

ТЯЖБА ВОКРУГ МАНДАТА

Татьяна БЯЛКИНА,
Воронежский государственный
университет

Избирательное законодательство Российской Федерации в последние годы развивается весьма активно. Вместе с тем почти каждая избирательная кампания, в том числе по выборам органов местной власти, порождает новые вопросы, требующие законодательного разрешения.

Весьма неординарная ситуация сложилась в ходе выборов муниципального Совета г. Воронежа 25 марта 2001 года. В соответствии с Уставом города муниципальный Совет состоит из 34 депутатов, избираемых по 17 двухмандатным округам. По двухмандатному избирательному округу № 10 (Коминтерновский район) при подведении

итогов выборов было установлено, что второе место по количеству голосов заняла позиция «против всех кандидатов». Это обстоятельство и было отражено в протоколе окружной избирательной комиссии, а также закреплено итоговым решением городской избирательной комиссии от 28 марта 2001 года. Однако занявший третье место А.Воробьев потребовал пересчета избирательных бюллетеней. Окружная избирательная комиссия согласилась с этим требованием.

Повторный подсчет голосов был произведен по двум избирательным участкам – №№ 10/73 и 10/94. В протоколе заседания окружной избирательной комиссии № 20 от 2 апреля содержатся следующие данные:

Строка протокола	Участковая избирательная комиссия (УИК) № 10/73	УИК № 10/94	Разница по двум участкам в сумме по сравнению с протоколами УИК от 25.03.01	Всего по округу № 10: сводный протокол от 25.03.01/данные повторного пересчета 29.03.01
"За Воробьева"	210	277	+213	2354/2567
"Против всех"	23	70	-106	2643/2543
"Недействительные бюллетени"	100	0	+100	0/100

Повторный подсчет голосов еще по одному избирательному участку, входящему в округ, не производился, поскольку заявитель был удовлетворен результатами проверки по двум участкам.

На первый взгляд, в протоколе все было правильно. Однако результаты повторного подсчета бюллетеней, отраженные в протоколе окружной комиссии, и результаты пересчета, произведенного одной из участковых комиссий (№ 10/73), не совпадали. Кроме того, ни фамилий членов участковой комиссии, ни их подписей в акте окружной комиссии не было, хотя это законом и предусмотрено. Дело в том, что участковая избирательная комиссия составила свой акт, в котором, кроме всего прочего, отметила, что на мешках с бюллетенями, изъятыми для пересчета, были отчетливо видны следы вскрытия, а галочки в бюллетенях, изменившие итоги голосования, отличались от первоначально поставленных.

Решив уточнить результаты пересчета, окружная избирательная комиссия вновь собралась на свое заседание и приняла решение отменить акт о повторном подсчете голосов по избирательному участку № 10/73 как недействительный, а также отменить свой протокол № 20 как не соответствующий сведениям, представленным участковыми избирательными комиссиями.

На очередном заседании окружная комиссия приняла протокол № 22, в котором, в частности, говорилось, что в ходе повторного подсчета голосов избирателей членами окружной и участковых избирательных комиссий по двум избирательным участкам были обнаружены расхождения с протоколами, составленными по первоначальным результатам голосования. Из объяснений председателей и секретарей участковых избирательных комиссий следовало, что при заполнении

первого и второго экземпляров протокола от 25 марта произошла механическая ошибка, которая была исправлена в протоколе УИК от 29 марта. Выявленную при повторном подсчете голосов разницу по позиции «За Воробьева» (по избирательному участку № 10/73 – +75, по избирательному участку № 10/94 – +38) члены участковых избирательных комиссий и присутствующие при этом наблюдатели признать отказались, что подтверждено в протоколах участковых избирательных комиссий № 10/73 от 29 марта и № 10/94 от 30 марта. Учитывая все это, окружная избирательная комиссия решила внести исправления в сводную таблицу по итогам голосования и в «повторный» сводный протокол по позиции «за Воробьева» – 135 голосов и 2454 голоса соответственно.

Общие результаты выборов депутатов муниципального Совета г. Воронежа были утверждены решением городской избирательной комиссии, в соответствии с которым по округу № 10 был признан избранным только один депутат (не А.Воробьев), а второе место заняла позиция «против всех».

Тогда А.Воробьев обратился в Коминтерновский районный суд г. Воронежа с жалобой на решение окружной избирательной комиссии, потребовав отменить его как необоснованное и обязать комиссию внести результаты повторного подсчета голосов в сводную таблицу и ГАС «Выборы» в соответствии с первоначальным протоколом № 20. Суд удовлетворил требования А.Воробьева, сославшись на то, что окружная избирательная комиссия в соответствии с требованиями закона была вправе принять решение о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов, что она провела данный подсчет в присутствии членов вышестоящей территориальной избирательной комис-

сии (это подтверждено актом от 29 марта, подписанным указанными лицами) и что целостность печатей на каждом мешке с бюллетенями была проверена. Следовательно, первичные действия окружной избирательной комиссии по повторному подсчету голосов соответствуют требованиям закона, а согласия участковых избирательных комиссий при вынесении решения окружной избирательной комиссией не требуется. Поэтому ссылка в последующем протоколе комиссии на непризнание результатов повторного подсчета голосов участковыми избирательными комиссиями незаконна.

Вот так. Остается гадать, как суд «не заметил» протокола окружной избирательной комиссии, в котором было подтверждено, что не окружная, а участковая избирательная комиссия проводила повторный подсчет голосов по участку № 10/73; что в тогдашнем акте окружной комиссии отсутствуют подписи как членов участковой избирательной комиссии, так и членов территориальной избирательной комиссии. И потом – почему суд, отмечая целостность печатей на мешках с бюллетенями, ничего не говорит о том, что были порваны сами мешки, и «не замечает» указывающих на это протоколов участковых избирательных комиссий.

Выполняя решения суда, окружная избирательная комиссия внесла результаты повторного подсчета голосов, указанные в протоколе № 20, в сводную таблицу и систему ГАС «Выборы», признала А.Воробьева избранным депутатом и направила протокол об этом в городскую избирательную комиссию. Но городская избирательная комиссия не зарегистрировала А.Воробьева избранным депутатом и не выдала ему удостоверение депутата.

Неправомерное, по мнению А.Воробьева, бездействие окруж-

ной и городской избирательных комиссий вынудило его вновь подать жалобу в Коминтерновский суд с требованием обязать их опубликовать данные повторного подсчета голосов по его кандидатуре в средствах массовой информации, зарегистрировать его избранным депутатом городского муниципального Совета и выдать ему удостоверение депутата.

Представитель городской избирательной комиссии пояснила в суде, что горизбирком не может признать А.Воробьева избранным депутатом, потому что в окончательный протокол окружной избирательной комиссии о результатах выборов по округу неправильно перенесены сведения из первоначального протокола о количестве недействительных бюллетеней – 117 вместо 100.

Поэтому городская избирательная комиссия, прежде чем регистрировать А.Воробьева избранным депутатом, обязала окружную избирательную комиссию оформить ее протокол надлежащим образом.

В свою очередь, суд счел, что ошибка окружной комиссии в части количества недействительных бюллетеней носит технический характер и возражения городской комиссии формальны. Поэтому он обязал городскую комиссию зарегистрировать А.Воробьева избранным депутатом, опубликовать сведения о выборах по его кандидатуре в средствах массовой информации и выдать ему удостоверение депутата.

Тогда городская комиссия сманеврировала и, основываясь на статье 35 Закона Воронежской области «Кодекс о выборах, референдумах и отзыве выборных лиц», согласно которой установление общих результатов выборов депутатов представительного органа местного самоуправления в целом по муниципальному образованию и опубликование их в печати относится к ведению городской комиссии (а ее решение об установлении этих результатов никем отменено не было), подтвердила прежние результаты выборов по избирательному округу № 10, по которым А.Воробьев считается не избранным, опубликовала эту информацию в СМИ и назначила повторные выборы по

пяти избирательным округам, в том числе и по округу № 10.

Тем временем по запросу той же комиссии прокуратура возбудила уголовное дело о фальсификации итогов голосования по округу № 10, а городская Дума по настоянию признала А.Воробьева зарегистрированным депутатом, хотя это и не входит в ее компетенцию.

После назначения повторных выборов группа депутатов городской Думы обратилась в Ленинский районный суд с заявлением о признании незаконным данного решения городской избирательной комиссии и о расформировании самой городской избирательной комиссии. 7 июня Ленинский районный суд удовлетворил все требования депутатов, то есть признал незаконным и отменил



решение городской избирательной комиссии о назначении повторных выборов по пяти избирательным округам, а также решил расформировать эту комиссию. Мотивировка решения суда о расформировании городской избирательной комиссии такова: решения Коминтерновского районного суда вступили в законную силу, их исполнение не может быть приостановлено в силу обжалования их в порядке надзора. Поскольку вышеуказанными решениями суда было установлено нарушение комиссией избирательных прав граждан, выразившееся в неправильном подсчете голосов за кандидата в депутаты А.Воробьева и повлекшее признание недействительными итогов голосования и результатов выборов по избирательному округу № 10, суд посчитал, что этот факт может служить основанием для расформирования городской избирательной комиссии.

Но ведь в соответствии со статьей 25 Федерального закона «Об основных гарантиях избира-

тельных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также статьей 41 Закона Воронежской области «Кодекс о выборах, референдумах и отзыве выборных лиц» избирательная комиссия муниципального образования может быть расформирована судом в случае нарушения избирательных прав граждан, повлекшего признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов в целом. Однако результаты выборов по г. Воронежу никто недействительными не признавал, следовательно, основания для расформирования городской избирательной комиссии отсутствуют.

Понятно, что решение Ленинского районного суда о расформировании городской избирательной комиссии было обжаловано ею в областной суд. Тот, рассмотрев жалобу, направил дело в Ленинский районный суд на новое рассмотрение.

Тем временем по ходатайству городской избирательной комиссии прокуратура области приостановила исполнение решений Коминтерновского районного суда, на основании которых городской думой были признаны депутатские полномочия А.Воробьева. В письме прокуратуры Коминтерновского района городской избирательной комиссии сообщалось, что в ходе расследования уголовного дела по выборам в муниципальный Совет г. Воронежа по избирательным участкам №№ 10/73, 10/94 избирательного округа № 10 установлена фальсификация результатов выборов в пользу кандидата в депутаты муниципального Совета А.Воробьева. По мнению районной прокуратуры, подлог имел место при пересчете голосов избирателей. Однако предварительное следствие по данному уголовному делу приостановлено из-за неустановления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого.

Следующими этапами этой истории стали обжалование А.Воробьевым в Ленинский районный суд решения городской избирательной комиссии о назначении повторных выборов по избирательному округу № 10 и обращение городской комиссии в Коминтерновский районный суд с заявле-

нием о пересмотре его решений по вновь открывшимся обстоятельствам, признание Ленинским районным судом решения городской избирательной комиссии о назначении выборов по округу № 10 незаконным, обжалование городской избирательной комиссией этого решения районного суда в кассационном порядке в областной суд и др.

Тем временем подготовка к проведению повторных выборов по избирательному округу № 10 продолжалась в соответствии с требованиями законодательства. Кандидатами в депутаты городской Думы по этому округу были зарегистрированы 4 человека. Не дожидаясь, пока судебные инстанции окончательно расставят точки над «i» в сложившейся ситуации, глава г. Воронежа принимает решение, которым вносит изменение в ранее принятое им же постановление об образовании избирательных участков для проведения повторных выборов. Суть изменений – в упразднении избирательных участков на территории избирательного округа № 10, а следовательно, в невозможности проведения голосования. Дело зашло в тупик.

Действительно, законом подобная ситуация не урегулирована. В нем записано, что если уполномоченные органы не назначают состав избирательной комиссии, то право формирования избирательной комиссии предоставляется вышестоящей комиссии. Если уполномоченными органами не принимается решение об образовании избирательных округов, то выборы проводятся по избирательным округам, схема которых была утверждена при проведении прошлых выборов. А если уполномоченный орган не образует в срок избирательные участки, может ли какой-либо иной субъект сделать это или нужно использовать утвержденные прежде участки?

Городская избирательная комиссия обратилась к прокурору области с просьбой опротестовать постановление главы города. Протест был принесен. Но определением коллегии по гражданским делам областного суда решение Ленинского районного суда об отмене повторных выборов по избирательному округу № 10 было оставлено без изменений.

Комиссия направила также заявление в Коминтерновский районный суд о пересмотре ранее принятых судебных решений по вновь открывшимся обстоя-

тельствам. В обоснование своих требований она ссылаясь на письма из районной и областной прокуратур о возбуждении уголовного дела по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 142 УК РФ, и на заключение криминалистической экспертизы. Но районный суд не признал предоставленные материалы процессуальными документами, устанавливающими факт фальсификации подсчета голосов, в связи с чем отказал городской комиссии в пересмотре своих прежних решений.

В поисках выхода из этой ситуации было создано рабочее совещание руководителей городской избирательной комиссии, избирательной комиссии Воронежской области и областной прокуратуры. После этого областная прокуратура возобновила и приняла к своему производству расследование уголовного дела по фактам фальсификации результатов выборов по избирательному округу № 10, а городская избирательная комиссия отложила проведение голосования по этому округу, указав, что дата голосования будет определена после рассмотрения данного уголовного дела и окончания производства в порядке надзора.

Таким образом, точку в этой истории ставить пока рано. Вместе с тем она приводит к выводу о необходимости изменения законодательства о выборах. На наш взгляд, следует тщательнее регламентировать порядок повторного подсчета голосов избирателей, полномочия каждой избирательной комиссии в этом процессе, а также юридическую силу актов комиссий по поводу повторного подсчета голосов. В частности, надо определить, вправе ли суд в случае возникновения спора и разногласий по поводу результатов повторного подсчета голосов проигнорировать мнение или решение какой-либо комиссии, участвовавшей в данной процедуре (например, акт участковой избирательной комиссии, если даже повторный подсчет голосов проводился окружной комиссией).

Нуждается в более детальном нормативном закреплении порядка хранения избирательных бюллетеней и другой избирательной документации, определения лиц, ответственных за их сохранность.

В законодательстве субъектов РФ должно быть более четко установлено, какая именно избирательная комиссия окончательно определяет результаты муници-

пальных выборов – окружная или избирательная комиссия муниципального образования. В соответствии со ст. 85 Закона Воронежской области «Кодекс о выборах, референдумах и отзыве выборных лиц» результаты выборов по округу определяет окружная избирательная комиссия. В то же время ст. 35 этого Закона относит к полномочиям избирательной комиссии муниципального образования установление общих результатов выборов депутатов представительного органа местного самоуправления в целом по муниципальному образованию. Как следует понимать «установление общих результатов»? Как простое суммирование данных, представленных окружными комиссиями, либо как право комиссии муниципального образования самостоятельно осуществлять какие-либо юридически значимые действия в случае несогласия с протоколом окружной комиссии (например, самостоятельно установить результаты выборов по округу)? В связи с этим протокол какой комиссии подлежит пересмотру – окружной или вышестоящей, если итоги выборов по отдельным округам будут обжалованы в судебном порядке? Как поступать в случае, если уполномоченные органы – суд или прокуратура – несвоевременно реагируют на обращения избирательных комиссий, кандидатов, избирателей? Возможен ли перенос даты голосования, если, например, решение суда об отмене назначенных выборов обжаловано в вышестоящий суд либо опротестовано в порядке надзора, а окончательное решение до установленной даты голосования принято не было? Каковы права кандидатов, зарегистрированных по такому избирательному округу? Все эти вопросы пока остаются без ответа.

В заключение приведу не очень приятный факт – повторные выборы по всем четырем избирательным округам Воронежа, проводившиеся 16 сентября, не состоялись из-за низкой явки избирателей. Думается, не последнюю роль в этом сыграла тяжба вокруг депутатского мандата. Во многом именно из-за таких историй от выборов к выборам растет в городе и области число избирателей, голосующих «против всех» либо просто игнорирующих всякие выборы.

