

Нештатные ситуации в работе участковой комиссии

Алехина Ирина Сергеевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Доцент кафедры конституционного и административного права

Кандидат юридических наук

Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 3 класса

alehina@sziu.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются действия участников избирательного процесса, анализируемые после каждой избирательной кампании, которые в той или иной степени влияют или могут повлиять на результаты голосования и определение результатов выборов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

избирательная комиссия, нештатные ситуации

Alekhina I. S.

Abnormal Situations in the Activities of the Precinct Election Commission

Alekhina Irina Sergeevna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Associate Professor of the Chair of Constitutional Law

PhD in Jurisprudence

State Counsellor 3rd Class of the Saint-Petersburg

alehina@sziu.ru

ABSTRACT

The article discusses the actions of the participants of the electoral process that are analyzed after each election campaign. These actions affect (or may affect) the results of voting in varying degrees and identification of results of elections.

KEYWORDS

election committee, abnormal situations

Ситуации в работе участковых избирательных комиссий, не регламентированные законодательством и подзаконными актами, возникают достаточно часто, и это при том, что информационно-методическое обеспечение работы участковой избирательной комиссии тщательно проработано как со стороны законодателя, так и со стороны вышестоящих избирательных комиссий. Для того чтобы избирательные права граждан в указанных ситуациях не были нарушены (например, остановка или промедление в осуществлении избирательных процедур часто приводит к нарушению избирательных прав граждан), необходимы быстрые и оперативные действия организаторов выборов, их эффективное взаимодействие с другими участниками избирательного процесса и структурами, оказывающими содействие избирательным комиссиям. При этом, естественно, указанные действия должны перевести ситуацию в штатный режим и при этом не противоречить положениям избирательного законодательства.

В силу «нештатности» рассматриваемых ситуаций их классификация, систематизация, как в целом и подход к их изучению и разрешению, затруднены. Нештатные ситуации впоследствии анализируются, и информирование избирательных

комиссий о таких ситуациях помогает предотвратить аналогичные ситуации, потому как в таком случае «нештатность» воспринимается спокойно и есть некий алгоритм принятия решений.

Приведем несколько характерных примеров «нештатных ситуаций».

Число открепительных удостоверений на выборах планируется заранее комиссией соответствующего уровня с учетом уже существующей практики, общей ситуации с предполагаемой явкой избирателей на выборы и, несомненно, с определенным запасом. Более того, обычно в территориальных избирательных комиссиях остается некоторый запас этих избирательных документов (которые являются документами строгой отчетности). В самом крайнем случае, в случае нехватки открепительных удостоверений некоторое число открепительных удостоверений можно передать по акту от одной участковой избирательной комиссии другой. Видимо, поэтому в избирательном законодательстве и в правовых актах ЦИК РФ не предусмотрены конкретные действия участковых избирательных комиссий в указанном случае.

Тем не менее, на практике такие ситуации, к сожалению, имеют место и, естественно, носят исключительный характер. В ситуации, о которой мы располагаем информацией, открепительные удостоверения в одном из субъектов РФ на одной из участковых комиссий закончились и их запасы к этому моменту отсутствовали и на районном, и на городском уровнях. В ближайших избирательных комиссиях выдача открепительных удостоверений шла нормально, но к тому моменту на все удостоверения уже были проставлены печати соответствующей участковой избирательной комиссии, что, естественно, исключало их передачу даже по акту.

Дальнейшее развитие ситуации опишем, излагая ее близко к тексту, на основании жалобы гражданина на действия членов участковой избирательной комиссии.

«По имеющейся у меня информации, избирательная комиссия (далее — УИК) выпустила в обращение справки неустановленной формы, заменяющие открепительные удостоверения. Вместо открепительных гражданам выдавались некие „справки“, информирующие о том, что избиратель исключен из списков для голосования по месту жительства. По такой справке, предоставленной в любой другой УИК, гражданин якобы имеет право проголосовать так же, как и по открепительному. Совершенно ясно, что подобная „справка“ не имеет никакой юридической силы и является нарушением законной процедуры голосования. Появление таких псевдооткрепительных на УИК может привести к отмене результатов выборов на этих участках.

Учитывая вышеизложенное, прошу Вас в связи с данным обращением, проследить за четким исполнением закона и принять меры для предотвращения указанного нарушения».

Описанная ситуация — нештатная. Председатель участковой избирательной комиссии мотивировал действия комиссии желанием защитить избирательные права граждан, желающих проголосовать ввиду уважительных причин на другом избирательном участке. Даже подходя к ней со всей строгостью закона, можно полагать, что ввиду незначительности числа выданных «справок», их выдача не могла определяющим образом повлиять на результаты голосования. Но с другой стороны мотив действий председателя комиссии заслуживает уважения.

Целый ряд «нештатных ситуаций» возникает в связи с ненадлежащей тщательностью при работе с избирательными бюллетенями. Достаточно привести два вида примера:

- невыполнение организацией, получившей заказ на изготовление избирательных бюллетеней, своих обязательств перед избирательной комиссией (на изготовление тиража в требуемый срок, ненадлежащая охрана тиража до передачи в комиссию и т. д.);

- выявление в последние дни или даже часы перед началом голосования определенного дефекта в форме или содержании избирательного бюллетеня, незамеченного ранее (ошибки в названии избирательного объединения; недостаточно места для проставления печати избирательной комиссии; слишком близко расположен квадрат, в котором ставится знак за одну политическую партию от наименования другой политической партии и т. д.).

В одном из субъектов РФ при утверждении формы и текста избирательного бюллетеня комиссия, организующая выборы, не учла размер печати участковой избирательной комиссии (законом предусмотрено, что в правом верхнем углу ставится печать УИК). Когда бюллетени были напечатаны, выяснилось, что печать нужно поставить с ювелирной точностью, в противном случае или оттиск печати не помещается на бюллетене, или печать ставится на название одной из партий или на квадрат, в котором ставится отметка в пользу одной из партий. Во всех указанных вариантах возможно признание бюллетеня недействительным.

Нештатной ситуацией можно назвать также нехватку избирательных бюллетеней на избирательном участке в середине дня голосования в одном из субъектов РФ. На некоторых участках люди уходили, потому что им не хватило избирательного бюллетеня, или вынуждены были ждать, когда будут привезены избирательные бюллетени из вышестоящей избирательной комиссии (но и там вскоре избирательные бюллетени закончились). Перебросить избирательные бюллетени с одного избирательного участка на другой не было возможности, потому что на бюллетенях уже стояла печать участковой избирательной комиссии. Ситуация возникла из-за того, что было напечатано недостаточное количество избирательных бюллетеней, что и выразилось в конечном итоге в отсутствии избирательных бюллетеней на избирательных участках в день голосования. Комиссией, организующей выборы, в связи с нехваткой избирательных бюллетеней было принято решение об изготовлении дополнительного тиража бюллетеней непосредственно в день голосования. На часть избирательных участков успели доставить дополнительный тираж избирательных бюллетеней, а на некоторых участках избиратели так и ушли, не проголосовав.

«Нештатность» ситуации может проявляться не только в случае отсутствия правового регулирования при описываемых обстоятельствах, но даже и при наличии полной правовой оценки происходящего и понимания необходимости быстрой реакции соответствующих должностных лиц, в том числе сотрудников правоохранительных органов. «Нештатность» в данном случае проявляется в отсутствии уже известных, общепризнанных, описанных в методических рекомендациях вышестоящих избирательных комиссий способов и методов реагирования на прямое нарушение избирательного законодательства, что может привести к задержке или неполноте восстановления нарушенных избирательных прав граждан.

Конкретным примером является подложная листовка, якобы изготовленная одним из кандидатов на муниципальных выборах и размещенная в значительном количестве на территории этого муниципального округа. В листовке кроме поздравления с днем выборов, призывов голосовать за конкретного кандидата и его предвыборных обещаний «напоминалось» о необходимости «ввиду уже установленных новых избирательных правил» «не забыть» заплатить в ближайшей сберкассе 300 р. и на основании полученной квитанции на избирательном участке получить избирательный бюллетень и проголосовать за кандидата.

Здесь возникает вопрос о квалификации данного противоправного деяния, а затем и о мерах, принятых для устранения его последствий, но это уже выходит за рамки настоящей статьи.

К «нештатным» ситуациям следует относить и случаи, требующие прекращения избирательных действий в день голосования при получении анонимного телефон-

ного звонка о «закладке взрывного устройства» в здании, в котором расположен избирательный участок, либо при обнаружении в помещении для голосования бесхозных предметов (пакетов, сумок, свертков и т. п.).

В таких случаях для обеспечения непрерывности процедуры голосования оборудуются передвижные помещения для голосования (обычно на базе автобусов). Решение об использовании специально оборудованных автобусов принимает вышестоящая комиссия. При возникновении нештатной ситуации, требующей перенесения голосования из помещения, где уже проходит голосование, в передвижное помещение для голосования, переносятся урны для голосования с избирательными бюллетенями и избирательная документация, не нарушая установленный порядок голосования, свободу волеизъявления граждан, тайну голосования, гласность, права кандидатов и других лиц, находящихся на избирательном участке¹.

Не менее серьезной «нештатной» является ситуация несоблюдения правил пожарной безопасности. Конкретный пример: в Калининградской области загорелся поселковый избирательный участок.

«Участок располагается в здании поселкового дома культуры. Увидев дым, члены комиссии все сделали так, как мы и отрабатывали во время предварительных тренировок на случай нештатных ситуаций. Они сразу же эвакуировались в здание местной администрации, взяв с собой все документы — протоколы, бюллетени и прочее. Сейчас подсчет голосов ведется на новом месте, ничего не утеряно»².

Знаковыми «нештатными» ситуациями являются случаи внезапной порчи избирательных бюллетеней в результате аварии коммунальных сетей в здании, где размещается избирательный участок, внезапного отключения электроэнергии или иных происшествий. Члены УИК обеспечивают сохранность избирательной документации, ящиков для голосования. В случае если произошло аварийное отключение света, члены УИК включают фонари, которые рекомендуется иметь в помещении для голосования. Председатель УИК незамедлительно оповещает ТИК, главу местной администрации и предпринимает все меры по включению аварийного освещения в помещении для голосования. О произошедшем незамедлительно ставится в известность вышестоящая избирательная комиссия, органы государственной власти и местного самоуправления, предоставившие помещения для избирательного участка, для принятия мер по ликвидации аварии, УВД и МЧС района (города). В этом случае на экстренном заседании УИК проводится пересчет испорченных бюллетеней, их гашение, упаковка и организуется их отдельное хранение, составляется соответствующий акт и оформляется заявка на получение в вышестоящей комиссии новых бланков бюллетеней³.

Непредвиденные ситуации могут произойти и при голосовании вне помещения для голосования. Например, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва на одном из избирательных участков член комиссии с правом решающего голоса, несущий переносную урну, оступился, выронил урну, и она от удара о землю деформировалась и раскрылась, а находящиеся в ней бюллетени высыпались наружу.

¹ Рабочий блокнот участковой избирательной комиссии. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва / РЦИОИТ при ЦИК РФ. 2011.

² 2 марта 2008. РИА Новости. Анатолий Нилов. [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/incidents/20080302/100445878.html>.

³ Рабочий блокнот участковой избирательной комиссии. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва / РЦИОИТ при ЦИК РФ. 2011. С. 49–50.

О случившемся немедленно были извещены ТИК и ИКРО¹, а бюллетени собраны в упавший переносной ящик для голосования, который был опечатан, и голосование в него не проводилось. Об инциденте был составлен акт с приложением объяснений членов комиссии с правом решающего голоса и присутствовавших при этом наблюдателей и избирателей. При подсчете голосов было установлено соответствие количества бюллетеней в этом ящике числу заявлений избирателей о предоставлении им возможности голосования вне помещения для голосования, и участковая избирательная комиссия приняла решение об учете данных бюллетеней в общем подсчете голосов. При этом в участковой избирательной комиссии находились член вышестоящей ТИК, наблюдатели, члены комиссии с правом совещательного голоса. Гласность и открытость действий избирательных комиссий позволила избежать нарушения избирательных прав граждан².

В день голосования могут возникать ситуации, связанные с неадекватным поведением избирателей или лиц, имеющих право находиться на избирательном участке в день голосования и при подсчете голосов. Отмечались случаи повреждения печатей на ящиках для голосования. Избирательной комиссии для устранения подобных случаев необходимо предусмотреть защиту мастичных отпечатков прозрачным колпачком, а при опечатывании ящиков для голосования бумажной лентой — прозрачным скотчем. Кроме того, возможно опечатывание ящика в двух-трех местах. Все избирательные ящики должны постоянно находиться в поле зрения членов комиссии³.

Например, в день голосования в Калининграде милиция задержала мужчину, сломавшего урну для бюллетеней в Пионерском городском округе. «Люди спокойно голосовали. В помещение участка зашел мужчина, который сильным ударом ноги разбил пластиковую урну для бюллетеней. Наряд милиции оперативно забрал этого человека. Позже выяснилось, что это ранее судимый местный житель. Уполномоченные органы выяснят, зачем он учинил беспорядок на участке», — сказал РИА «Новости» председатель областной избирательной комиссии Сергей Лунев. По его словам, на процесс голосования в Пионерском городском округе случившееся влияние не оказало. «Сотрудники участковой комиссии быстро заменили урну на новую, положив в нее бюллетени из сломанной. Голосование продолжилось в штатном режиме», — добавил глава Облизбиркома⁴.

При всех возникающих нештатных ситуациях необходимо не только обеспечить реализацию предусмотренных прав наблюдателям и другим лицам, имеющим право присутствовать при этой процедуре, но и предусмотреть меры по сохранности избирательных бюллетеней и других избирательных документов. Имели место случаи, когда в ящики для голосования отдельные лица бросали полиэтиленовые пакеты, наполненные чернилами. Во избежание подобных казусов необходимо внимательно наблюдать за порядком на избирательном участке и обращаться к представителям правоохранительных органов.

При самовольном доступе к избирательным документам лиц, не имеющих на это право, комиссия проводит заседание, на котором фиксирует случившееся и при-

¹ Избирательная комиссия Ростовской области.

² Методическое пособие для участковых избирательных комиссий по организации выборов депутатов представительных органов и глав муниципальных районов и городских округов в Ростовской области / Под общ. ред. С. В. Юсова, председателя Избирательной комиссии Ростовской области. Ростов-на-Дону : Информационно-аналитический и издательский центр «Местная власть», 2010. С. 194–195.

³ Там же.

⁴ Агентство РИА-новости. 2.03.2008. [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/society/20080302/100440143.html>.

нимает решение по устранению последствий вмешательства и удалению из помещения предупрежденного ранее нарушителя порядка.

Возможны ситуации, когда процедура подсчета голосов ставится под угрозу срыва, если члены комиссии с правом решающего голоса и наблюдатели, выехавшие для проведения голосования вне помещения в отдаленную часть избирательного участка, по объективным причинам (поломка автотранспорта, в связи с внезапным ухудшением погодных условий, что нередко бывает в далеких северных районах нашей страны и т. д.) не смогут вернуться на избирательный участок к концу времени голосования. Необходимо принять срочные меры к определению места нахождения членов комиссии с переносным ящиком для голосования и их доставки на избирательный участок, поскольку при такой ситуации невозможно определить число избирателей, принявших участие в голосовании. В отсутствие «застывших» в дороге членов комиссии, находящиеся на участке члены комиссии могут начать работу по подсчету и погашению неиспользованных избирательных бюллетеней, но к работе со списками избирателей можно приступать только после прибытия членов комиссии, проводивших голосование вне помещения»¹. Для того чтобы контролировать перемещение машин с избирательной документацией ЦИК России, была разработана и применена система, позволяющая отслеживать местоположение машин с избирательной документацией.

Презентация эксперимента по применению спутниковых систем «ГЛОНАСС», «Гонец» и средств мобильной связи состоялась в Информационном центре ЦИК России на выборах 11 октября 2009 г. Сеанс радиосвязи в информационном центре ЦИК России состоялся с председателем участковой избирательной комиссии избирательного участка № 178 (село Кузнецовка, Братский район, Иркутская область) и председателем Братской районной территориальной комиссии по вопросу отправки данных протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования в Братскую ТИК с использованием системы космической связи «Гонец». Протокол был отправлен на автомобиле, оснащенный экспериментальным навигационно-связным комплексом «ГЛОНАСС-Выборы». На табло Информационного центра были последовательно отображены данные протокола, электронная интерактивная карта Братского района с обозначенным маршрутом доставки протокола в Братскую ТИК и отражение в режиме реального времени перемещение на карте автомобиля, перевозящего протокол об итогах голосования участковой избирательной комиссии избирательного участка № 178².

А на выборах депутатов Рязанской областной думы пятого созыва была применена специализированная навигационная информационная система «Выборы-НС» с использованием элементов «ГЛОНАСС» для контроля за перемещением избирательной документации при отработке технологии применения отдельных перспективных программно-технических средств³.

¹ Методическое пособие для участковых избирательных комиссий по организации выборов депутатов представительных органов и глав муниципальных районов и городских округов в Ростовской области / под общ. ред. С. В. Юсова, председателя Избирательной комиссии Ростовской области. Ростов-на-Дону: Информационно-аналитический и издательский центр «Местная власть», 2010 г. 224 с. С. 195.

² ЦИК России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/2009/10/11/present.html>

³ Временная инструкция по применению специализированной навигационной информационной системы «Выборы-НС» с использованием элементов ГЛОНАСС для контроля за перемещением избирательной документации при отработке технологии применения отдельных перспективных программно-технических средств на выборах депутатов Рязанской областной думы пятого созыва / Утверждена постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 февраля 2010 г. № 193/1348-5.

Подводя итог вышесказанному, можно утверждать, что действия любых участников избирательного процесса, которые в той или иной степени влияют или могут повлиять на результаты голосования и определение результатов выборов, анализируются после каждой избирательной кампании. В дальнейшем некоторые «нештатные» ситуации в качестве примеров попадают в методические рекомендации (рабочий блокнот участковой избирательной комиссии). Таким образом, можно сказать, что еще раз «нештатными» такие ситуации могут стать только в случае ненадлежащего информирования участника избирательного процесса.