

МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА СБОРА ПОДПИСЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ПОДДЕРЖКУ ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ НА ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

THE LEGAL REGULATION MECHANISM FOR THE COLLECTION OF VOTER SIGNATURES IN SUPPORT OF THE NOMINATION OF A CANDIDATE FOR THE ELECTIONS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

**I. Konnov
J. Musikhina**

Summary. The article reviews the legal aspects of the collection of signatures to participate in elections in the Russian Federation, reflecting amendments and additions to the legislation, in particular, in Federal Laws No. 67-FZ dated May 22, 2002 and No. 154-FZ dated May 23, 2020. The main attention is paid to the procedure for filling out subscription lists, including exceptions for persons with disabilities, requirements for voters' personal data, and innovations concerning the standardization of subscription list forms and the use of digital technologies for collecting signatures. International practice and requirements for the minimum number of signatures required to register candidates are also discussed.

Keywords: President of the Russian Federation, legislation, signature collection, electoral rights, regulation of subscription lists, the Unified Portal of Public Services, international practice of signature collection.

Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов на выборах Президента Российской Федерации является ключевым этапом в избирательном процессе, который требует тщательного правового регулирования. Законодательство Российской Федерации устанавливает строгие правила и процедуры, направленные на обеспечение прозрачности и честности этого процесса. Однако, несмотря на нормативное регулирование, практика сбора подписей порой открывает широкое поле для дискуссий и критики, связанных с доступностью политической арены для новых участников и соблюдением прав кандидатов и их сторонников.

Процесс сбора подписей для поддержки кандидатур на выборах, известный как «подписной барьер», долгое время остается предметом оживленных дебатов как в прессе, так и в академических кругах, поскольку он закреплён в нынешнем избирательном законодательстве.

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 правовые аспекты сбора подписей для участия в выборах в Российской Федерации, освещая изменения и дополнения в законодательстве, в частности в Федеральных законах от 22 мая 2002 г. № 67-ФЗ и от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ. Основное внимание уделяется процедуре заполнения подписных листов, включая исключения для лиц с ограниченными возможностями, требования к личным данным избирателей и нововведения, касающиеся стандартизации форм подписных листов и использования цифровых технологий для сбора подписей. Также обсуждается международная практика и требования к минимальному количеству подписей, необходимых для регистрации кандидатов.

Ключевые слова: Президент Российской Федерации, законодательство, сбор подписей, избирательные права, регулирование подписных листов, Единый портал государственных и муниципальных услуг, международная практика сбора подписей.

Текущая система сбора подписей для поддержки кандидатур в рамках избирательного процесса строго регламентирована действующим законодательством. Строгость этого процесса подразумевает, что любое нарушение установленных правил может привести к серьезным последствиям, включая отказ в регистрации для кандидатов или политических партий. Кроме того, в случаях, когда возникают споры относительно сбора подписей, кандидаты и партии оказываются в невыгодном положении, поскольку у них отсутствуют эффективные правовые инструменты для защиты своих интересов на этапах проверки подписных листов избирательными комиссиями или при обжаловании их решений в судебных инстанциях.

Основной проблемой является высокая степень формализации процесса сбора подписей для поддержки кандидатур, предусмотренная текущим избирательным законодательством. Любое несоответствие установленным правилам может привести к отказу в регистрации

кандидатов или политических партий, что является серьезным последствием. Кроме того, кандидаты и партии, по нашему мнению, не обладают достаточными юридическими инструментами для защиты своих прав в процессе верификации подписных листов в избирательных комиссиях или при обжаловании решений этих комиссий о регистрации или её отказе в судебном порядке.

Согласно статье 36 Федерального закона № 19-ФЗ от 10 января 2003 года «О выборах Президента Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 19-ФЗ) [1], процесс сбора подписей в поддержку кандидатур (или списков кандидатов) является обязательным условием для регистрации на выборах. Данный законодательный акт указывает на необходимость собирать определённое количество подписей, выраженное в процентном соотношении от общего числа избирателей, зарегистрированных в данном избирательном округе.

Установление требования о минимальном количестве подписей для регистрации кандидатов, несмотря на его спорность, кажется вполне оправданным. Такой подход широко применяется в подавляющем большинстве стран, позиционирующих себя как демократические, включая Австрию, Германию, Данию, Норвегию, Францию и Финляндию. Эта мера предназначена для подтверждения реальной поддержки кандидата среди населения, что позволяет исключить из выборов тех, кто не пользуется популярностью или малоизвестен среди избирателей [7].

Например, в Финляндии любой желающий занять пост президента должен собрать поддержку в виде 20000 подписей избирателей. В Австрии, для участия в выборах в законодательные органы, избирательные группы должны предъявить избирательный пакет, подтвержденный необходимым по закону количеством подписей граждан. В Австрии, для того чтобы выдвинуть список кандидатов на региональных (земельных) выборах, необходимо собрать определенное количество подписей избирателей в поддержку этого списка. Точные требования к минимальному числу подписей могут варьироваться в зависимости от конкретной земли, но обычно оно составляет от ста до пятисот подписей для кандидата или партийного списка в одномандатном избирательном округе на уровне земли.

Однако для выдвижения кандидата на пост федерального президента Австрии установлен более высокий порог — необходимо заручиться поддержкой не менее 6000 избирателей, подписавших петицию в пользу выдвижения данной кандидатуры. Этот более строгий критерий обусловлен федеральным масштабом президентских выборов и стремлением обеспечить широкую поддержку кандидатов на высший государственный пост [6].

При изучении правил, которые регулируют сбор подписей для кандидатов в соответствии с действующим избирательным законодательством, необходимо внимательно рассмотреть конкретные нормы, установленные законодателем для оформления и последующей проверки подписных листов.

Подписной лист на выборы Президента Российской Федерации является официальным документом, используемым в процессе сбора подписей избирателей для поддержки выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на вышеуказанный пост. Он содержит важную информацию о кандидате, включая его фамилию, имя, отчество, дату рождения, основное место работы или службы, место жительства, а также о самом избирателе, включая фамилию, имя, отчество, год рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта, а также дату внесения подписи. Подписной лист также удостоверяется лицом, осуществлявшим сбор подписей, и содержит специальные примечания относительно судимости кандидата или его статуса как иностранного агента. Важно, что подписной лист должен быть изготовлен и заполнен в соответствии с требованиями Федерального закона и регистрируется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Форма данного документа регламентируется Приложением 1 к Федеральному закону № 19-ФЗ [5].

В системе избирательного законодательства России процесс сбора, формализации и верификации подписей в избирательных комиссиях представляется особенно сложным. Так, многие исследователи, среди которых А.В. Киреев, отмечают о недостатке сбалансированности этой процедуры. С одной стороны, она чрезмерно строга и подробно регулируется законом, в то время как с другой стороны, в процессе её проведения возможны проявления чрезмерной толерантности. Кроме того, заметна отсутствие ответственности у чиновников за нарушения в процессе проверки подлинности подписей. Также следует отметить недостаток унифицированных методик и систематизации работы с подписными листами, а также отсутствие универсального нормативного документа, который бы устранял основные противоречия и спорные моменты в документировании подписных листов и организации проверки подписей [3].

Принимая во внимание вышеуказанные трудности, необходимо принять мнение И.В. Кондратьевой о том, что в данных обстоятельствах исходная задача сбора подписей избирателей теряется, и сам процесс их сбора и проверки превращается в препятствие для кандидатов и избирательных комиссий [4].

Основой правового механизма сбора подписей на выборы Президента Российской Федерации является ст. 36 Федерального закона № 19-ФЗ. В соответствии

с этой статьей, самовыдвиженцы обязаны собрать не менее 300 тысяч подписей, при этом не более 7500 подписей могут быть собраны от избирателей одного субъекта Российской Федерации или от граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом. Кандидаты, выдвигаемые политическими партиями, должны собрать 100 тысяч подписей с аналогичным региональным ограничением в 2500 подписей. Тем не менее, политические партии, чьи списки были допущены к распределению мандатов на последних выборах в Государственную Думу или законодательные органы субъектов, могут выдвигать кандидатов без сбора подписей.

Изготовление подписных листов производится за счет средств избирательного фонда кандидата. Эти листы должны содержать детальную информацию о кандидате, включая его личные данные и политическую принадлежность, если таковая имеется. Сбор подписей строго регламентирован: запрещается участие государственных служб и управленческих организаций, а также любые формы принуждения или вознаграждения избирателей за подпись. Только дееспособные граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, могут участвовать в сборе подписей. Кроме того, все данные о сборщиках подписей должны быть нотариально заверены.

Сбор подписей разрешен в местах учебы, жительства и других местах, разрешенных законом. Избиратели имеют право подписываться в поддержку различных кандидатов, но могут подписаться только один раз за каждого кандидата. В случаях досрочных или повторных выборов количество необходимых для сбора подписей сокращается вдвое, что учитывает потенциально сжатые сроки подготовки к выборам.

В контексте настоящего исследования представляется важным рассмотреть эволюцию требований избирательного законодательства в России в части сбора подписей на выборах главы государства, анализируя его состояние на момент выборов с 1991 по 2024 год. За этот период страна прошла через значительные политические, экономические и социальные преобразования, что не могло не отразиться на избирательном процессе и правилах игры для кандидатов.

Начиная с выборов Президента РСФСР в 1991 году и заканчивая последними выборами в 2024 году, Россия провела восемь президентских выборов за 34 года. Исследуем, как изменялись условия для кандидатов, стремящихся участвовать в выборах и реализовывать своё пассивное избирательное право на протяжении этого периода.

Важно проанализировать, как менялись требования к количеству необходимых подписей, порядку их сбора и проверки, а также другие барьеры, с которыми стал-

кивались потенциальные кандидаты. Эти факторы могли как облегчать, так и усложнять процесс выдвижения, оказывая влияние на степень конкуренции и плюрализма в ходе избирательных кампаний.

Анализ изменений в требованиях к количеству подписей, необходимых для выдвижения кандидатов на выборах Президента Российской Федерации, показывает значительную эволюцию в процессе регистрации кандидатов, что могло влиять на уровень конкуренции и плюрализм в политической жизни страны.

В 1991 году, на первых выборах Президента РСФСР, для кандидатов от парламентских партий требовалось собрать 100000 подписей. Это условие было относительно доступным и способствовало участию множества кандидатов.

К 1996 году требования стали значительно строже: для парламентских партий необходимо было собрать 1000000 подписей, с ограничением в 70000 подписей от одного субъекта Российской Федерации. Это увеличение в десять раз могло значительно усложнить процесс выдвижения для менее крупных и менее организованных партий, сокращая плюрализм кандидатур.

До 2000 года условия смягчились до 500000 подписей для парламентских кандидатов с лимитом в 35000 подписей на субъект, что все же оставалось значительным барьером. Однако начиная с 2004 года и до последних выборов в 2024 году, требование сбора подписей для кандидатов от партий, которые прошли в Госдуму, было отменено. Это изменение могло способствовать усилению доминирования крупных и уже устоявшихся партий в политической арене.

Для самовыдвиженцев требования остались относительно стабильными с 1991 по 2024 год: 300000 подписей с ограничением в 7500 подписей от одного субъекта. Это условие сохраняло определенный уровень доступности для независимых кандидатов, хотя и требовало значительных ресурсов для организации сбора подписей по всей стране.

Особенно интересно отметить, что до 2001 года существовал альтернативный способ выдвижения за счет поддержки 1/5 общего числа народных депутатов, что предоставляло определенную возможность для кандидатов получить поддержку без необходимости масштабного сбора подписей. Этот метод был упразднен, что также могло изменить динамику выдвижения кандидатов.

Весной 2012 года российское законодательство пережило значительные изменения, затронувшие процедуру регистрации кандидатов на выборах. Одним из ключевых новшеств стало освобождение политических партий

от необходимости сбора подписей для участия в выборах на большинство официальных постов, однако исключение составили президентские выборы. Этот шаг был предпринят в ответ на масштабные протесты, в ходе которых действующий порядок регистрации подвергся острой критике со стороны общественности, считающей его несправедливым и ограничивающим политическую конкуренцию.

Федеральный закон № 41-ФЗ от 2 мая 2012 года [2] внёс коррективы в ряд законодательных актов Российской Федерации, освободив политические партии от обязанности собирать подписи для участия в выборах депутатов Государственной Думы, в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Такие меры были призваны упростить процесс регистрации кандидатов и способствовать более широкому представительству различных политических сил. Однако для кандидатов в президенты Российской Федерации требование сбора подписей осталось в силе, подчеркивая особую важность и ответственность данной должности [2].

Подводя итоги настоящего исследования, отметим, что в нем были рассмотрены ключевые аспекты правового регулирования процесса сбора подписей в поддержку кандидатов на выборы президента Российской Федерации. Исследование показало, что, несмотря на освобождение политических партий от необходимости сбора подписей для участия в большинстве других

выборных кампаний согласно Федеральному закону № 41-ФЗ от 2 мая 2012 года, требование к сбору подписей для кандидатов в президенты остается актуальным. Это подчеркивает высокую степень ответственности и важности данной должности.

Обновления в законодательстве, направленные на стандартизацию форм подписных листов и внедрение цифровых технологий, способствуют повышению прозрачности и доступности процесса сбора подписей. Вместе с тем, сохраняется ряд требований к подписным кампаниям, таких как минимальное количество подписей и строгая регуляция личных данных избирателей, что обеспечивает соответствие международным практикам и стандартам.

Таким образом, можно с достаточной определенностью сказать, что изменения в законодательстве о сборе подписей демонстрируют стремление к оптимизации избирательных процессов в России, однако требование сбора подписей для президентских выборов подчеркивает особую роль президентской должности и необходимость высокого уровня легитимации кандидатов перед избирателями. С другой стороны, следует подчеркнуть, что избирательная система Российской Федерации, законодательство и сформировавшаяся практика, позволяют в полной мере осуществить избирательные права граждан, обеспечить должный уровень политической конкуренции.

ЛИТЕРАТУРА

1. 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.
2. Федеральный закон от 02.05.2012 N 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ», 07.05.2012, N 19, ст. 2275.
3. 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.
4. Кондратьева, И.В. К вопросу о необходимости реформирования процесса сбора подписей в поддержку кандидатов / И. В. Кондратьева // Юридическая наука и практика. — 2019. — № 2. — С. 194–195.
5. Мельников, П.А. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов: современное состояние и эволюция процедуры / П.А. Мельников // *Nomothetika: Философия. Социология. Право.* — 2023. — № 2. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sbor-podpisey-izbirateley-v-podderzhku-vydvizheniya-kandidatov-sovremennoe-sostoyanie-i-evolyutsiya-protsedury> (дата обращения: 27.04.2024).
6. Процедура выборов президента Австрии [Электронный ресурс] // URL: <https://ria.ru/20160424/1417322910.html> (дата обращения: 27.04.2024).
7. Шаповалов, В.Л. Формирование и регистрация партийных списков: Российский и зарубежный опыт / В.Л. Шаповалов, А.С. Брод // Мозаичное поле мировой и российской публичной политики. Политическая наука: Ежегодник 2020–2021 / Российская Ассоциация политической науки; Томский государственный университет. — Томск: Издательство Томского государственного университета, 2021. — С. 190–212.

© Коннов Иван Александрович (konnov-ia@mail.ru); Мусихина Юлия Раильевна (Opal1986@rambler.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»