

УДК 342.8

СБОР ПОДПИСЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ПОДДЕРЖКУ ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТА (СПИСКА КАНДИДАТОВ): ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Дегтярев Максим Анатольевич,
студент 4-го курса Юридического института СФУ

Рымарев Дмитрий Сергеевич,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного, административного
и муниципального права
Юридического института СФУ

В статье рассматривается установленная в действующем избирательном законодательстве процедура сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов). Авторы указывают на ряд проблемных моментов при сборе подписей избирателей, которые могут повлечь за собой последние изменения в избирательном законодательстве, принятые в 2020 году. В целях совершенствования данной процедуры авторами предлагается уделить особое внимание внедрению цифровых технологий в названной сфере общественных отношений.

Ключевые слова: пассивное избирательное право; подписные листы; сбор подписей избирателей; регистрация кандидата (списка кандидатов); цифровые технологии.

Процедура сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов) (далее – «подписной барьер») в том виде, в котором она закреплена в действующем избирательном законодательстве, на протяжении уже достаточно продолжительного времени вызывает многочисленные споры как в средствах массовой информации, так и научных кругах.

Особо, на наш взгляд, все недостатки данной процедуры проявили себя в рамках прошедших в 2019 году выборов депутатов Московской городской Думы. Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов на данных выборах оказался в центре внимания различных публикаций, вышедших летом 2019 года. Большой общественный резонанс был вызван прежде всего тем, что именно нарушения, допущенные при данной процедуре, послужили основанием для отказа в регистрации значительному числу кандидатов [4, 10].

Причина этого состоит в том, что заложенный в действующем избирательном законодательстве механизм сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов) очень формализован. Любое отступление от буквы закона может повлечь негативные последствия для кандидата или политической партии в виде отказа в регистрации. При этом данные субъекты, на наш взгляд, лишены эффективных правовых средств, которыми они могут воспользоваться при отстаивании своей правоты на стадии проверки подписных листов в избирательных комиссиях, а также при оспаривании решений избирательных комиссий о регистрации (об отказе в регистрации) в судах.

Необходимость сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов) регламентируется в статье 37 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референду-

ме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) [9], в статье 36 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 19-ФЗ) [7], статье 41 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [6] (далее – Федеральный закон № 20-ФЗ). Данные статьи определяют 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.

Сам по себе принцип установления «подписного барьера», который необходимо преодолеть, заручившись определенной поддержкой избирателей, хоть и спорен, но вместе с тем представляется нам достаточно обоснованным. Подобная практика в мире является достаточно распространенной. Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов) существует во многих странах (Австрия, Германия, Дания, Норвегия, Франция, Финляндия и др.). Данная процедура обусловлена необходимостью выявить действительный уровень поддержки кандидата (политической партии) населением для того, чтобы исключить из электоральной гонки кандидатов, непопулярных или неизвестных избирателям [1].

Так, например, в Финляндии кандидату на должность президента страны необходимо набрать 20 000 подписей избирателей [11]. В Австрии избирательные объединения, участвующие в выборах в органы законодательной власти, обязаны предоставить избирательное предложение, поддержанное установленным в законе количеством подписей избирателей. Количество подписей, необходимое для поддержки партийного списка, разнится в за-

висимости от региона (земли) и составляет от ста до пятисот подписей при выдвижении кандидата по соответствующему земельному округу. Предложение о выдвижении на пост федерального президента Австрии должно быть поддержано не менее чем 6 000 подписей избирателей [12].

При анализе процедуры сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов), регламентируемой действующим избирательным законодательством Российской Федерации, особое внимание следует уделить тем требованиям, которые законодатель предъявляет к процедуре оформления и проверки подписных листов.

В отечественном избирательном законодательстве процедура сбора подписей, их оформление и последующая проверка в избирательных комиссиях имеют значительно усложненный характер. Так, А.В. Киреев отмечает отсутствие баланса в данной процедуре. С одной стороны, она является излишне строгой и зарегламентированной. С другой стороны, при ее проведении может быть допущена излишняя лояльность. При этом отсутствует ответственность должностных лиц за нарушения при проверке достоверности подписных листов. Помимо этого, также можно отметить отсутствие единых подходов и порядка документирования и организации работы с подписными листами, а также отсутствие единого нормативного правового акта, ликвидирующего основные коллизии и спорные аспекты оформления подписного листа, организации проверки достоверности подписей [2].

Учитывая обозначенные выше проблемы, следует согласиться с утверждением И.В. Кондратьевой о том, что в этом случае исчезает реальная цель сбора подписей избирателей, а сама процедура их проверки и сбора превращается в противодействие кандидатов и избирательных комиссий [3].

Процедура сбора и проверки подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списка кандидатов) на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления

регламентируется статьями 37, 38 Федерального закона № 67-ФЗ. Аналогичные нормы содержатся в Федеральном законе № 19-ФЗ и Федеральном законе № 20-ФЗ.

При этом их анализ позволяет сделать вывод о том, что сам порядок оформления подписных листов является довольно сложным. Так, согласно пункту 11 статьи 37 Федерального закона № 67-ФЗ избиратель ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно число и месяц рождения), адрес места жительства, серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

С учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ) [5], теперь избиратель обязан собственноручно поставить в подписной лист не только подпись и дату ее внесения, но и свою фамилию, имя, отчество. Данные изменения, с одной стороны, позволяют получить значительно больший почерковедческий материал для эксперта при проверке подписных листов избирателей, поскольку до этого эксперты сравнивали только даты и подписи избирателей. С другой стороны, в Федеральном законе № 67-ФЗ добавилось еще одно основание для признания подписи избирателя недействительной (подпункт «л» пункта 6⁴ статьи 38).

Исключением из правила, когда избиратель должен собственноручно внести не только дату и подпись, а также фамилию, имя, отчество, являются случаи, когда избиратель инвалид и в связи с этим не может осуществить данные действия. Остальные сведения может внести по просьбе избирателя лицо, которое осуществляет сбор подписей. После этого подписной лист заверяется сборщиком подписей, где он указывает свои данные, ставит подпись с датой ее внесения. Далее кандидат или уполномоченный представитель избирательного объединения заверяет каждый подпис-

ной лист. Общее число собранных подписей избирателей подсчитывается, и составляется протокол об итогах сбора подписей. Подписные листы должны быть обязательно сброшюрованы и пронумерованы.

Федеральный закон № 154-ФЗ также внес изменения в пункт 16 статьи 37 Федерального закона № 67-ФЗ, обязав представлять в избирательные комиссии подписные листы, сброшюрованные в папки, в каждой должно содержаться не более 100 листов.

Данные изменения, на наш взгляд, позволят несколько упорядочить процесс подготовки подписных листов и снизить возможности для злоупотреблений, допускаемых на практике при проведении отбора подписных листов для проверки (жеребьевки), когда кандидаты (избирательные объединения) могут формировать папки с подписными листами вплоть до 1 000 листов.

Также среди последних нововведений в процедуре сбора подписей избирателей необходимо отметить новые требования к форме самого подписного листа. В частности, Федеральный закон № 154-ФЗ в отношении каждого примечания к приложениям Федерального закона № 67-ФЗ, в которых устанавливаются формы подписных листов, указал, что подписной лист изготавливается для заполнения только с одной стороны и должен содержать пять строк для проставления подписей избирателей.

Таким образом, изготовление подписного листа, в котором будет содержаться меньше или больше, чем пять строк, а также его оформление на оборотной стороне (что ранее допускалось) будет являться основанием для признания всех содержащихся в данном подписном листе подписей недействительными (подпункт «и» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

Но самым, на наш взгляд, проблемным моментом, который может повлечь значительное число избирательных споров, является уменьшение процента возможного «брака» подписей избирателей, представленных кандидатом или уполномоченным представителем избира-

тельного объединения для проверки, с десяти процентов до пяти. Как следствие, значительному числу кандидатов (списков кандидатов) может быть отказано в регистрации по данному основанию.

Федеральный закон № 154-ФЗ изменил данный процент как в отношении тех подписей, которые собраны в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен (на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи) (пункт 6 статьи 37 Федерального закона № 67-ФЗ), так и в целом для тех случаев, когда для регистрации требуется представить 200 и более подписей избирателей (подпункты «г», «г¹» пункта 24, подпункты «в», «в¹» пункта 25 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

Среди позитивных, на наш взгляд, предложений, содержащихся в Федеральном законе № 154-ФЗ, которые направлены на упрощение процедуры сбора подписей, можно выделить следующие.

Во-первых, статья 37 Федерального закона № 67-ФЗ была дополнена новым пунктом 8¹, который предписал избирательным комиссиям, организующим выборы, утверждать образец заполнения подписного листа в части, касающейся указания соответственно наименования должности выборного должностного лица, наименования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования, наименования субъекта Российской Федерации, муниципального образования, наименования и (или) номера избирательного округа.

При этом неточное указание в подписном листе соответствующих сведений не может служить основанием для признания подписей избирателей недействительными (подпункт «и» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

Во-вторых, Федеральный закон № 154-ФЗ заложил возможность использования циф-

ровых технологий при осуществлении сбора подписей избирателей. В частности, в соответствии с пунктом 16¹ статьи 37 Федерального закона № 67-ФЗ законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации сбор подписей избирателей может осуществляться с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». При этом законом субъекта Российской Федерации должно быть установлено количество подписей избирателей, которое может быть собрано с использованием указанной системы и которое не может превышать половину количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов.

С учетом обозначенных выше положений возможность использования указанной технологии на данный момент зависит от следующих условий:

1. Она может быть введена только на региональном уровне соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

2. Данная технология может быть внедрена только на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Количество подписей, которое может быть собрано с ее использованием, не может превышать половину количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата (списка кандидатов).

Порядок проставления подписей с использованием этой технологии, представления указанных подписей в избирательную комиссию, а также проверки подписей, представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов в избирательную комиссию, сведения, предоставляемые кандидатам, избирательным объединениям о поддержавших их избирателях, и порядок предоставления этих сведений устанавливаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по согласованию с оператором федеральной государственной информационной системы «Единый

портал государственных и муниципальных услуг (функций)» [8].

На наш взгляд, именно активное внедрение названной технологии может кардинально реформировать избирательное законодательство в ближайшее время, снять многие проблемы, которые возникают при реализации данной процедуры.

Таким образом, указанные новеллы меняют практику сбора подписей избирателей, складывавшуюся десятилетиями, и требуют от всех участников избирательного процесса еще более внимательного отношения как к процедуре организации самого сбора подписей, так и к проверке подписных листов. При этом игнорирование данных изменений значительно увеличивает риски для кандидатов и избирательных объединений покинуть избирательную кампанию намного раньше дня голосования. В этом отношении становится очень важным, чтобы данные изменения были доведены своевременно до сведения всех участников избирательного процесса и прежде всего до избирательных комиссий самого разного уровня.

1. Зарубежное избирательное право : учеб. пособие / науч. ред. В.В. Маклаков. – Москва : Изд-во «НОРМА», 2003. – Режим доступа: <http://www.rcoit.ru/lib/books/135/book926/>. Дата обращения: 22.11.2020.

2. Киреев, А.В. Проблемы правового регулирования порядка документирования сбора подписей избирателей / А.В. Киреев // Актуальные теоретические и прикладные вопросы российского избирательного права. – 2016. – № 2. – С. 7–17.

3. Кондратьева, И.В. К вопросу о необходимости реформирования процесса сбора подписей в поддержку кандида-

тов / И.В. Кондратьева // Юридическая наука и практика. – 2019. – № 2. – С. 194–195.

4. Мосгоризбирком отказал в регистрации на выборы 57 кандидатам // Официальный сайт газеты «Коммерсант». – Режим доступа: www.kommersant.ru/doc/4033482. Дата обращения: 22.11.2020.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 21. – Ст. 3233.

6. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 8. – ст. 740.

7. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

8. О Порядке сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» : постановление ЦИК России от 4 июня 2020 г. № 251/1852-7 // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.11.2020.

9. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

10. Подписная уловка: как для оппозиционных кандидатов создавали барьер в виде «Баз ФМС» // Официальный сайт издания «Новая газета». – Режим доступа: <https://novayagazeta.ru/articles/2019/07/18/81290-podpisnaya-ulovka>. Дата обращения: 22.11.2020.

11. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов, В.И. Лафитский, И.А. Ракитская, Т. О. Кузнецова ; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. – М. : РЦИОИТ : Типография «Новости», 2009. – Режим доступа: <http://www.rcoit.ru/lib/books/135/book496/>. Дата обращения: 22.11.2020.

12. Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / Е.А. Водяницкая, П.С. Гвоздев, И.А. Ракитская, А.Г. Орлов; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. – М. : РЦИОИТ, 2011. – Режим доступа: <http://www.rcoit.ru/lib/books/135/book16125/>. Дата обращения: 22.11.2020.