

СБОР ПОДПИСЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ПОДДЕРЖКУ ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ В ПРОЦЕССЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМПАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДЕЙСТВИЯ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ СБОР ПОДПИСЕЙ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

COLLECTING SIGNATURES OF VOTERS
IN SUPPORT OF THE NOMINATION
OF CANDIDATES IN THE PROCESS
OF ELECTION CAMPAIGNS
IN THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE ACTIONS OF PERSONS
COLLECTING SIGNATURES: HISTORICAL
ASPECT AND CURRENT STATE

*I. Konnov
Ju. Musikhina*

Summary. The article discusses problematic issues related to the lack of the status of a signature collector in Russian legislation. The stages of the development of electoral legislation related to the emergence of the concepts of «signature collection», «electoral pledge», «municipal filter», «results of previous elections» are analyzed. The issues related to the verification of signature lists and the invalidity of signatures, the collection of signatures in electronic form are considered. Proposals have been made to consolidate the concept of «signature collector» in legislation and expand the ratio of electronic and paper signatures.

Keywords: legislation, signature collection, electoral rights, subscription list, signature collector, candidate, electronic voting, municipal filter.

Начиная с 1993 по настоящее время порядок сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов в процессе избирательных компаний в Российской Федерации претерпел определенную эволюцию, сохранив основы, которые были установлены еще в 1993 году.

Необходимость и условия сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата регламентируется в статье 37 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1], в статье 36 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [2], статье 41 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Коннов Иван Александрович
кандидат политических наук, доцент, доцент,
Нижегородский институт управления —
филиал РАНХиГС
konnov-ia@mail.ru

Мусихина Юлия Раильевна
Аспирант, Нижегородский институт управления —
филиал РАНХиГС
Opal1986@rambler.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с отсутствием статуса сборщика подписей в российском законодательстве. Проанализированы этапы развития избирательного законодательства, связанные с появлением понятий «сбор подписей», «избирательный залог», «муниципальный фильтр», «итоги предшествующих выборов». Рассмотрены вопросы, связанные с проверкой подписных листов и недействительностью подписей, сбором подписей в электронном виде. Внесены предложения о закреплении в законодательстве понятия «сборщик подписей» и расширении соотношения электронных и бумажных подписей.

Ключевые слова: законодательство, сбор подписей, избирательные права, подписной лист, сборщик подписей, кандидат, электронное голосование, муниципальный фильтр.

Российской Федерации» [3]. Статьи, указанных законов, устанавливают количество подписей избирателей, которое необходимо для регистрации кандидатов (списков кандидатов) в процентных показателях от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа. Исключение составляет статья 36 Федерального закона № 19-ФЗ, в которой установлено точное количество необходимых подписей с квотами по регионам.

В ходе избирательной кампании кандидаты ведут борьбу за голоса избирателей, проводят встречи, их доверенные лица организуют выступления, выпускают листовки с основными положениями предвыборной программы с целью привлечь голоса жителей. Но до того, как кандидат будет зарегистрирован ему нужно дока-

зять, что население ему доверяет, а значит собрать подписи в свою поддержку или, иными словами, преодолеть «подписной барьер». Под таким мероприятием понимается «процедура сбора необходимого количества подписей избирателей, требуемого для регистрации» [14, с. 334]. Подписи в поддержку того или иного кандидата следует рассматривать как «мандат доверия» народа.

Процедура сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списка кандидатов) в процессе избирательных компаний на протяжении уже достаточно продолжительного времени вызывает многочисленные споры в научной сфере. Причина спора состоит в том, как считают отдельные ученые, что заложенный в избирательном законодательстве механизм сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов сильно формализован. О нереальности выполнения требований законодательства по преодолению порога сбора подписей писали И.С. Чалых и С.О. Леонтьев, считая, что это приводит к отстранению от участия в выборной процедуре «не только кандидатов, но и иных добросовестных участников» [17, с. 76].

Юридический статус лица, осуществляющего сбор подписей избирателей (сборщика подписей) довольно подробно проанализирован в работе Т.П. Корецкой, которая обращает внимание на то, что в действующем законодательстве наблюдается отсутствие «единых требований» [13, с. 12] к таким лицам. М.Ю. Кондрашов обращает внимание на тот факт, что «институт сбора подписей нуждается в серьезном изменении» [12, с. 35].

Сбор подписей существует в разных странах мира. В Австрии на пост президента необходимо собрать «6 тыс. подписей, в Финляндии — 20 тыс.» [11, с. 3], в Египте — 25 тыс., в Азербайджане — 40 тыс., в Чехии — 50 тыс., в Беларуси и в Польше — 100 тыс., в Румынии — 200 тыс., в России эта цифра составляет не менее 300 тыс., в Узбекистане — 1 млн подписей.

Следует отметить, что понятие сборщик подписей отсутствует в российском законодательстве. Согласно Федерального закона от 22.02.2014 N 20-ФЗ им может быть «дееспособный гражданин РФ, достигший на момент сбора подписей возраста 18 лет» [3]. Закон строго запрещает использовать для сбора подписей несовершеннолетних.

Оплата труда осуществляется по договору из средств избирательного фонда кандидата. Сборщик проводит сбор подписей, следит за правильностью заполнения граф в подписном листе, обращает внимание на соответствие паспортных данных со сведениями, которые заносятся в подписной лист. По завершению сбора подписей, он получает вознаграждение, так как никаким образом в законодательстве не обговорен вопрос о заключении

с ним договора, порядка и условий оплаты. Ответственность за сбор подписей сборщика не установлена.

Формальные ошибки при сборе подписей избирателей приводят к тому, что небольшие неточности и поправки влияют на судьбу кандидата и избирателей в него поверивших и расписавшихся в его поддержке. Так в соответствии с пунктом 1 статьи 36 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» для регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации политическая партия обязана была собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тысяч подписей избирателей.

31 января 2024 года кандидатом на должность Президента Российской Федерации Борисом Борисовичем Надеждиным были представлены в Центральную избирательную комиссию документы для регистрации кандидата, в том числе подписные листы, содержащие 104 734 подписи избирателей. По результатам проверки 60 000 подписей избирателей недействительными были признаны 9209 подписей избирателей, или 15,348 процента от общего количества отобранных для проверки подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации Бориса Борисовича Надеждина. Количество достоверных подписей избирателей составило 95 525. В результате было отказано в регистрации кандидату на должность Президента Российской Федерации Борису Борисовичу Надеждину [6].

Для понимания эволюционного развития правового института сбора подписей, рассмотрим исторические аспекты его становления и развития и выделим соответствующие этапы:

1 этап — **1989** год — кандидатов могли выдвинуть три субъекта: трудовой коллектив, общественная организация и собрание избирателей, сбор подписей не осуществлялся.

2 этап — **1991** год — сбор подписей производился на основании Закона РСФСР от 24 апреля 1991 г., подтверждением становился «протокол о результатах сбора подписей» [18, с. 24].

3 этап — **1993** год — кандидатам следует набрать 1 % подписей от количества избирателей округа в соответствии с Указом Президента РФ от 1 октября 1993 года [4].

4 этап — **1994** год — вступил в действие № 56-ФЗ [4], процент необходимого числа подписей повышен до 2 %.

5 этап — **1999** год — появляется возможность не оформлять подписные листы, а внести избирательный залог, в сумме «15 % от предельного расходования средств избирательного фонда».

6 этап — **2002** год — принимаются во внимание итоги предшествующих выборов, сбор подписей на этом основании не осуществляется.

7 этап — **2009** год — отмена избирательного залога.

8 этап — **2012** год — введение понятия «муниципальный фильтр» на выборах губернатора от 5 до 10 % муниципальных депутатов должны его поддержать, Партия, если не имела представителей в Госдуме и не преодолела 3 % барьер на выборах должна была собрать не менее 200 тыс. подписей избирателей для федерального списка и для выдвижения одномандатника не менее 3 %.

9 этап — **2020** год — внесены изменения в порядок составления подписных листов (избиратель ставит не только подпись и дату рождения, но и сам пишет фамилия, имя отчество). Ужесточились требования к самим подписным листам и форме их предоставления (папки) и снизился процент допустимого количества брака с 10 до 5 %.

Проверка подписных листов имеет три составляющие:

- самого подписного листа;
- точных сведений в нем представленных;
- «проверка достоверностей подписей» [16, с. 147].

Причинами отбраковки подписей становится неразборчивость почерка, допущенные оплошности и описки и т.д. Иногда подделка подписей связана с желанием как можно больше на этом заработать. Подписи, поступившие в избирком, разделяются на три вида: «достоверные, недостоверные либо недействительные» [9, с. 105].

Недостоверной считается подпись, если подписался другой человек. К недействительной относятся два вида подписей:

- подпись человека, у которого отсутствует «активное избирательное право» [16, с. 149];
- неверное указание адреса проживания, допущенная ошибка в дате рождения или личных данных (ф.и.о.).

Кондрашов М.Ю. в качестве одной из проблем избирательного права пишет о том, что пока еще не созданы «действенные механизмы проверки подписных листов» [12, с. 32].

На взгляд автора стоит привлечь к проверке подписей экспертов-графологов, что позволит снизить процент отказов в регистрации кандидата.

Большинство исследователей приходят к выводу, что бумажная форма сбора подписей давно уже устарела и видят дальнейшее развитие этого правового института только в связи с электронным голосованием. Закона-

ми 29 субъектов Российской Федерации предусмотрена такая возможность, что позволило значительно усовершенствовать деятельность «избирательных комиссий в части их проверки» [15, с. 84].

Для проставления подписи в электронном виде, человек на портале Госуслуг ищет название партии и входит в личный кабинет, проверяет правильность и актуальность своих данных и подтверждает их, его подпись автоматически проверяется с помощью смс, поступающей на мобильный телефон. Систему проверки осуществляет автоматизированная система МВД России, а избиратель получает в личном кабинете соответствующее уведомление.

Система голосования с помощью ЕПГУ имеет свои положительные стороны, но ее недостатком становится «установление 50 % предела сбора подписей» [14, с. 338].

Субъект Федерации для осуществления региональных выборов вправе самостоятельно устанавливать количество подписей избирателей, которые могут быть собраны с использованием портала, в основном это 50 %, но есть регионы, например, Чувашия и Пермский край, где установлено 25 %, а в Пензе — 10 %. Г.В. Вайшнарович обращает внимание, на то, что региональным властям следует стремиться к фиксации в «законодательстве максимального, а не конкретного размера» [8, с. 12].

Активное внедрение цифровизации, безусловно, поможет упростить процедуру сбора подписей избирателей и ее доступность. ЦИК неоднократно отмечал, что подписи, собранные в электронном виде, были признаны комиссиями действительными, нарушений в них практически не было установлено. В настоящее время осуществление сбора подписей в электронном виде становится одним из «способов реализации гражданами их конституционных прав» [15, с. 84] при помощи цифровизации.

Резюмируя вышесказанное, можно констатировать, что дальнейшее совершенствование механизмов правового регулирования сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов в процессе избирательных компаний в Российской Федерации будет проходить по пути адаптации к данной процедуре новых информационно-коммуникационных технологий.

Так же предлагаем в Федеральных законах, регулирующих выборные процессы и гарантирующих права избирателей, ввести понятие «сборщик подписей», определив правовой статус, отразив ответственность и порядок осуществления оплаты по итогам проверки подлинности подписей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 17.06.2002, N 24, ст. 2253.
2. Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 14.11.2023) «О выборах Президента Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 13.01.2003, N 2, ст. 171.
3. Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 24.02.2014, N 8, ст. 740.
4. Федеральный закон от 06.12.1994 N 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 12.12.1994, N 33, ст. 3406.
5. Указ Президента РФ от 01.10.1993 N 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» // «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 11.10.1993, N 41, ст. 3907.
6. Постановление Центральной избирательной комиссии от 08 февраля 2024 г. № 155/1235-8 «Об отказе в регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации Бориса Борисовича Надеждина» // URL.: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/54578/> (дата обращения 07.04.2024).
7. Артюхова Е.А., Чеснокова Е.А. Процедура сбора подписей на выборах и референдумах // Вопросы российской юстиции. 2015. № 2. С. 149–151.
8. Вайшнарович Г.В. О предоставлении возможности сбора подписей избирателей на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации с использованием единого портала государственных услуг (функций) в законодательстве субъектов Российской Федерации // В сборнике: Уральский форум конституционалистов. Материалы Шестого Уральского Форума конституционалистов. Екатеринбург, 2021. С. 9–14.
9. Войтаж А.В., Майборода Э.Т. Сбор подписей: значение, планирование, организация // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика. Сборник материалов XII Международной научно-практической конференции. 2017. С. 103–106.
10. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва 19 сентября 2021 года. Электоральная статистика // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2022. 492 с. // URL.: <http://vestnik.cikrf.ru/upload/publications/analytics/vybory-gdfrsf-2021.pdf> (дата обращения 07.04.2024)
11. Дегтярев М.А., Рымарев Д.С. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов): проблемы реализации и возможные пути их решения // Избирательное право. 2020. № 2 (42). С. 2–6.
12. Кондрашов М.Ю. Институт сбора подписей избирателей при выдвижении кандидата // Выборы: теория и практика. 2019. № 3 (51). С. 30–35.
13. Корецкая Т.П. Правовой статус сборщика подписей на выборах и референдумах в российском избирательном праве. Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2022. Т. 7. Вып. № 2. С. 11–15.
14. Мельников П.А. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов): современное состояние и эволюция процедуры // Nomothetika: Философия. Социология. Право. 2023. Т. 48. № 2. С. 333–340.
15. Субочев И.А. Развитие института сбора подписей избирателей в условиях цифровизации избирательного процесса // Новая реальность современного мира: вызовы и перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции. Барнаул, 2021. С. 80–85.
16. Ткач А.К. Макарян А.В., Пономарев В.В. Сбор подписей избирателей и избирательный залог как форма обеспечения выдвижения кандидата в современной России // Наука и знание: инновационные подходы к решению практических профессиональных задач по формированию конкурентоспособных специалистов. Материалы XX Международной научно-практической конференции. 2018. С. 146–147.
17. Чалых И.С., Леонтьев С.О. Институт сбора подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов): проблемы и перспективы реализации. Вестник. Государство и право. 2017. № 24. С. 74–77.
18. Черепанов В.А. Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 23–32.

© Коннов Иван Александрович (konnov-ia@mail.ru); Мусихина Юлия Раильевна (Opal1986@rambler.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»