верный соратник мэра города.

30 марта председатель областной избирательной комиссии Владимир Мостовщиков заявил, что действия горизбиркома незаконны и могут быть опротестованы в суде.

В начале апреля областная избирательная комиссия отменила решение горизбиркома об отмене результатов выборов в городскую думу по округу № 2, тем самым фактически признав И.Овчинникову депутатом. Тут же заговорили о том, что теперь надо проводить перевыборы спикера гордумы, поскольку выборы проходили без законного участия одного из депутатов и без учета его голоса.

ХРОНИКА ПРОТИВОСТОЯНИЯ

С этого момента между областной и городской избирательной комиссиями началась «война» без правил. Информационную поддержку оказывали практически все средства массовой информации, ориентированные на тот или иной лагерь. На стороне облизбиркома выступила «Областная газета», «Вечерние ведомости из Екатеринбурга», «Телевизионное агентство Урала» и «Областное телевидение». Позицию городской избирательной комиссии и мэрии Екатеринбурга отстаивали газеты «Вечерний Екатеринбург» и «Уральский рабочий», Агентство политической информации и телекомпания «Студия 41».

6 апреля член областной избирательной комиссии И.Пикалов заявил о незаконности действий облизбиркома, отменившего решения городской комиссии. По его мнению, областная избирательная комиссия не имела права для принятия решения о признании И.Овчинниковой депутатом гордумы, поскольку дело о «многочисленных нарушениях, допущенных штабом И.Овчинниковой в период агитации», находится на рассмотрении в Ленинском суде Екатеринбурга.

Руководство города поспешило придать решению облизбиркома политическую окраску. Так, вице-мэр

Екатеринбурга Владимир Тунгусов расценил его как политический шаг, направленный на срыв работы вновь избранной городской думы. Еще одним мотивом, по мнению В.Тунгусова, послужило желание любым способом добиться избрания спикером другого депутата.

Через несколько дней облизбирком объявил о намерении подать в суд на горизбирком, поскольку тот не прислушался к мнению вышестоящего органа.

В развернувшейся медиа-«войне» противники не жалели себя. Только за несколько недель в различных газетах противоборствующих сторон было опубликовано не менее двух десятков статей, в которых так или иначе затрагивался конфликт избиркомов. Количество вышедших телесюжетов было едва ли меньшим. Причем обе стороны уверяли, что они действуют в строгом соответствии с действующим законодательством, намекая с разной степенью откровенности на некомпетентность и откровенное нарушение закона иной стороной.

Отдельная интрига развернулась вокруг депутатского удостоверения И.Овчинниковой. Своим решением областная комиссия постановила выдать ей депутатский мандат. Горизбирком, сославшись на то, что пока нет решения суда, приостановил его выполнение. В итоге удостоверение И.Овчинниковой выдали непосредственно в областной комиссии, но горизбирком его не признал, и гордума проводила свои заседания без нее.

Затем в областную избирательную комиссию поступила жалоба на действия городской комиссии от трех депутатов гордумы, уведомивших областной орган о том, что сложившаяся ситуация мешает нормальной и продуктивной работе городского представительного органа. Заявление было включено в повестку дня заседания облизбиркома под названием «О мерах защиты избирательных прав граждан, нарушенных рядом постановлений горизбиркома».

11 апреля облизбирком подал в Ленинский суд иск к горизбиркому «о признании незаконным неисполнения городской избирательной комиссией постановления областной избирательной комиссии». Начался очередной этап противостояния. Городские СМИ обвинили областные власти в том, что они целенаправленно пытаются убедить общественное мнение, что Центризбирком РФ находится на сторо-

не облизбиркома. Горизбирком направил в ЦИК официальное письмо с просьбой разобраться в ситуации и наказать виновного, коим, с его точки зрения, естественно, являлась областная комиссия.

Оппозиционным депутатам удалось внести в повестку дня заседания Думы вопрос о признании депутатского статуса И.Овчинниковой, но 24 апреля по инициативе одного из промэрсских депутатов он был из нее исключен под тем же предлогом: дело рассматривается в суде, и до вынесения судебного решения депутаты не могут влиять на его рассмотрение. «За» это решение проголосовали 11 из 20 городских парламентариев. В знак протеста 7 депутатов покинули зал и, собрав пресс-конференцию, заявили, что будут бойкотировать заседания думы до тех пор, пока депутатские полномочия И.Овчинниковой не будут подтверждены.

Тем временем Я.Силин, избранный спикером гордумы, встретился в Москве с председателем Госдумы Г.Селезневым, который «проявил озабоченность тем, что противостояние между городской и областной избирательными комиссиями негативно отражается на имидже с таким трудом сформированного представительного органа власти одного из крупнейших промышленных центров страны». По сообщению газеты «Вечерний Екатеринбург», Г.Селезнев обратил внимание на то, что позиция облизбиркома, весьма спорная, может играть на руку деструктивным силам.

По инициативе Я.Силина официальное письмо с просьбой разобраться в ситуации было направлено председателю Комиссии Государственной Думы по изучению практики применения избирательного законодательства РФ Александру Салию. В заключении Комиссии, поступившем в адрес председателя облизбиркома В.Мостовщикова и председателя гордумы Я.Силина, указывалось, что облизбирком допустил ряд грубейших нарушений в ситуации с выборами в Екатеринбургскую гордуму. В письме за подписью А.Салия, в частности, говорилось, что поскольку речь идет о выборах депутатов городской думы, то и вышестоящей комиссией является городская избирательная комиссия. Областная избирательная же комиссия в данном случае не является для нее вышестоящей и, согласно положениям закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российс-

кой Федерации», может осуществлять лишь методически-рекомендательное руководство деятельностью горизбиркома. Комиссия Госдумы также сочла нарушением то, что облизбирком вынес постановление по существу вопроса, являющегося предметом рассмотрения в суде (речь идет о том, что облизбирком признал депутатские полномочия И.Овчинниковой). Комиссия обратила внимание В.Мостовщикова на недопустимость подобных нарушений.

В.Мостовщиков в ответ заявил журналистам, что письмо А.Салия – пример откровенного вмешательства представителя органа госвласти в деятельность избирательных комиссий. При этом он не исключил, что облизбирком обратится в Госдуму, ЦИК и, возможно, в Генпрокуратуру с заявлением о недопустимости вмешательства в его деятельность со стороны Госдумы.

В середине мая в местные средства массовой информации был направлен комментарий облизбиркома, в котором, в частности, говорилось: «Центризбирком свою позицию определил и сообщил ее, за подписью секретаря комиссии О.Застрожной, председателю Екатеринбургского горизбиркома И.Выдрину и членам облизбиркома И.Пикалову и А.Шляпину (с правом совещательного голоса)». Копия ответа ЦИКа была направлена также в адрес избирательной комиссии Свердловской области. Содержание ответа оказалось прямо противоположным тому мнению, которое, по многочисленным сообщениям в СМИ, якобы вынес вышеупомянутый Я.Силин из встреч с «секретарем Центризбиркома О. ЗаОстрожной»: «Коли итоги выборной кампании подведены и уже опубликованы в печати, все жалобы должны быть рассмотрены в суде, который и вынесет свой вердикт». Как знать, почему именно так думает никому не известная ЗаОстрожная. А вот Ольга Кирилловна Застрожная – действительно, секретарь Центральной избирательной комиссии, опытный специалист в вопросах избирательного законодательства, – терпеливо объясняет в своем ответе доктору юридических наук И.Выдрину и председателю юридического комитета администрации Екатеринбурга И.Пикалову: «Ваша точка зрения на то, что все спорные вопросы по выборам после опубликования их результатов могут быть решены только судом, не соответствует положениям

статьи 21 (пункты 10 и 9) и статьи 63 (пункты 6, 7 и 8) Федерального закона». В вышеупомянутых статьях и пунктах Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» речь идет о том, что граждане, считающие, что их избирательные права нарушены, могут жаловаться на действия (бездействие) избирательной комиссии в вышестоящую комиссию, а та, в свою очередь, вправе (и даже обязана) отменить решение нижестоящей комиссии, если оно противоречит законам, и принять решение по существу вопроса.

В конце комментария цитировалось мнение Центризбиркома: «Не усматриваем правовых оснований для удовлетворения ваших требований о приостановлении действия или отмены постановления Избирательной комиссии Свердловской области № 39 от 12 апреля 2001 года».

Вслед за этим комментарием было распространено письмо В.Мостовщикова, озаглавленное «Во имя гражданина, на основе закона (по поводу кампании дезинформации вокруг решений Избирательной комиссии Свердловской области)». В письме председатель облизбиркома давал морально-нравственную оценку многим персонажам истории, уверяя, что «в некоторых средствах массовой информации, при непосредственном участии членов руководства города, в том числе В.Тунгусова, Я.Силина, журналистов ряда газет, осуществляется беспримерная по масштабам и активности кампания дискредитации областной избирательной комиссии».

Интересно, что немногим ранее облизбирком инициировал изучение деятельности городской избирательной комиссии по соблюдению избирательных прав в ходе выборов 1999-2001 годов. И в этом своем письме руководитель областной комиссии информирует: «На ближайшем заседании областной комиссии будут подведены его [изучения] итоги, определены задачи городской комиссии по устранению выявленных недостатков. Правда, уже в ходе проверки ее председатель И.Выдрин выразил недовольство как самим фактом изучения, так и тем, что областная комиссия обратила внимание на расходование денежных средств, выделенных на проведение выборов. Странен сам факт такого рода заявления из уст

квалифицированного юриста, к числу которых себя относит этот господин. Трудно представить, что он не знает или не признает право органа, издавшего правовой акт, проверять его исполнение».

Естественно, список выявленных недостатков с точным указанием предполагаемых нецелевых израсходованных сумм был опубликован в СМИ. Например, приводились такие данные: члены горизбиркома необоснованно получили в виде зарплаты 116 925 рублей, не заключали договора на изготовление бюллетеней (на сумму 279 300 рублей), ездили в командировки на непредусмотренные в финансовой смете средства и т.п. Кроме того, досталось и лично председателю горизбиркома И.Выдрину. Ему указали на то, что вместо 40 дней он проработал в предвыборной кампании 81 день, оплатив себе излишек времени в полном объеме.

На следующий же день на заявление В.Мостовщикова последовала ответная реакция со стороны как горизбиркома, так и мэрии. Как раз в это время суд перенес рассмотрение дела по иску облизбиркома с 18 на 21 мая. Теперь уже и горизбирком, и городские власти апеллировали не к ЦИКу, а уповали на справедливость судебной системы.

25 мая на заседании, которое наконец-то состоялось, суд отказал в удовлетворении жалобы областной комиссии на действия городской. Комментируя это решение, И.Выдрин, в частности, сказал: «Конечно, это дело, скорей всего, получит продолжение и облизбирком попытается оспорить решение районного суда в областном. Но сегодня мы получили доказательство нашей правоты».

14 июня в облизбирком поступило очередное письмо из ЦИКа, за подписью Александра Вешнякова, в котором выражалась поддержка позиции облизбиркома.

Таким образом, возникла патовая ситуация: два избиркома принимают противоположные решения, ЦИК занимает осторожную позицию и пишет письма, а суд фактически отказывается рассматривать вопрос по существу.

Если все же ЦИК окончательно и бесповоротно встанет на сторону облизбиркома и обяжет горизбирком выполнить ее решение, то городской думе придется отзывать все принятые решения и фактически начинать работу заново. Но если же в суде будет вновь подтверждена правота горизбиркома, то встает

вопрос о подчиненности избиркомов по вертикали. Вполне вероятно, что свою лепту внесет и Свердловский областной суд, и тогда ситуация запутается окончательно.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Ясно одно: в настоящее время не существует действенного механизма реализации подотчетности избиркомов и обязательности исполнения решений вышестоящих органов. Более того, при желании, избирком любого уровня может сколь угодно долго не выполнять решения, обжалуя их в суде прямо или косвенно, а также организуя через подконтрольные соответствующим органам власти СМИ PR-кампанию в свою поддержку.

В свете событий, происходящих в Свердловской области, можно с уверенностью утверждать: реформа избирательного законодательства вполне назрела. Теоретически, для создания подотчетной системы может быть использован новый территориальный принцип: будут сформированы окружные избирательные комиссии в федеральных округах, и уже им будут подчиняться все остальные – областные, муниципальные, территориальные. Окружная комиссия не будет находиться под влиянием ни одной из властных структур, разве что федеральной – через ЦИК. В этом случае подобных конфликтов можно будет избежать, равно как и обеспечить строгое соблюдение избирательного законодательства на территории округа, пользуясь поддержкой опять-таки окружных структур в федеральных округах.

Возможно, это и есть на данный момент наиболее простое и, вместе с тем, эффективное решение.

От редакции. С нашей точки зрения, проблема взаимоотношений избирательных комиссий разных уровней не так проста, как это представляется автору, и предлагаемый им выход из сложившейся ситуации с помощью создания окружных избиркомов и подчинения им областных, муниципальных и территориальных комиссий малопродуктивен. Что и как нужно сделать, чтобы избежать неоправданных конфликтов организаторов выборов, – тема разговора, который нам хотелось бы начать статьей Евгения Потапова. Приглашаем к нему наших читателей – практиков и теоретиков.

