

1999, выборы Государственной Думы, Мэра Москвы и советников районных Собраний

Работа над избирательным законодательством г. Москвы

Принятие в 1997 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» потребовало пересмотра московского законодательства о выборах. Его разработчики решили объединить в один закон нормы, касающиеся выборов Мэра, депутатов городской Думы и советников: в противном случае пришлось бы создавать три закона, которые содержали бы значительную часть совпадающих текстов.

8 апреля 1998 г. распоряжением заместителя премьера Правительства Москвы А. В. Петрова была создана рабочая группа для разработки проекта закона. В нее вошли, помимо самого вице-преьера, председатель и секретарь Московской городской избирательной комиссии (В. П. Горбунов и С. Н. Карманов), депутат городской Думы С. В. Орлов, сотрудник аппарата премьера правительства Москвы Ю. И. Рыжов (бывший секретарь Центризбиркома по выборам народных депутатов СССР, а до этого – зам. заведующего Отделом партийного строительства и кадровой работы ЦК КПСС) и еще два специалиста (из Центра законотворчества Москвы и государственно-правового управления). Интересно, что председатель окружной комиссии по выборам депутата Московской городской Думы по округу №24 А. Ю. Бузин получил от члена Московской городской избирательной комиссии В. Н. Фомина приглашение войти в эту рабочую группу и дал согласие; тем не менее его в нее не включили.

10 марта 1999 г. подготовленный рабочей группой проект был внесен Мэром в городскую Думу. 7 апреля законопроект был принят в первом чтении. Ко второму чтению к нему было предложено 400 поправок, из них 135 поправок было внесено редактором проекта (А. В. Петровым), осталь-

ные 265 – восьмью депутатами. Большая часть депутатских поправок (148) была предложена Д. И. Катаевым – эти поправки были подготовлены А. Ю. Бузиным и автором данной книги.

Такое большое число поправок было обусловлено в первую очередь тем, что проект получился сырым и противоречивым. Другая причина (в первую очередь это касается поправок редактора) – в том, что 30 марта 1999 г. Президент РФ подписал закон об изменениях и дополнениях Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и эти изменения необходимо было учесть в новом законе.

Из 265 депутатских поправок редактором были поддержаны только 59 (в том числе 40 поправок Катаева). Еще 20 поправок были учтены при подготовке поправок редактора. 10 мая состоялось второе чтение. Депутаты приняли за основу доработанный проект, включавший 135 редакторских и 59 поддержанных редактором депутатских поправок.

После принятия законопроекта во втором чтении автор книги и Бузин несколько раз встречались с разработчиками закона. По части поправок удалось найти компромиссное решение.

К третьему чтению была подана 231 поправка, из них 103 поправки редактора и 128 депутатских поправок, в том числе 42 поправки, предложенные Катаевым. При этом депутатами были поданы 62 новые поправки; 43 поправки – результат переработки поправок, отклоненных во втором чтении; и лишь 23 отклоненные поправки были без изменений поданы к третьему чтению.

Редактором были поддержаны только 34 поправки (в том числе 18 поправок Катаева). Еще 10 поправок были учтены при подготовке поправок редактора. 23 июня законопроект был вынесен на третье чтение. По требованию ряда депутатов 7 поправок редактора были вынесены на отдельное голосование и не набрали необходимого числа голосов (12 в соответствии с регламентом городской Думы). Остальные 96 поправок редактора и 34 депутатские поправки, поддержанные редактором, были единогласно приняты пакетом.

Из 94 отклоненных редактором поправок 59 были сняты авторами, остальные 35 поставлены на голосование. На заседании 23 июня депутаты успели выразить свое отношение лишь к 14 поправкам. Из них приняты были только 3, остальные не набрали нужного числа голосов. К сожалению, 23 июня в голосовании по поправкам участвовало всего 13–17 депутатов, так что получить требуемые по регламенту 12 голосов «за» было непросто. Из 11 отклоненных поправок 6 получили голосов «за» больше половины от числа голосовавших.

Рассмотрение законопроекта было продолжено на заседании 30 июня. В этот день в голосовании по поправкам участвовало 17–26 депутатов. Тем не менее из 21 поправки поддержано было только 6; еще одна поправка была разделена на две части и поддержана только одна из двух частей.

Значительное число депутатов воздерживалось при голосовании – в восьми случаях число воздержавшихся превышало число голосовавших «за» и «против».

В этот день окончательно принять закон не удалось. Редактор попросил предоставить ему возможность внести поправки, устраняющие противоречия. К следующему заседанию им было внесено 9 поправок. Три из них отменяли принятые на предыдущем заседании поправки Катаева, связанные с порядком подготовки избирательными комиссиями сводного информационного материала о кандидатах; еще одна отменяла принятую поправку Крутова, а одна ухудшала редакцию принятой поправки Антонова. Тем не менее все 9 поправок были приняты.

Формирование Московской городской избирательной комиссии

Срок полномочий Московской городской избирательной комиссии (МГИК) предыдущего состава истек в июле 1999 г. Незадолго до конца срока из состава комиссии выбыло два члена, назначенные городской Думой: один заместитель председателя комиссии, Ю. А. Розенбаум, умер, другой заместитель председателя, Г. С. Пономарев, сложил полномочия. И хотя на повестке уже стоял вопрос о формировании нового состава комиссии, Московская городская Дума в соответствии с законом решила назначить новых членов вместо выбывших.

На два освободившихся «думских» места претендовали трое: Н. А. Бородина, работавшая в МГИК в 1995–97 гг. (от «Яблока»), Ю. Б. Котов (от КПРФ) и А. Ю. Бузин (от Федеральной партии «Демократическая Россия»). Вопрос рассматривался на заседании Думы 19 мая 1999 г. Бородина была назначена единогласно (23 голосами). За Бузина проголосовали 10 депутатов, за Котова – 2, и ни тот, ни другой не были назначены.

По закону одну половину состава городской комиссии формирует Мэр, другую половину – городская Дума. При этом обе ветви власти должны назначить не менее трети от назначаемого ими количества из представителей избирательных объединений, имеющих фракции в Государственной и городской Думе (но не более одного представителя от каждого объединения). То есть, каждая ветвь назначает по семь человек, из них не менее трех – от избирательных объединений, имеющих фракции. Но в 1999 г. таких объединений было всего пять – четыре имели фракции в Государственной Думе (КПРФ, ЛДПР, «НДР» и «Яблоко») и одна («ДВР») – в городской Думе. Так что одной ветви власти предстояло назначить по партийной квоте трех человек, а другой – двух. Нетрудно было догадаться, что Мэр

предпочтет для себя большую свободу маневра, а городская Дума пойдет ему в этом навстречу.

19 мая 1999 г. городская Дума приняла постановление, в котором определила срок подачи предложений для своей части — до 7 июня. 24 мая Мэр издал свое распоряжение; срок подачи предложений в «мэрскую» часть был установлен до 24 июня.

На 7 мест в формируемой Думой части городской комиссии претендовали 14 человек (в том числе и автор этой книги, выдвинутый Федеральной партией «Демократическая Россия»). Из них четверо — от партий, имеющих фракции (все, кроме КПРФ). Семь кандидатов — члены МГИК предыдущего состава (в том числе и трое от партий, имеющих фракции). Из них двое (председатель комиссии В. П. Горбунов и М. В. Славутская) были выдвинуты самой комиссией.

Слушания, на которых можно было познакомиться с кандидатами, проходили в городской Думе 15 июня. На них присутствовали три депутата. Правда, заседание транслировалось по местному радио и телевидению. В целом на 14 человек было затрачено не больше двух часов.

Заседание городской Думы, на котором депутаты выбирали членов МГИК, состоялось 30 июня. Кандидаты на него приглашены не были. Правда, один из депутатов высказал пожелание познакомиться с кандидатами, но другие депутаты его не поддержали.

Вначале выбирали троих по партийной квоте. Были избраны Н. А. Бородин (от объединения «Яблоко»), В. Ф. Бабакин (от «НДР») и В. В. Молостов (от «ДВР») — все трое члены МГИК предыдущего состава. Кандидат от ЛДПР Ф. Ф. Лагунчик был забаллотирован. Затем были проведены выборы на остальные четыре места из одиннадцати оставшихся кандидатов.

И вновь кандидаты предпочли членов МГИК предыдущего состава: В. П. Горбунова, М. В. Славутскую и Т. В. Чернякову (от профсоюзов). Не повезло только В. Н. Фомину: перед голосованием депутат Е. Б. Балашов объявил, что выдвинувший Фомина «Союз народовластия и труда» решил отозвать свое выдвижение, но не успел это оформить. Четвертым была избрана О. В. Чернова, управляющая делами префектуры Северного административного округа, выдвинутая объединением «Отечество». Она стала секретарем комиссии¹ (прежний секретарь, С. Н. Карманов, перешел на работу в аппарат Центризбиркома). Председателем МГИК остался Горбунов.

Больше всего голосов (23) было подано за Горбунова, затем шла Чернова (20 голосов), далее Славутская (17 голосов) и Чернякова ((16 голосов). Фомин получил 10 голосов.

«За бортом», помимо меня, остался А. Ю. Бузин, имеющий большой опыт работы в избирательных комиссиях (он был выдвинут Движением

¹ В апреле 2001 г. О. В. Чернова была освобождена от обязанностей секретаря МГИК в связи с переходом на работу в Мэрию Москвы.

«Демократическая Россия»), а также журналист А. Г. Быстрицкий, будущий генеральный директор радиостанции «Маяк» (он был выдвинут «Движением среднего класса»). Быстрицкий получил 10 голосов, Бузин – 7, автор этой книги – 2 голоса.

16 июля Мэр сформировал вторую половину МГИК. Среди тех, кого он назначил, трое (В. Н. Воронов, А. В. Петров и О. П. Пушкина) работали в предыдущем составе комиссии. От КПРФ была назначена Л. В. Синельщикова, которая была секретарем МГИК в 1993–95 гг. Новыми членами были А. Н. Бобычев (управляющий делами префектуры ЦАО), А. Ю. Панфилов (председатель правления коммерческого банка «Гарант-инвест»), а также Ф. Ф. Лагунчик (от ЛДПР).

По закону государственные служащие не должны составлять больше трети состава избирательной комиссии. К сожалению, плохое знание Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» сыграло с нами злую шутку: мы решили, что лица, замещающие государственные должности категории «А» (к ним относятся председатель и секретарь МГИК), относятся к государственным служащим. В этом случае получалось, что в комиссии пять государственных служащих. Юристы, с которыми мы советовались, также не заметили этой ошибки. Однако, они подсказали – прокурор не может быть членом избирательной комиссии, это противоречит Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (Пушкина являлась прокурором).

А. Ю. Бузин подал жалобу в прокуратуру и Центризбирком. Ответа из Центризбиркома он не получил. Прокуратура ему ответила, что направила его жалобу в МГИК. Из городской комиссии пришел ответ, разъясняющий, что нарушения закона нет. Тем не менее Пушкина добровольно сложила с себя полномочия члена МГИК. Вместо нее Мэр назначил адвоката О. Н. Радчикову (члена МГИК в 1989–95 гг.).

После начала избирательной кампании вице-премьер Правительства Москвы А. В. Петров как лицо, находящееся в непосредственном подчинении у кандидата на должность Мэра Ю. М. Лужкова, не мог оставаться членом МГИК. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» требует, чтобы при возникновении таких обстоятельств член избирательной комиссии сложил свои полномочия. Но Московская городская Дума приняла 16 июня 1999 г. поправку к Закону города Москвы «О Московской городской избирательной комиссии», которая позволяет такому члену не слагать, а приостанавливать свои полномочия, чем и не преминул воспользоваться А. В. Петров. Таким образом, в течение всей избирательной кампании в МГИК было фактически 13 членов, а кворум для нее как для избирательной комиссии субъекта РФ – две трети, то есть 10 человек. В результате в комиссии не раз возникали проблемы с кворумом.

По поводу права члена МГИК приостанавливать свои полномочия я написал письмо в Центризбирком. Оно было переслано в МГИК, откуда

мне пришел ответ о том, что нарушения закона нет. Мне пришлось вторично обращаться в Центральную избирательную комиссию и напомнить, что именно в ее полномочия входит давать заключения о соответствии законов субъектов РФ федеральному закону. В этот раз я получил из Центризбиркома ответ, в котором говорилось, что заключение Правового управления ЦИК было направлено в МГИК.

Выдвижение и регистрация кандидатов на должность Мэра Москвы

С самого начала ни у кого не было сомнений в том, что главным претендентом на должность Мэра Москвы будет действующий Мэр Ю. М. Лужков. За короткое время после назначения выборов он был выдвинут более чем десятком инициативных групп. 17 сентября на собрании общественности в МГТУ им. Баумана Лужков объявил, что дает согласие баллотироваться на должность Мэра Москвы от инициативной группы избирателей, уполномоченным которой является директор Московского института «Теплотехника» Ю. С. Соломонов.

В качестве кандидата на должность Вице-мэра Лужков выбрал действующего Вице-мэра В. П. Шанцева. 21 сентября Соломонов уведомил Московскую городскую избирательную комиссию о выдвижении Лужкова и Шанцева.

6 октября в газете «Вечерняя Москва», а 7 октября в газетах «Тверская, 13» и «Московская правда» (в последней под заголовком «Надеюсь на вашу поддержку») появилось обращение Лужкова, начинавшееся словами: «Дорогие москвичи!» В нем он сообщал о том, что дал согласие баллотироваться инициативной группе, возглавляемой Соломоновым. Обращение заканчивалось следующим абзацем:

«Еще раз выражаю свою признательность всем инициативным группам, выдвинувшим меня кандидатом на должность мэра Москвы, и надеюсь на вашу поддержку во время выборов 19 декабря 1999 года».

В заключительной фразе нетрудно было усмотреть признаки предвыборной агитации, которую кандидат не имел право вести до регистрации. Кроме того, обращение не сопровождалось указанием на оплату публикации из избирательного фонда кандидата. Если бы публикация в газете «Тверская, 13» (органе Правительства Москвы) оказалась неоплаченной, налицо был бы факт злоупотребления служебным положением.

8 октября я направил в городскую избирательную комиссию письмо, в котором обращал внимание комиссии на публикацию обращения Лужкова в газете «Тверская, 13» и просил комиссию признать факт нарушения

Лужковым и газетой «Тверская, 13» избирательного законодательства, а также указать Лужкову и редакции газеты на недопустимость подобных действий.

21 октября городская комиссия обсуждала это письмо в моем присутствии. Приглашенный на заседание Соломонов объяснил, что целью публикации было проинформировать все инициативные группы, выдвинувшие Лужкова, о том, что он дает согласие только одной из них. Публикация во всех газетах была оплачена из избирательного фонда кандидата. Большинство членов городской комиссии пришли к выводу, что заключительные слова Лужкова «надеюсь на вашу поддержку во время выборов 19 декабря 1999 года» относятся не ко всем москвичам, а только к тем, кто выдвинул его на должность Мэра, и поэтому не являются предвыборной агитацией.

Вопрос о злоупотреблении служебным положением отпал, поскольку выяснилось, что публикация оплачена из избирательного фонда. Вместе с тем, городская комиссия признала нарушение закона газетой «Тверская, 13», так как при публикации обращения не было указано, что она оплачена из фонда кандидата. Комиссия решила обратить внимание средств массовой информации на необходимость строгого соблюдения предусмотренного законом порядка публикации материалов в период избирательной кампании.

Эта история получила странный резонанс в «Московском комсомольце». 2 ноября в этой газете была опубликована статья Е. Егоровой «Война за Третий Рим». В ней есть любопытный фрагмент:

«Один раз Лужков уже прокололся: выступая перед общественностью в Бауманском институте, сказал, что благодарит инициативные группы, выдвинувшие его кандидатуру, и искренне надеется оправдать 19 декабря оказанное ему доверие. Через несколько дней в Мосизбирком поступил запрос: так, мол, и так, а не нарушил ли наш дорогой Юрий Михайлович закон? Голосовать за себя призывал, а зарегистрирован-то не был. В общем, придираются будут к любой мелочи».

Как мне удалось выяснить, жалоб на Лужкова, помимо моей, к тому моменту в городскую комиссию не поступало. Так что речь шла именно о моей жалобе. Но почему так много неточностей?

«МК» нельзя упрекнуть в непрофессионализме. Так что неточности, по видимому, не случайны. Вероятно, журналист стремился показать, насколько мелко придирки к «нашему дорогому Юрию Михайловичу».

5 ноября в городскую избирательную комиссию поступили подписные листы в поддержку кандидатов Лужкова и Шанцева, содержащие 78 997 подписей. Рабочая группа из членов комиссии и работников аппарата с 6 по 11 ноября проверила все подписи и признала недостоверными 1460 подписей. Оставшихся подписей с лихвой хватало для регистрации. 11 ноября Лужков и Шанцев были зарегистрированы кандидатами на должности Мэра и Вице-мэра Москвы.

Некоторое время спустя А. В. Митрофанов подал в Центризбирком жалобу на это решение городской комиссии. Жалоба была спущена в городскую комиссию и рассмотрена на ее заседании 7 декабря. Она состояла из трех частей. Первым аргументом заявителя было утверждение, что около 70% представленных подписей в поддержку Лужкова должны быть признаны недостоверными. Главная причина — данные об избирателях заполнены не рукой самих избирателей и не рукой лиц, собиравших подписи. Рабочая группа городской комиссии с этим утверждением не согласилась. По результатам новой проверки в подписных листах в поддержку Лужкова было выявлено всего 1400 недостоверных подписей.

Вторым аргументом заявителя был факт перечисления денег (10 тыс. рублей) на специальный избирательный счет Лужкова иностранным юридическим лицом (представительством турецкой фирмы). Этот факт действительно имел место, однако вины Лужкова в том нет. В соответствии с законом деньги были возвращены фирме.

Третьим аргументом заявителя было утверждение, что Лужков вел предвыборную агитацию до регистрации. Речь шла о фактах, изложенных в моем заявлении, которое рассматривалось на заседании городской комиссии 21 октября. Замечу, что ввиду незначительности нарушения я не требовал отказа Лужкову в регистрации, а добивался лишь того, чтобы ему было сделано замечание. Однако городская комиссия вообще не признала факт нарушения. Поэтому и этот аргумент Митрофанова был отвергнут.

В результате обсуждения городская комиссия констатировала, что сведения, изложенные в жалобе, не подтвердились или не являются основанием для отмены регистрации Лужкова и Шанцева, и приняла решение отказать в удовлетворении жалобы. 17 декабря Центризбирком поддержал это решение.

Регистрация кандидатов в советники районных Собраний

16 ноября 1999 г. я вошел в состав Московской городской избирательной комиссии с правом совещательного голоса от избирательного блока «Союз Правых Сил». Вместе с еще двумя членами городской комиссии с правом совещательного голоса я активно включился в работу по проверке жалоб на действия территориальных комиссий.

В ходе этой работы у меня не раз возникало ощущение, что я нахожусь в «правовом зеркалье»: с одной стороны, все правильно, все по закону, а с другой стороны — сплошной абсурд.

Взять хотя бы дело Н. Е. Александровой и С. М. Жебеля, решение по которому мне пришлось защищать в Мосгорсуде. Наверное, многие радовались, что в избирательном законодательстве появилась статья, запрещающая участие администрации предприятий в сборе подписей. Мол, наконец-то будет положен конец злоупотреблению служебным положением. Но вот что получается: баллотируется много всякого начальства (в том числе и в советники), а отказ в регистрации за участие в сборе подписей получает руководитель детского досугового центра, у которого всего 19 сотрудников. У остальных все в порядке. Конечно, разве большое начальство само собирает подписи? Для этого есть секретарши и другие послушные исполнители. Не придерешься...

В общем, как в анекдоте: травят волков, а зайцу приходится прятаться — поймают, поди докажи, что не волк!

Или взять то, что происходит с проверкой подписных листов. Еще весной 1999 г., ознакомившись с проектами законов о выборах, мы схватились за голову: статьи, посвященные проверке подписных листов, написаны так, что ошибка в одной цифре и подделка подписи оказываются равновеликими нарушениями — и в том, и в другом случае подпись избирателя признается «недостовойной». Бедные кандидаты никак не могут понять, почему вдруг у них оказывается так много «недостовыхных» подписей: собирали сами и уверены в каждой подписи. Ан нет, все по закону: там зачеркнули букву и не догадались написать «исправленному верить», тут избиратель по рассеянности написал не тот номер квартиры, там поставил не ту дату. А здесь — полный завал: сборщик подписей забыл указать дату, когда он заверял лист — и все подписи на листе оказываются «недостовыми».

И вот — приходится отказывать кандидату в удовлетворении его жалобы: территориальная комиссия все сделала по закону, нет оснований отменить ее решение. Десятки кандидатов, чьи фамилии не попали в избирательный бюллетень из-за неаккуратности или невнимательности сборщика подписей или самих кандидатов. Жалко и обидно.

Еще обиднее другое. Многие кандидаты обвиняют территориальную комиссию в предвзятости, в том, что комиссия по-разному относится к разным кандидатам. Поди докажи! Представители комиссии клятвенно уверяют: мы ко всем относимся одинаково. Проверить бы хотя бы одну комиссию — огромный объем работы, руки не дойдут. Да и многие вещи не проверишь. Например, кандидаты обижаются: член комиссии, принимавший подписи, должен был подсказать, что на подписном листе не хватает даты его заверения кандидатом или сборщиком. Но член территориальной комиссии этого делать не обязан. Хотя не приходится сомневаться: «удобным» кандидатам и подсказывали, и помогали.

Можно ли упрекать кандидатов, что они изначально не воспринимали территориальную комиссию как своего врага? И не требовали по каждой мелочи бумажку. А потом не могли доказать, что им отказались заверить

еще один подписной лист или не пригласили участвовать в проверке подписей. Можно только дать совет на будущее: будьте аккуратны и бдительны, будьте готовы к тому, что к вам будут пристрастны, не полагайтесь на неформальные разговоры, а требуйте формального оформления.

Правильно утверждение, что незнание законов не освобождает от ответственности. Но мы неоднократно слышали жалобы кандидатов: не смогли достать московский закон о выборах. Я знаю, что это правда, что этот закон так просто было не купить. По-видимому, закон был издан недостаточным тиражом. Что это — ошибка или сознательная политика?

Я знаю, что закон несовершенен. Знаю, что надо работать над его исправлением. Но сталкиваясь с практикой применения закона, я вижу и другое: часто усовершенствования не улучшают закон, а дают обратный эффект.

«Дело Полятыкина»

Следует отметить, что московский избирательный штаб блока «СПС», который организовывал избирательную кампанию и С. В. Кириенко, в большинстве случаев не предпринимал адекватных действий в связи с газетными публикациями, затрагивающими честь, достоинство и деловую репутацию своих кандидатов. Законодательство о СМИ и о выборах предусматривают в таких случаях право на ответ или опровержение. Но штаб «СПС» ни разу не воспользовался этим правом.

В нескольких случаях штаб реагировал на газетные публикации по моей инициативе. Так после выхода статьи В. Гусева «Не прячьте ваши денешки» в газете «Метро» за 23 ноября, штаб направил 30 ноября жалобы прокурору г. Москвы и в городскую избирательную комиссию. Ответы на них не были получены. Одновременно юристы штаба подготовили письмо в редакцию газеты «Метро» с требованием опубликовать опровержение. Однако текст опровержения так и не был подготовлен, и в результате письмо не было послано.

Более успешной была судьба двух жалоб на газету «Тверская, 13». 15 декабря в городскую комиссию поступили жалобы на спецвыпуск газеты, датированный 13 декабря, и на произвол редакции в отношении агитационного материала Кириенко. К этому времени в городской комиссии уже накопилась масса претензий к официальному органу Правительства Москвы, и было решено пригласить главного редактора газеты М. А. Полятыкина на заседание комиссии.

Вопрос рассматривался 18 декабря. Полятыкину был предъявлен внушительный список нарушений или серьезных ошибок. Так, при публикации

сведений о средствах кандидатов на должность Мэра Москвы была пропущена запятая в сведениях о средствах, поступивших в избирательный фонд Ю. М. Лужкова, в результате чего сумма поступивших средств оказалась завышенной в 10 раз. В другом номере при публикации решения городской комиссии было пропущено слово «кандидатом», в результате чего получилось, что В. З. Кувшинову «отказано в регистрации на должность мэра Москвы». Разумеется, в последующих номерах ошибки были исправлены, работники редакции, допустившие ошибки, были наказаны (во всяком случае, так утверждал главный редактор). Но вопрос о том, можно ли такой газете доверять публикацию официальных документов, остался.

Пришлось вспомнить и публикацию газетой обращения Лужкова к москвичам, в которой не была помещена информация о том, что материал был оплачен из избирательного фонда кандидата. Тогда главному редактору газеты было направлено письмо с просьбой принять меры по строгому соблюдению законодательства о выборах. Увы, письмо не возымело действия. 16 декабря были опубликованы агитационные материалы кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным округам П. А. Медведева и О. В. Сотникова без указания на оплату материала из избирательного фонда кандидата или на то, что материал опубликован бесплатно.

Еще одна претензия была связана с жалобой Д. Д. Васильева по поводу отказа в публикации его агитационного материала. И, конечно, главными были две жалобы, поступившие из штаба «СПС».

Из ответа главного редактора стало ясно, что он считает себя вправе вносить изменения в материалы, предоставленные кандидатами. Мол, материал чуть-чуть не влез в установленные рамки, надо было что-нибудь выкинуть. На вопрос, почему он выкинул именно «за Сергея Кириенко», а не, скажем, «с 8.00 до 20.00», Полятыкин ответил, что «с 8.00 до 20.00» — более важная информация. Этот ответ так потряс членов комиссии, что тут же поступило предложение прекратить вопросы к главному редактору.

После обсуждения городской избирательная комиссия единогласно решила обратиться к учредителю газеты «Тверская, 13» (Правительству Москвы) с просьбой рассмотреть вопрос о соответствии М. А. Полятыкина занимаемой должности главного редактора газеты.

Газета отреагировала на решение избирательной комиссии 23 декабря заметкой «Нас выбирают...». В ней редакция признала «допущенные ею ошибки», но сочла «унизительным для себя такой «разбор полетов», который был устроен Мосизбиркомом». Депутат Московской городской Думы Ю. Л. Загребной в интервью агентству «Анонс плюс» назвал решение городской комиссии сенсацией московских выборов. Однако Правительство Москвы, похоже, никак не отреагировало на обращение городской комиссии.

Подведение итогов голосования

На выборах 19 декабря 1999 г. избиратель Москвы получал четыре бюллетеня: два по выборам депутатов Государственной Думы, один по выборам Мэра и Вице-мэра Москвы и один по выборам советников. По нагрузке на избирателей и членов избирательных комиссий эти выборы можно сравнить лишь с двумя: выборами 4 марта 1990 г., когда избиратель получал четыре бюллетеня, и с голосованием 12 декабря 1993 г., которое проводилось по пяти бюллетеням. Можно с уверенностью говорить, что в этот раз нагрузка была больше, поскольку в каждом бюллетене было много кандидатов: 26 федеральных списков на выборах депутатов Государственной Думы по федеральному округу, до 15 кандидатов в одномандатных округах по выборам депутатов Государственной Думы, 8 кандидатов на должность Мэра и до 29 кандидатов на выборах советников. К тому же выборы советников проходили по многомандатным округам, где нужно выбрать от 2 до 5 кандидатов.

Нагрузка на избирателей проявилась в первую очередь в том, что они долго заполняли бюллетени. Это привело к тому, что в середине дня избирательные участки оказались переполнены. Помимо закрытых кабин для голосования использовались столы с перегородками, которые в значительно меньшей степени могли обеспечить тайну голосования. Но и этих столов оказалось недостаточно.

Участковые комиссии должны были подводить итоги по четырем видам голосования. Новое законодательство о выборах требовало, чтобы содержание каждого бюллетеня было оглашено и каждый бюллетень был предъявлен для визуального контроля. При этом запрещено было оглашать одновременно содержание двух и более бюллетеней. Не приходится сомневаться в том, что эти нормы повсеместно не выполнялись — иначе подсчет голосов не был бы закончен и к утру.

Большая нагрузка пала и на территориальные комиссии. Впервые эти комиссии подводили итоги голосования по четырем бюллетеням. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» дает территориальным комиссиям два дня на подведение итогов голосования, а Закон города Москвы «О выборах депутатов Московской городской Думы, Мэра и Вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве» — три дня. Тем не менее, большинство комиссий стремилось, по обыкновению, сдать протоколы как можно быстрее вместо того, чтобы внимательно и спокойно проверить все цифры. Московская городская избирательная комиссия специально решила начать прием протоколов территориальных комиссий 21 декабря, чтобы не торопить их. По этому поводу руководители ряда территориальных комиссий выразили претензии. Формально они были правы:

закон требует, чтобы протоколы после их подписания «незамедлительно» направлялись в городскую комиссию.

Все эти обстоятельства способствовали тому, что протоколы участковых комиссий содержали массу ошибок, которые пропускались вышестоящими комиссиями и перекочевывали в их протоколы. Сыграли свою роль также не слишком продуманные нормы законов, регламентирующие содержание протоколов, а также, увы, низкая квалификация членов многих избирательных комиссий.

Окружная избирательная комиссия по выборам депутатов Государственной Думы по Чертановскому избирательному округу №204 с первого раза не приняла протоколы ни одной из 8 территориальных комиссий. В результате удалось исправить наиболее очевидные ошибки, хотя некоторые менее заметные ошибки остались. Заодно также улучшилось качество протоколов этих комиссий и по выборам Мэра и советников.

Большинство ошибок в протоколах участковых комиссий (особенно в протоколах по выборам депутатов Государственной Думы и Мэра Москвы) не могло повлиять на результаты выборов. Есть, однако, пример ошибки, которая существенно повлияла на результаты выборов – в данном случае на результаты выборов советников района Басманный.

В четырехмандатном округе №3 района по результатам голосования 19 декабря 1999 г. был признан избранным всего один советник. Кандидаты, занявшие второе, третье и четвертое места (А. И. Репин, Е. М. Ларионова и Т. П. Румянцева) набрали, соответственно, 4455, 4334 и 4009 голосов, в то время как число голосов «против всех» составило 4605.

Позже обнаружилось, что в протоколе по выборам советников участковой комиссии №204 в графе «против всех» была указана цифра 2041, в то время как в список избирателей на этом участке были внесены всего 1857 человек. Этот очевидный ляп пропустила как участковая, так и территориальная комиссия. Не заметили его и наблюдатели, и те, кто позже смотрел протоколы. И лишь полтора месяца спустя кто-то все-таки обратил внимание на несоответствие.

3 февраля 2000 г. территориальная комиссия произвела пересчет и убедилась, что имела место элементарная описка: вместо 2041 должно было стоять 241. В результате изменения числа голосов «против всех» оказалось, что Репин, Ларионова и Румянцева избраны советниками.

В том, что такая ошибка произошла, сыграло роль и несовершенство московского законодательства – отсутствие в законе контрольных соотношений (в том числе при выборах по многомандатным округам). Отсутствовало и одно важное контрольное соотношение в компьютерной программе, которой городская комиссия снабдила территориальные. К дополнительным выборам советников, проходившим 16 апреля 2000 г., этот недостаток программы был исправлен, что помогло выявить несколько ошибок в ходе подведения итогов дополнительных выборов.

При сопоставлении протоколов большого числа участковых комиссий (например, при составлении сводной таблицы) легко замечаются большие отклонения значений каких-либо строк от среднего значения. Еще легче отклонения заметить, используя электронные таблицы (к сожалению, ГАС «Выборы» такую возможность не предоставляет). Чаще всего такие отклонения свидетельствуют об ошибке.

В окружной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы по Чертановскому избирательному округу №204 по инициативе члена комиссии А. Ю. Бузина были введены в компьютер (в электронную таблицу) данные протоколов всех участковых комиссий (как это происходило и на выборах 1995 г.). В результате было обнаружено, что в протоколах трех участковых комиссий были перепутаны строки (территориальные комиссии, не заметив этого, неправильно просуммировали голоса), а в одной комиссии бюллетени, в которых был подан голос против всех кандидатов, были засчитаны как недействительные.

Тем не менее ошибок было, по-видимому, гораздо больше. Об этом свидетельствует большой разброс результатов. Так, при голосовании по федеральным спискам процент голосов «против всех» на участках Чертановского округа изменялся от 1,3% до 10,1%, процент недействительных бюллетеней – от 0,0% до 9,2%, процент недействительных бюллетеней, не содержащих отметок – от 0,0% до 5,1%.

Строка 11 в протоколах по выборам депутатов Государственной Думы и строка 12 в протоколах по выборам Мэра и советников должны были содержать число избирательных бюллетеней, признанных недействительными в том случае, когда в переносном ящике оказалось бюллетеней больше, чем выдано вне помещения для голосования. Такие случаи бывают редко (в принципе, это чрезвычайное происшествие), поэтому в протоколах подавляющего большинства участковых комиссий эти строки должны были содержать нули.

Но многие участковые комиссии неправильно поняли эту строку. В протоколах большого числа комиссий число бюллетеней, выданных вне помещения, и число бюллетеней, обнаруженных в переносных ящиках, было одинаковым, а строка 12 (или 11) содержала число, отличное от нуля – обычно разность между общим числом недействительных бюллетеней и числом недействительных бюллетеней, не содержащих отметок ни по одной из позиций.

В ряде окружных комиссий (например, в комиссии Чертановского округа №204) при приеме протоколов территориальных комиссий обращалось внимание на содержимое строки 11, в результате ошибки были устранены, и в итоговых протоколах по федеральному округу шести из пятнадцати московских окружных комиссий в этой строке содержатся нули. В протоколах остальных девяти окружных комиссий данная строка содержит ненулевое значение, и суммарное количество бюллетеней по федеральному округу, признанных по указанной выше причине недействительными, составило в Москве 1594.

Протоколы по выборам Мэра через окружные комиссии не проходили; по-видимому, многие территориальные комиссии, внося исправления в протоколы по выборам депутатов Государственной Думы, оставили ошибку в протоколе по выборам Мэра. В результате строка 12 протокола городской комиссии по общегородскому округу содержит число 2841. Причем ненулевое значение в строке 12 сводной таблицы содержится в колонках 49 территориальных комиссий (из 125). Из них только в четырех районах было выдано вне помещения для голосования меньше бюллетеней, чем извлечено из переносных ящиков.

Интересно, что нули в строке 12 оказались во всех районах ЮАО, а также большей части районов САО, СЗАО, ЮЗАО и ЮВАО. Во всех районах ЦАО, напротив, в этой строке были ненулевые значения.

Выборочная проверка протоколов и сводных таблиц восьми территориальных комиссий показала, что в протоколах двух комиссий (районов Аэропорт и Бибирево) строка 12 содержит 0, в то время как в сводной таблице городской комиссии строка 12 содержит ненулевые числа. Вероятно, территориальные комиссии исправили свой протокол, но не внесли исправления в ГАС «Выборы», а члены городской комиссии, принимавшие протоколы у этих территориальных комиссий, невнимательно сверяли протокол с распечаткой из ГАС «Выборы». Этот факт свидетельствует также о том, что члены городской комиссии не суммировали данные протоколов территориальных комиссий (как этого требует закон), а полностью доверились данным ГАС «Выборы».

В сводных таблицах шести территориальных комиссий (районов Замоскворечье, Тверской, Хамовники, Якиманка, Марьяна роща, Восточное Измайлово) обнаружено 22 участка, у которых строка 12 содержит ненулевое число. Для всех них число бюллетеней, выданных вне помещения, и число бюллетеней, обнаруженных в переносных ящиках, совпадает. Кроме того, для 9 участков содержимое строки 12 было больше числа бюллетеней, обнаруженных в переносных ящиках. В 20 случаях содержимое строки 12 было равно разности между общим числом недействительных бюллетеней и числом недействительных бюллетеней, не содержащих отметок, что указывает на источник ошибки.

Анализ показывает, что содержимое строки 12 в протоколе городской комиссии по общегородскому округу должно было быть как минимум в 8 раз меньше.

Такая же ситуация и с итоговым протоколом городской комиссии по выборам советников: строка 12 содержит число 2872. Автор этой книги своевременно (то есть до утверждения протокола по выборам советников – в отличие от протокола по выборам Мэра) обратил внимание членов городской комиссии на то, что данное число явно не соответствует реальности. Члены городской комиссии предпочли с этим утверждением не согласиться.

Большое число ошибок может быть выявлено при сравнении протоколов одних и тех же комиссий по разным видам голосования. По-видимому,

во многих территориальных комиссиях такое сравнение провести не догадались. У вышестоящих комиссий возможностей для сравнения было меньше: протоколы по выборам депутатов Государственной Думы поступали в соответствующие окружные комиссии, по выборам Мэра и советников — в городскую комиссию.

Автор этой книги не имел возможности провести детальное сравнение протоколов по четырем видам голосования. Однако даже поверхностный анализ, проведенный им и членом окружной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы по Чертановскому избирательному округу №204 А. Ю. Бузиным, выявил ряд ошибок.

Наиболее крупными были две ошибки. По участку №1507 в районе Люблино число избирателей на выборах депутатов Государственной Думы по федеральному округу превышает число избирателей по одномандатному округу ровно на 1000. При этом число выданных бюллетеней совпадает. Очевидно, что либо в строке 1 протокола по одномандатному округу данной участковой комиссии просто описка, либо ошибся оператор при вводе данных в ГАС «Выборы». Но характерно, что территориальная и окружная комиссии преспокойно это приняли.

В округе №2 по выборам советников района Митино значатся проголосовавшими досрочно на выборах советников 1643 избирателя, из них 1541 якобы проголосовали досрочно в территориальной комиссии. При этом во всем районе на выборах Мэра досрочно проголосовали 343 избирателя.

Количество мелких нестыковок и сомнительных чисел не поддается учету.