

ПО ФОРМАЛЬНЫМ

ОСНОВАНИЯМ...

Мария АВДЕЕНКОВА,

Московская государственная юридическая академия

Муниципальный уровень выборов, как правило, выпадает из поля зрения широкой общественности. Между тем, здесь также происходит жесткая борьба и обкатываются «грязные технологии».

Выборы главы муниципального образования «Город Киров и Кировский район» Калужской области были назначены на 12 ноября. В кампании принимали участие восемь кандидатов, но реально претендовать на победу могли только двое: действующий глава муниципального образования В.Борткевич и предпринимательница Т.Кожан. При этом симпатии большинства избирателей были на стороне В.Борткевича, уже четыре года проработавшего на своем посту.

Стратегии избирательной кампании, избранные конкурентами, принципиально различались между собой. Активной, даже агрессивной агитационной кампании Т.Кожан была противопоставлена ненавязчивая, практически оборонительная тактика действующего главы муниципального образования.

Однако при всей осторожности ему все-таки не удалось избежать нарушений действующего избирательного законодательства. Причем малейшее нарушение В.Борткевича сразу же обжаловалось Т.Кожан в избирательную комиссию с явной целью снять его с предвыборной дистанции. Тем не менее, комиссия, рассмотрев поступившие жалобы, не нашла оснований для отмены регистрации В.Борткевича (лишь по одному факту ему было вынесено предупреждение). Тогда Т.Кожан подала в областной суд жалобу на неправомерные действия избирательной комиссии и попросила отменить решение о регистрации В.Борткевича в качестве кандидата на должность главы муниципального образования. В качестве оснований для подачи жалобы были взяты следующие факты*.

Первое. В.Борткевич обвинялся в нарушении правил ведения предвыборной агитации. Основанием для такого обвинения послужили публикации в местных изданиях статьи и интервью

кандидата до момента его официальной регистрации.

А дело было так. Местная газета «Знамя труда» провела жеребьевку по предоставлению бесплатной печатной площади зарегистрированным кандидатам для ведения предвыборной агитации. При этом были нарушены требования законодательства, поскольку жеребьевка проводилась без уведомления и участия членов избирательной комиссии муниципального образования. К тому же в ней участвовали не только зарегистрированные, но и незарегистрированные (на тот момент) кандидаты. Представители В.Борткевича, который на тот момент еще не был зарегистрирован, в жеребьевке участия не принимали. Тем не менее, по результатам этой жеребьевки в газете под рубрикой «Слово - кандидату» была помещена его статья, перепечатанная из другого издания, вышедшего более полугодом назад. Избирательная комиссия признала жеребьевку недействительной и провела новую, объявив газете «Знамя

* В данном деле автор статьи принимала участие в качестве представителя заинтересованного лица – В.Борткевича и является очевидцем произошедших событий.

труда» предупреждение. В.Борткевич же, утверждавший, что ничего о публикации статьи не знал, направил протест главному редактору газеты.

В ходе судебного разбирательства по жалобе Т.Кожан этот факт привлек особое внимание прокурора, которая указала, что кандидат должен был не просто направить в газету протест, но и потребовать публикации этого протеста. Отсутствие такого требования в протесте свидетельствовало, по ее мнению, о том, что кандидат фактически согласился с данной публикацией. Однако в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под агитацией понимается деятельность, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов или против них. В данном случае деятельности, то есть действий со стороны В.Борткевича не могло быть, поскольку кандидат не знал о публикации и не давал на нее согласия.

В жалобе заявительницы речь шла также и о публикации в областной газете «Знамя» материала о муниципальном образовании «Город Киров и Кировский район», в котором, помимо информации о районе, было помещено интервью с В.Борткевичем. Газета была издана увеличенным тиражом, который был оплачен за счет администрации муниципального образования, и бесплатно распространялся среди его жителей. Избирательная комиссия, проведя проверку по жалобе Т.Кожан, установила, что по инициативе редакции областная газета уже давно ведет специальную рубрику о жизни районов области. Причем увеличенный тираж всегда дается тому району, которому посвящен данный выпуск и оплачивается самим муниципальным образованием. Интервью с главой района предусмотрены концепцией рубрики, и поэтому газета опубликовала интервью с В.Борткевичем как с главой муниципального образования. По утверждению

редакции, выпуск, посвященный муниципальному образованию «Киров и Кировский район», был плановым и не увязывался с проходившей избирательной кампанией.

На вопрос журналиста, намеревается ли В.Борткевич принять участие в выборах, он ответил утвердительно. Именно в этом его ответе соперники усмотрели признаки предвыборной агитации.

В качестве доказательной базы заявительницей использовался и факт интервью, которое В.Борткевич дал местной телекомпании, еще не будучи зарегистрированным кандидатом. Естественно, на вопрос о намерении баллотироваться на второй срок В.Борткевич ответил, что за прошедшие четыре года начал осуществление ряда проектов, которые хотел бы закончить. Кроме того, в интервью он рассуждал о недопустимости прихода во власть представителей бизнеса, слияния бизнеса и власти, а также о преимуществах ответственности власти и необходимости распространения этого опыта как на региональном, так и на местном уровне. В данных высказываниях Т.Кожан усмотрела агитацию лично против нее.

Но, заметим, глава муниципального образования обязан отчитываться перед жителями о своей работе, о деятельности администрации. Эта обязанность сохраняется и при проведении избирательной кампании. Если такие интервью

трактовать как предвыборную агитацию, то руководителям районов, баллотирующимся на следующий срок, чтобы избежать нарушений, следует, видимо, с момента назначения выборов полностью изолировать себя от средств массовой информации. В данном случае, если следовать логике суда, даже сообщения в печати о деятельности главы района, его поездках, встречах и принятых администрацией решениях могут быть истолкованы как предвыборная агитация.

Второе. В своей жалобе заявительница обвиняла В.Борткевича в использовании служебного положения в ходе избирательной кампании.

При этом в деле фигурировал такой факт. На следующий день после регистрации в качестве кандидата на должность главы муниципального образования В.Борткевич в соответствии с требованиями законодательства временно сложил с себя обязанности главы муниципального образования. Но через несколько дней трое граждан, зайдя в 19 ч. 25 мин. в здание администрации, застали в кабинете главы В.Борткевича и двух его заместителей. По словам одного из этих граждан, разговор в кабинете шел об избирательной кампании.

Вызванные в суд в качестве свидетелей заместители главы муниципального образования пояснили, что кандидат зашел в



кабинет за личными вещами и пробыл там менее получаса. Об избирательной кампании они не разговаривали. Не нашли подтверждения в суде и факты использования В.Борткевичем служебной автомашины, телефона и труда сотрудников администрации.

Третье. Основанием для третьего обвинения – в нарушении правил распространения печатных агитационных материалов – послужили факты распространения среди жителей муниципального образования листовок в поддержку В.Борткевича без предусмотренных законодательством выходных данных и несвоевременного представления экземпляров этих листовок в избирательную комиссию.

Листовки без реквизитов действительно распространялись среди избирателей, хотя и в течение небольшого промежутка времени. После того, как распространители заметили отсутствие реквизитов, раздача листовок избирателям была немедленно прекращена, а уже расклеенные экземпляры были сорваны и уничтожены. Из тиража в 200 листовок по акту, представленному в суд, были уничтожены 95 листовок и 69 остались у кандидата. Таким образом, к избирателям попало менее 40 экземпляров. Эти листовки действительно были представлены в избирательную комиссию с опозданием. По факту допущенных нарушений избирательная комиссия вынесла кандидату предупреждение. Листовки из перепечатанного типографией тиража были представлены в избирательную комиссию своевременно.

Таким образом, большинство указанных в жалобе фактов не нашли своего подтверждения либо не были доказаны заявителем. Тем не менее, в своем выступлении прокурор сочла допущенные нарушения (причем речь шла в основном о нарушении правил ведения предвыборной агитации) достаточными для удовлетворения жалобы Т.Кожан и отмены регистрации В.Борткевича. Решением суда за два дня до выборов один из наиболее реальных претендентов на победу в данном муниципальном образовании был снят с предвыборной дистанции.

По нашему мнению, ни одно из указанных нарушений не могло послужить основанием для такого решения, если бы суд и прокуратура рассматривали это дело в соответ-

ствии с требованиями законодательства, то есть всесторонне, полно и объективно. В ходе разбирательства были допущены процессуальные нарушения, в частности, представленные заявителями дополнения к жалобе были ненадлежаще оформлены и даже не были адресованы суду, а являлись копиями заявлений в избирательную комиссию. Направленная избирательной комиссии копия жалобы была существенно короче, чем имевшаяся в материалах дела.

Можно было бы считать этот процесс единичным случаем, если бы по такому же сценарию, в те же сроки судами при поддержке прокуратуры не были вынесены еще 18 решений в различных регионах страны. Подобные скандалы чуть было не разразились на выборах губернатора Ставропольского края и президента Республики Марий Эл. За два дня до выборов судом была отменена регистрация действующего мэра Красnodара, баллотировавшегося на ту же должность на очередной срок.

Журналисты склонны видеть во всем этом «руку Москвы», расставляющую на местах своих людей. Но и соперники действующих руководителей могут эффективно воспользоваться таким способом устранения своих конкурентов. Будущим кандидатам на региональных и муниципальных выборах следует учесть, что их могут снять с дистанции за любые, даже малейшие нарушения избирательного законодательства. Наиболее распространены обвинения в предоставлении недостоверных сведений об имуществе, нарушении правил ведения предвыборной агитации и использовании служебного положения.

Ситуация осложняется тем, что, предоставив суду и избирательной комиссии право отменять регистрацию кандидатов, нарушивших избирательное законодательство, законодатель не установил критериев, по которым можно было бы судить о том, достаточно ли серьезно нарушение. В результате од-и и те же нарушения различными судами трактуются по-разному. На наш взгляд, основным ориентиром для суда и избирательных комиссий должно стать то, насколько допущенные нарушения повлияли на формирование воли избирателей. Важную роль могло бы сыграть принятие Верховным судом РФ постановле-

ния о практике рассмотрения подобных споров или разработка соответствующих рекомендаций для судебных органов. Пока же можно уповать лишь на объективность судей, которые, как показывает практика, не всегда бывают беспристрастными.

Обжалование же решений судов в соответствии с последними изменениями гражданского процессуального законодательства возможно лишь в надзорном порядке, более сложном, чем кассационное обжалование. Рассмотрение надзорных жалоб осложняется еще и тем, что оно происходит уже после голосования, и суд, отменяя решение предыдущей инстанции, не может восстановить нарушенное право кандидата.

В этой связи остановлюсь еще на одном вопросе. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не устанавливает минимального числа избирателей, принявших участие в голосовании, которое необходимо для признания муниципальных выборов состоявшимися. Поэтому такое регулирование осуществляется субъектами РФ самостоятельно. Возможен вариант, при котором такое минимально необходимое количество вообще не установлено и при любой явке избирателей выборы признаются состоявшимися. Такой вариант предусмотрен, например, законом Калужской области «О муниципальных выборах в Калужской области» от 17 декабря 1999 года. Российские граждане привыкли к тому, что для признания выборов состоявшимися необходимо, чтобы 25 или 50% избирателей пришли на выборы, поэтому зачастую одной из форм протеста против применения в ходе избирательной кампании «грязных технологий» является неявка на выборы. Причиной неявки может быть также и то, что избиратель не находит в избирательном бюллетене кандидата, которого он поддерживает. По логике законодателя, если избиратель не поддерживает ни одного из кандидатов, он должен голосовать «против всех». Но правосознание российских избирателей пока не настолько высоко. В таком случае главой муниципального образования может быть избран кандидат, которого поддерживает абсолютное меньшинство жителей. Легитимность такого должностного лица вызывает большие сомнения.