

Всероссийский конкурс «Атмосфера» среди студентов, аспирантов и молодых преподавателей по вопросам избирательного права и избирательного процесса ежегодно проводится ЦИК России совместно с Минобрнауки России, Минпросвещения России, Росмолодежью, РЦОИТ при ЦИК России, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, Российским фондом свободных выборов и образовательными организациями. Вниманию читателей предлагаем работы победителей и финалистов конкурса в номинации «Научный фронт».

А.Д. УФИМЦЕВ

ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ НЕДОСТОВЕРНЫХ И НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫХ ПОДПИСЕЙ

Аннотация. Работа посвящена анализу проблемы разграничения недостоверных и недействительных подписей на примере требования о признании одной из подписей в обнаруженной «цепочке» достоверной. Автор обращает внимание на невозможность реализации избирательных конституционных прав всех участников выборов при современных законодательных и правоприменительных подходах. В работе анализируются основания признания подписей достоверными, недостоверными и недействительными, неопровергимый характер презумпции добросовестности кандидатов при заполнении подписных листов, а также правовой статус заключения специалиста-почерковеда. Предлагается несколько способов решения названной проблемы. Особое внимание уделяется институту электронного сбора подписей.

Ключевые слова: избирательный процесс, проверка подписных листов, недействительные подписи, недостоверные подписи, электронный сбор подписей.

PROBLEMS OF QUALIFICATION OF UNRELIABLE AND INVALID SIGNATURES

Abstract. The paper is devoted to the analysis of the problem in distinguishing unreliable and invalid signatures using the example of the requirement to recognize one of the signatures in the discovered «chain» as reliable. The author draws attention to the impossibility of exercising the electoral constitutional rights of all participants in the electoral process with the current legislative and law enforcement approaches. The scientific work analyzes the grounds for recognizing signatures as reliable, unreliable and invalid, the irrefutable

УФИМЦЕВ Антон Дмитриевич — студент Института государственного и международного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург

nature of the presumption of candidates' integrity when filling out signature lists and the legal status of the conclusion of a handwriting expert. There are several ways to solve this problem. Special attention is paid to the institution of electronic signature collection.

Keywords: electoral process, verification of signature lists, invalid signatures, unreliable signatures, electronic signature collection.

Избирательный процесс представляет собой сложный механизм, включающий множество этапов, каждый из которых играет важную роль в обеспечении законности и прозрачности выборов. Одним из ключевых элементов этого процесса является сбор подписей избирателей и проверка подписных листов кандидатов, необходимых для их регистрации. Подписные листы выступают важным инструментом подтверждения поддержки кандидата со стороны общества.

Несмотря на это, в российской юридической науке проблемам правового регулирования проверки подписных листов уделяется относительно мало внимания. Итак, согласно федеральному законодательству, по результатам проверки достоверности данных, содержащихся в подписных листах, при помощи заключения специалиста-почерковеда [1, с. 194–195], подпись избирателя может быть признана достоверной, недостоверной, действительной или недействительной.

Недостоверные подписи. По смыслу пункта 6.3 статьи 38 и пункта 11 статьи 37 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон об основных гарантиях) подпись избирателя в подписном листе признается недостоверной только в случае, если она выполнена от имени избирателя другим лицом. В этом и заключается ее главное отличие от недействительной [2, с. 91–95]. Необходимо отметить, что для признания подписи недостоверной обязательно заключение эксперта-почерковеда.

Недействительные подписи. Во всех остальных случаях подпись избирателя в подписном листе может признаваться только недействительной.

Недействительной признается подпись, которая была собрана с нарушением порядка сбора подписей избирателей и оформления подписного листа. Перечень оснований предусмотрен пунктом 6.4 статьи 38 Закона об основных гарантиях, – все они сводятся к формальным или процессуальным нарушениям. Комиссия может самостоятельно или с помощью экспертов-почерковедов из органов внутренних дел (и иных органов) выявить большую их часть путем простого анализа сведений, содержащихся в подписных листах и документах.

Однако особое внимание следует уделить подпункту «а» указанного пункта: «повторяющаяся подпись одного и того же избирателя». Он касается

так называемых «цепочек» (нескольких подписей, сделанных одним избирателем, что подтверждено заключением эксперта).

Совместно с данным пунктом подлежат применению пункт 6.2 статьи 38 Закона об основных гарантиях и пункта 3.2.3.1. Постановления ЦИК России от 09.06.2021 № 9/75-8 «О Методических рекомендациях по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения списков кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации» (далее – Методические рекомендации по приему и проверке подписных листов), которые требуют оставить одну подпись избирателя достоверной в случае обнаружения повторяющейся подписи одного и того же избирателя.

Сразу обратим внимание, что, исходя из буквального толкования нормы, подпись должна принадлежать именно избирателю, обладающему активным избирательным правом на данных выборах. Так, в случае констатации факта наличия нескольких подписей, сделанных одним избирателем, комиссия вынуждена выбрать одну, которую необходимо признать достоверной. Никаких проблем не возникает, если вместе с подписью совпадает и Ф.И.О. избирателя, то есть Ф.И.О. избирателя повторяется в нескольких строчках.

Однако в случае если одно и то же лицо внесло записи о дате проставления подписи (пп. «е» п. 6.4 ст. 38 Закона об основных гарантиях) или Ф.И.О. избирателя (пп. «л» того же пункта) в нескольких графах с разными Ф.И.О. избирателей, то есть возникает ситуация, когда эксперт установил, что записи, сделанные одним лицом, находятся в строчках с разными Ф.И.О. избирателей, становится неясной дальнейшая последовательность действий избирательной комиссии. Возникает правовая неопределенность в вопросе о том, описывает ли диспозиция нормы, закрепленной в пункте 6.2 вышеуказанной статьи, ситуацию с внесением данных за избирателей другим лицом, поскольку у Комиссии нет подтверждений, что хоть одна из указанных подписей была сделана именно избирателем.

Анализ подходов ЦИК России и судов Российской Федерации, не разграничающих случаи повторения Ф.И.О. одного избирателя и случаи повторяющихся подписей при указании разных Ф.И.О. избирателей. Существующий подход указанных органов не проводит различий между описываемыми случаями и также предполагает оставление одной подписи действительной, применяя по аналогии подход, изложенный в отношении достоверности одной подписи избирателя в ситуации внесения своих же данных избирателем несколько раз.

Текущая судебная практика, разрешая вышеназванную проблему, указывает на применение данного требования ко всем случаям выявления «цепочек», опираясь на Методические рекомендации по приему и проверке

подписных листов. Примером правоприменительной практики может послужить ситуация, с которой столкнулась Кировская районная территориальная избирательная комиссия города Екатеринбурга. Кандидат обжаловал отказ в регистрации кандидатом в депутаты в органы местного самоуправления, принятый комиссией по результатам проверки подписных листов кандидатов-самовыдвиженцев.

По результатам проверки подписных листов избирательной комиссией были признаны недействительными 22 подписи по основаниям, предусмотренным частью 4 статьи 52 Избирательного кодекса Свердловской области¹ и подпунктами «е» и «л» пункта 6.4 статьи 38 Закона об основных гарантиях, а именно — внесение сведений об избирателях в подписной лист не самими избирателями, ставящими подписи, не лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, а также не собственноручное указание избирателем Ф.И.О. Законодательство указывает, что признание подписей недействительными по такому основанию может происходить только на основании заключения эксперта.

Кандидатом данное решение было обжаловано со ссылкой на применение нормы о признании одной подписи из нескольких, собранных с нарушением, действительной. Суд согласился с кандидатом и указал, что в случае выявления «цепочки», недействительными признаются все подписи избирателей с фамилиями, именами, отчествами, датами, выполненными одним лицом, за исключением одной². Данный вывод судом был обоснован тем, что избиратель вправе поставить свою подпись в поддержку выдвижения списка кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) кандидата только один раз.

Апелляционная инстанция³ с такими доводами не согласилась, указав, что данные о фамилии, имени, отчестве избирателей должны быть внесены собственноручно. Также суд обратил внимание на то, что экспертом не подтвержден факт того, что подпись сделана избирателем. Кассационная инстанция поддержала суд второй инстанции в его выводах. Однако Верховный суд Российской Федерации (далее — Верховный суд) в своем определении⁴ указал, что отсутствие в заключении эксперта выводов о том,

¹ Закон Свердловской области от 29.04.2003 № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области» (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 23.04.2003) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Кировского районного суда города Екатеринбурга от 31 июля 2023 года // URL: https://kirovsky-svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=383172669&case_uid=8ed89041-589c-403f-abda-0280e517e216&delo_id=41&new=0 (дата обращения: 14.11.2024).

³ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Свердловского областного суда от 4 августа 2023 года // URL: https://oblsud-svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=12313682&case_uid=0bb3020b-07c2-42e8-ba91-ff4d8275cfb0&delo_id=42&new=0 (дата обращения: 14.11.2024).

⁴ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 11.09.2023 № 45-ИКАД23-1-К7 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

что подпись сделана не самим избирателем, не может служить основанием для неприменения пункта 3.2.3.10 Методических рекомендаций по приему и проверке подписных листов.

Рассмотрение судебного подхода. Таким образом, мы можем увидеть определенную степень доверия судов кандидатам. В логике судов фактически презюмируется, что подпись была сделана именно избирателем, а не любым третьим лицом. Чтобы опровергнуть данную презумпцию, необходимо доказать (заключением эксперта), что подпись сделана не избирателем. Это в свою очередь предъявляет к деятельности избирательной комиссии ряд невыполнимых требований, так как Методические рекомендации по приему и проверке подписных листов не предполагают взятие свободных образцов почерка у избирателей. А это означает, что комиссия не сможет доказать факт заполнения подписного листа не самими избирателями.

В условиях невозможности привлечения избирателей на стадии проверки подписных листов в комиссии (п. 3, 6.1, 6.3 ст. 38 Закона об основных гарантиях) проверить — расписывалось ли какое-либо из указанных лиц в подписном листе, а значит, опровергнуть презумпцию, попросту невозможно. Остается непонятным, каким образом эксперт в своем заключении может подтвердить, что подпись сделана именно избирателем.

На данном этапе гораздо важнее рассмотреть вопрос — какую подпись следует признать достоверной. В отсутствие указания в законе у комиссии есть несколько вариантов: выбрать первую, вторую, третью, случайную подпись, наконец, поверить кандидату и оставить ту подпись, которую он укажет. К сожалению, ни один из вариантов не выглядит как правомерное поведение органа государственной власти, направленное на обеспечение интересов не только кандидатов, но и избирателей. Все они так или иначе имеют произвольный характер.

Проблема правового регулирования

В текущем правовом регулировании существует довольно серьезная проблема, которая является основной темой данной работы.

Наблюдается недостаточное разграничение оснований признания подписей недостоверными и недействительными, что приводит к утрате правового содержания данных понятий и нивелирует ценность их разграничения законодателем. Стороной обходятся вопросы, кто именно сделал повторяющуюся подпись: избиратель или просто случайное лицо; какую именно подпись необходимо признать достоверной (как определить Ф.И.О. избирателя, поставившего подпись).

Представляется, что пункт 3.2.3.10 Методических рекомендаций направлен на применение в отношении первого описываемого ранее случая (несколько строк с одинаковыми данными в графе Ф.И.О.), так как в этом

варианте подписи на самом деле являются недействительными (повторяющаяся подпись одного и того же избирателя).

Однако во втором случае, когда эксперт установил, что подписи, сделанные одним лицом, находятся в строках с разными Ф.И.О. избирателей, данные подписи, по сути, являются недостоверными, так как очевидно, что все они выполнены не лицом, указанным в графе Ф.И.О. (лишь одна из них потенциально могла быть сделана реальным избирателем). Однако ни судебная практика, ни разъяснения ЦИК России данный факт не учитывают.

Таким образом, проблему и тезис можно сформулировать следующим образом: требование о безусловном признании одной подписи в «цепочке» достоверной, даже в случае несовпадения данных графы Ф.И.О. в строках, является нарушением избирательных прав участников избирательного процесса.

Анализ проблемы регулирования

Сформировавшаяся презумпция добросовестности кандидата.

Проанализировав нормативное регулирование и судебное толкование вопроса о признании одной подписи в «цепочке» действительной, можно сделать вывод о сложившейся неопровергимой презумпции добросовестности кандидата. Так, каждый считается действующим добросовестно, пока не доказано обратное. Данная общеправовая презумпция — элемент уважения к человеку со стороны государства и общества, имеющий важное идеологическое и политическое значение [3, с. 148]. В публично-правовых отраслях она находит свое выражение, прежде всего, в презумпции невиновности.

Несмотря на то что Конституция Российской Федерации (далее — Конституция, Основной Закон) раскрывает презумпцию невиновности в контексте уголовного права, нельзя не отметить, что конституционное содержание права на судебную защиту предполагает и конкретные гарантии эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости⁵, куда безусловно включается презумпция невиновности гражданина во взаимодействии с государственными органами. При этом конституционно-правовое содержание этого принципа, по сути, имеет общий характер [4, с. 520–527]⁶.

Применительно к рассматриваемому случаю избирательные комиссии и суды изначально исходят из того, что «цепочка» подписей была сделана именно избирателем, а не случайным лицом; и из того, что одна из фамилий действительно принадлежит избирателю, обладающему активным избирательным правом на данных выборах.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.1998 № 9-П // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.05.1999 № 9-П // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Само наличие такой презумпции нормально. Любой правопорядок в соответствии с принципами равенства и правового государства склонен доверять своим гражданам. Во многом это связано и с неравным положением граждан и государства и возложением бремени доказывания. У государства, как у более сильного субъекта, объективно гораздо больше средств для доказывания своей позиции.

Презумпция добросовестности кандидатов наделяет их значительными преимуществами. В случае необходимости именно избирательная комиссия будет вынуждена доказывать нарушение со стороны кандидата. При этом закон считает, что рассматриваемое нарушение вполне можно списать на формальную ошибку, связанную со сложностью сбора подписей для кандидатов (а не на целенаправленный обман комиссии). В таком случае комиссия легко примет решение и признает достоверной только более раннюю подпись (однако это не имеет принципиального значения, поскольку сроки идентичны друг другу).

Но ситуация осложняется, когда в графы Ф.И.О. вписаны разные избиратели. В таком случае «цепочка» представляет собой несколько строк, заполненных одним лицом. Суды исходят из того, что даже в данном случае необходимо применение пункта 3.2.3.10 Методических рекомендаций по приему и проверке подписных листов.

Первая проблема — принцип определения подписи, которая будет признана достоверной. По какому принципу комиссия должна осуществить выбор? На данный момент выбор не имеет под собой никакой рациональной основы, осуществляется без учета избирательных прав избирателей и иных кандидатов. При этом возможна ситуация, когда лицо, поставившее подписи, вообще не является избирателем. И значит, на избирательную комиссию накладывается обязанность — доказать это.

Очевидно, что избирательная комиссия не может проигнорировать данный факт. Это — больше не формальная ошибка, а целенаправленная деятельность по фальсификации подписных листов и обману избирательной комиссии. Такое нарушение кандидатом избирательного законодательства является весьма серьезным.

Видится логичным, что законодатель при формировании законодательства о выборах исходил из конституционно-правовых принципов законности, равенства, правового государства и не мог подразумевать ситуации, в которых лица, нарушающие нормы права, ведущие себя недобросовестно, пользуются защитой государства.

Соответственно, законодатель должен был предоставить избирательной комиссии средства по опровержению данной презумпции. Однако в условиях текущего регулирования таких средств нет. Следовательно, возложение бремени доказывания на эти органы фактически делает невозможным

выявление и устранение правонарушений, что автоматически приводит к потенциальному нарушению законодательства, прав избирателей и других кандидатов.

На наш взгляд, одним из эффективных решений проблемы в данной области окажется прекращение действия презумпции в момент выявления ошибок в оформлении подписных листов, явно свидетельствующих о недобросовестности кандидата (к таким случаям относится, в том числе, рассматриваемая сейчас ситуация с «цепочками»), и возложение на кандидата обязанности доказать свою невиновность или указать на лицо, которое поставило подписи (доказать, что лицо является избирателем, и принести в комиссию образцы его почерка). Стоит рассмотреть и вариант прямого исключения из диспозиции пункта Методических рекомендаций по приему и проверке подписных листов, требующего признавать одну подпись из «цепочки» действительной; а также внести в подпункты «е» и «л» пункта 6.4 статьи 38 Закона об основных гарантиях уточнение: «все подписи», в которых даты и Ф.И.О. выполнены не собственноручно.

Иначе, презумпция добросовестности в системе действующего регулирования защищает лиц, которые с помощью пробелов в законодательном регулировании пытаются обмануть избирательную комиссию и зарегистрировать себя в качестве кандидатов, не имеющих на то законных оснований. Правопорядок ни при каких обстоятельствах не должен поощрять незаконное поведение. Распространение презумпций, призванных защищать добросовестных граждан, на ситуации, где потенциальное правонарушение очевидно, и избирательная комиссия не имеет средств по его выявлению, противоречит принципам справедливости, равенства, законности.

Привлечение избирателей для проверки подписных листов. В соответствии с пунктами 3, 6.1 и 6.3 статьи 38 вышеуказанного закона проверка избирательной комиссией осуществляется только на основании заключения эксперта. Вызов и опрос избирателей возможны исключительно в судебном разбирательстве. Об этом говорит и Верховный суд, указывая, что суд выносит решение на основании совокупности всех собранных по делу доказательств⁷.

С одной стороны, полномочия избирательной комиссии — это ее возможности по выявлению и пресечению правонарушений, с другой — процессуальные гарантии кандидатам, которые очерчивают пределы вмешательства государства в избирательный процесс и воздействия на кандидатов. Законодатель ограничивает методы и средства проверки подписных листов во избежание злоупотреблений со стороны избирательных комиссий, что формирует у граждан законные ожидания о ее деятельности.

⁷ Пункт 64 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2023 № 24 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, положение о рассмотрении судами всех собранных доказательств (в том числе возможен вызов свидетелей-избирателей), по сути, противоречит логике действующего законодательства. Если допускается суждение о необходимости привлечения свидетелей-избирателей для полного рассмотрения дела в суде, то каким образом должна быть произведена полноценная проверка подписных листов избирательной комиссии? А в случае выявления нарушений (которые будут доказаны с помощью свидетельских показаний), решение избирательной комиссии может быть отменено на основании тех доказательств, которыми комиссия не располагала и не могла располагать. Или обратная ситуация, при которой формально незаконное решение избирательной комиссии может быть признано законным, потому что необходимые факты подтверждают те доказательства, которые избирательная комиссия не имеет права использовать.

Ни тот, ни другой подход не является допустимым. Внутренние противоречия законодательства фактически порождают правовую неопределенность в применении данных норм и непредсказуемость правового поведения, ведь даже незаконные решения комиссии в дальнейшем могут стать законными, и реализация избирательных прав ставится в зависимость от конкретной избирательной комиссии и судьи.

Проблемы толкования заключения специалиста. Вопросы, разрешаемые в заключении эксперта-почерковеда, имеют предел. Таким образом, единственным способом проверки подписных листов и поиска «цепочек» для избирательной комиссии становится заключение данного специалиста. Однако даже такой, казалось бы, надежный способ проверки, имеет ряд естественных ограничений.

Необходимо отметить, что почерковед работает исключительно с предоставленным ему материалом и вопросами, заданными избирательной комиссией [5, с. 143–150], и может установить лишь следующую информацию: одно и тоже лицо заполняло графы в пределах одной строки; заполнены ли некоторые графы в строке лицом, собиравшим подписи; заполнены ли некоторые графы в пределах разных строк одним и тем же лицом.

Однако для того, чтобы заключение специалиста стало основанием для правильного применения пункта 3.2.3.10 Методических рекомендаций по приему и проверке подписных листов, вывод эксперта должен выглядеть следующим образом: все Ф.И.О. и даты в соответствующих этим Ф.И.О. строках должны быть выполнены одним и тем же лицом, являющимся избирателем (имеющим на данных выборах активное избирательное право).

Но определить данное обстоятельство не представляется возможным. Комиссия не располагает образцами почерков избирателей, а создание базы данных с ними крайне затруднено. Таким образом, заключение эксперта само по себе не может быть пригодным средством и основанием для констатации

наличия необходимых условий и применения вышеозначенного пункта. Более того, из-за невозможности привлечения избирателей и определения пределов заключения эксперта возникает ситуация, при которой утрачивается правовое содержание понятия недостоверной подписи.

Невозможность применения пункта 6.3 статьи 38 Закона об основных гарантиях. С учетом доступных избирательной комиссии средств, недостоверной будет являться подпись, в которой графы Ф.И.О., дата и подпись в пределах одной статьи заполнены разными лицами. Такая формулировка по своему содержанию частично совпадает с основанием признания подписи недействительной, предусмотренным подпунктом «л» пункта 6.4 статьи 38 указанного закона. При невозможности избирательной комиссии проверить, была ли подпись сделана именно избирателем, пропадает конструктивно-разграничительный критерий признания подписей недействительными и недостоверными.

Недобросовестное поведение кандидатов. Текущая система правового регулирования допускает возможность целого ряда злоупотреблений избирательными правами. Презумпция добросовестности и отсутствие объективной возможности проверки некоторых фактов обуславливает потенциальные нарушения следующего характера: кандидат, воспользовавшись незаконно полученной базой данных избирателей, обладающих активным избирательным правом на данных выборах, с помощью ограниченного количества пособников заполняет подписные листы.

При этом эксперт не всегда может найти сходство в старательно измененных почерках, а в найденных в подписных листах «цепочках» избирательная комиссия вынуждена оставить одну подпись даже в тех случаях, когда в подписных листах не будет ни одной настоящей подписи избирателя, а избиратели даже не будут знать о том, что их имена числятся в подписных листах.

Вопрос нарушения избирательных прав. Рассматриваемая ситуация потенциальным образом нарушает права граждан. Процедура сбора подписей, особенно для муниципальных выборов, является серьезным испытанием для кандидатов. Безосновательное ужесточение законодательства и повышение уделяемого проверке подписных листов внимания недопустимо. Законодатель должен всячески поощрять гражданские и политические инициативы и удерживать баланс между формализмом и здравым смыслом. Но только пока это действительно касается формальных аспектов.

Знаменитая латинская фраза «*Qui suo jure utitur, nemini facit injuriam*» [6, с. 46] гласит, что никто из тех, кто пользуется своим правом, не причиняет вред другим. Этот принцип отражен и в части 3 статьи 17 Конституции. А в силу статей 1, 15 и 19 Основного закона в Российской Федерации провозглашается принцип равенства, который раскрывается в статьях 5 и 39 Закона об основных гарантиях.

В данном контексте необходимо ответить на следующий вопрос: с какой целью действует избирательная комиссия? В чьих интересах она следит за законностью выборов и референдумов?

По смыслу статей 2, 18, 21 Конституции и самой сущности свободных выборов основным бенефициаром от деятельности избирательной комиссии безусловно являются граждане (избиратели) и кандидаты, имеющие право на проведение честных и справедливых выборов, на которых каждый кандидат будет поставлен в равные условия.

Текущее правовое регулирование не позволяет комиссиям надлежащим образом проверить подписные листы, вынуждая их игнорировать ряд потенциальных злоупотреблений. Кандидаты, недобросовестным способом собравшие достаточное количество подписей в подписных листах, получают преимущество перед теми кандидатами, которые добросовестно исполнили свои обязанности. В данном случае речь идет не только об указанных нарушениях, но и о крайне странной позиции государства, по которой нарушителям предоставляется повышенная правовая защита. По сути, активное и пассивное избирательное право граждан утрачивает свое конституционно-правовое содержание и требования, предъявляемые к участникам выборов, становятся лишь формальностью, которую нужно просто соблюсти. Следовательно, действующее регулирование не обеспечивает надлежащей защиты активного и пассивного избирательного права граждан, что говорит о конституционно значимом пробеле, требующем мер реагирования со стороны законодателя⁸.

Способы разрешения анализируемой проблемы

Изменение правового статуса заключения специалиста. Как уже было указано ранее, заключение эксперта отражает результаты анализа информации, содержащейся в подписном листе, а потому может сообщить лишь о процессуальных нарушениях, то есть исключительно о наличии оснований для признания подписи недействительной, но не достоверной. Такое ограничение делает данное средство крайне неэффективным.

В подобных условиях видится следующий вариант устранения проблемы: разрешение избирательной комиссии привлекать в процессе проверки подписных листов избирателей в случае, если заключение специалиста фиксирует, что подпись в строках с разными Ф.И.О. граждан сделана одним человеком. Это — единственный способ подтвердить лицо, поставившее подпись и, соответственно, определить подпись, которую необходимо признать достоверной. При этом вопрос может быть сформулирован иначе:

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.01.2023 № 1-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 09.04.2018, № 15 (Часть V), ст. 2237.

необходимо ли в случае наличия веских обстоятельств, свидетельствующих о реальной возможности допущения нарушений кандидатом, подтвержденных заключением эксперта, отказаться от презумпции добросовестности кандидата и переложить на него бремя доказывания достоверности подписей.

Данный вопрос рано или поздно будет разрешен законодателем, однако необходимо предусмотреть как минимум обязанность кандидата пригласить избирателей, поставивших подписи.

Заключение эксперта как основание судебной проверки подписных листов. Выше по тексту был сделан вывод о том, что осуществить опрос избирателей и получить образцы их почерков, а значит, и установить наличие оснований для признания подписей недостоверными вправе только суд. Если законодатель решит придерживаться данной концепции, то необходимо пересмотреть процесс проведения проверки подписей, а именно предусмотреть судебную стадию в качестве ординарной, а не только при возникновении споров.

В порядке главы 28 (установление фактов, имеющих юридическое значение) Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации⁹ можно установить факт оставления подписи избирателем. Основанием для возбуждения производства должно являться заключение эксперта, которое выявило ряд подписей, сделанных одним лицом, при одном условии: если имеются основания для сомнения в том, что подпись была сделана избирателем или какое именно лицо из обнаруженной «цепочки» оставило данную подпись.

Толкование нормативных актов в соответствии с принципом добросовестности органа, их принявшего. Презумпция добросовестности законодателя и его приверженности общим правовым принципам косвенно закреплена в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П¹⁰. В ее основе лежит «высокая вероятность того, что, создавая правовую норму, законодатель стремился к тому, чтобы она не противоречила Конституции. Цель презумпции, если подходить к ней с точки зрения телологии, – достижение стабильности правового регулирования» [7, с. 10–15].

С учетом всего сказанного, внесения изменений в федеральные законы и акты ЦИК России можно избежать при условии смены подхода к толкованию данных норм. Рассматриваемые нормы уже содержат требования, что подпись должна быть сделана именно избирателем, отсутствует лишь возможность проверки данного факта избирательной комиссией.

⁹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2002 № 7-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, № 3, 2002.

Соответственно, для защиты прав граждан должен быть предусмотрен механизм проверки, а если такого механизма нет, то толкование нормы должно быть наименее ущемляющим права граждан. В данном случае друг другу противостоят интересы двух групп: интерес кандидата, который был уличен в потенциальном недобросовестном поведении, и интерес избирателей и других кандидатов на проведенные в соответствии с законом выборы. По нашему мнению, наиболее справедливым будет толкование нормы в пользу последних. Осталось лишь определиться как именно должны быть истолкованы данные нормы.

Точно известно одно: признание подписей достоверными возможно только при условии подтверждения избирательной комиссией факта, что она была осуществлена именно избирателем, имеющим активное избирательное право на конкретных выборах.

При условии, что избирательная комиссия лишена необходимых проверочных средств, обязанность доказать данный факт перенаправляется кандидату, поскольку сомнения в его добросовестности, возникающие у комиссии (когда обнаруживается, что в нескольких строках с разными Ф.И.О. расписалось одно и то же лицо), более чем обоснованы.

Электронный сбор подписей. Решение данной проблемы может содер- жаться не в правовых, а в организационных изменениях. Так, предлагается рассмотреть практику сбора подписей избирателей с использованием фе- деральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»¹¹.

В 2020 году в Закон об основных гарантиях были внесены изменения, которые предусмотрели возможность использования такой системы для сбора подписей избирателей (п. 16.1–16.9 ст. 37). В соответствии с данной нормой было издано Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 4 июня 2020 г. № 251/1852-7 «О Порядке сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муници- пальных услуг (функций)»¹².

На данный момент для использования на выборах такой системы тре- буется ряд условий, в частности: указание на такую возможность в законе субъекта Российской Федерации; законом субъекта Федерации должно быть установлено количество подписей избирателей, которое может быть собрано

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.11.2024).

¹² Постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1852-7 «О Порядке сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

с использованием указанной системы и которое не может превышать половину количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов; должно быть обеспечено информирование избирателей о кандидатах, списках кандидатов в объеме сведений, предусмотренных формами подписных листов.

При этом не совсем понятна цель законодательного ограничения в 50 процентов от общего числа необходимых подписей. Само существование такой дифференциации не может быть обусловлено соображениями предотвращения противоправных действий, — законодатель должен устанавливать только те способы проверки подписных листов, которые обеспечивают возможность установления достоверности каждой подписи. А значит, отказ от полного перехода на цифровой способ сбора подписей или от предоставления кандидату возможности собрать более половины подписей посредством единого портала может иметь своей целью либо заставить кандидата работать непосредственно с избирателями и бумагами, чтобы оценить его организационные способности, либо выражает опасения законодателя по поводу введения нового способа проверки подписных листов.

Волю законодателя истолковать сложно. Ни пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статьи 37 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (законопроект № 912249-7)¹³, ни официальный отзыв Правительства Российской Федерации, ни Заключение Правового управления Государственной Думы, ни Заключение Правового управления и комитетов Совета Федерации не содержат никаких пояснений, комментариев или обсуждений данного положения.

Но при обсуждении законопроекта в первом чтении содокладчики указали, что «данная мера вводится для апробации нового способа, но способа эффективного, способа бесспорного, способа, который позволит уйти от спорных моментов именно в анализе подписи» и, что новеллы будут способствовать обеспечению прав граждан, препятствуя неправомерным действиям, упрощению порядка сбора и проверки подписей, повышению доверия к результатам их проверки¹⁴.

Думается, что у данного способа имеются и преимущества, и недостатки. Преимуществами безусловно являются упрощение сбора подписей (изначально непростого для кандидатов этапа), отсутствие необходимости печатать подписные листы и в дальнейшем хранить их, получение возможности оставить свою подпись избирателями, не имеющими возможности прийти

¹³ Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 912249-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/912249-7> (дата обращения: 15.11.2024).

¹⁴ Стенограмма заседаний 14 апреля 2020 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5452/> (дата обращения: 20.10.2024).

лично (маломобильные граждане; лица, находящиеся на стационарном лечении; в самоизоляции; на карантине; за пределами субъекта или муниципального образования), невозможность фальсифицировать подпись.

С учетом специфики регистрации и использования этой платформы (Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861¹⁵), которые фактически исключают возможность повторной регистрации или регистрации под ложным именем, голосование с ее применением позволяет квалифицировать все предоставленные подписи как достоверные и сделанные избирателями. Это также снижает нагрузку на избирательные комиссии.

Однако у кандидатов остается возможность совершения правонарушений в отношении оставшихся 50 процентов подписей, что не позволяет исключить риск фальсификаций.

К недостаткам получения подписей электронным способом можно отнести также резкое понижение требований к поддержке кандидата среди населения. Особенностью электронного сбора подписей является возможность осуществления массовых рассылок среди избирателей, что снижает организационную нагрузку на кандидата.

Кроме того, такие рассылки потенциально могут стать способом саботирования выборов путем регистрации большого количества кандидатов и «распыления» подписей среди них. Каждый избиратель может оставить только одну подпись в поддержку одного кандидата. По результатам таких действий есть риск неполучения достаточного количества подписей минимальным количеством кандидатов для формирования коллегиального органа.

Несмотря на заявленную цель, российский избирательный процесс не имеет высокой степени доверия к цифровым технологиям в сфере избирательного права. Лишь 30 процентов опрошенных заявили о своей готовности использовать ДЭГ; 63 процента респондентов предпочитают голосование на бумажных бюллетенях. Многие отмечали, что считают бумажную форму более честной и то, что они не умеют пользоваться Интернетом¹⁶.

Некоторые кандидаты могут заявлять, что государственные службы специально или из-за технических ошибок не учли ряд отправленных избирателями подписей. Это, безусловно, вызовет определенные волнения в обществе и СМИ. Однако с учетом опыта проведения выборов с помощью ДЭГ данный недостаток не кажется существенным.

В целом практика применения единого государственного портала для сбора подписей кандидатов показывает весьма противоречивые результаты.

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Доступ из СПС «Гарант».

¹⁶ ДЭГу нет доверия // Московская городская организация КПРФ. URL: <https://msk.kprf.ru/2024/09/03/256900/> (дата обращения: 20.10.2024).

Сбор подписей с помощью «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)» осуществлялся на выборах в Московскую городскую думу в 2024 году. Несмотря на кажущуюся простоту данного способа, кандидаты собирали не так много подписей (Максим Круглов – 650; Кирилл Гончаров и Сергей Митрохин – по 250 подписей)¹⁷ с учетом того, что всего им необходимо было получить порядка 5500–6000 подписей. В итоге кандидат М. Круглов не был допущен избирательной комиссией к выборам из-за выявленных нарушений в подписных листах.

Это все говорит о том, что текущее регулирование электронного сбора подписей не обеспечивает решение проблемы, рассматриваемой в данной работе. Для полного исключения возможности злоупотреблений кандидатов при заполнении подписных листов с помощью «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)» необходим пересмотр действующего подхода. Ограничение сбора подписей таким образом половиной от необходимого количества не несет практической пользы.

Во-первых, такое ограничение должно устанавливаться субъектом Федерации в зависимости от внутренней ситуации. Во-вторых, видится полный переход на электронный сбор подписей с установлением обязательной доли подписей, которые должны быть собраны посредством государственного портала. Такая доля должна быть установлена Законом субъекта Федерации в зависимости от степени цифровизации региона. В перспективе с продолжением тенденций цифровизации государства такой подход позволит полностью отказаться от бумажных подписных листов и свести к минимуму риск любых злоупотреблений и нарушений.

Заключение

По итогам наших рассуждений можно сделать выводы о существенных недостатках правового регулирования в области проверки подписных листов кандидатов, которые вызывают ряд проблем, связанных с квалификацией недостоверных подписей и процедурой исключения их из подписных листов кандидата. Возможно, это связано с тем, что долгое время российское законодательство не содержало дефиниции недостоверной подписи. Понятие было введено лишь в 2011 году Федеральным законом от 23.07.2011 № 259-ФЗ¹⁸. Однако вопрос проверки и квалификации подписи, как недостоверной, с точки зрения реализации рассмотрен не был, что и вызвало правовую неопределенность.

¹⁷ Электронный сбор подписей у кандидатов «Яблока» в Мосгордуму – ни шатко ни валко // Телеграм-канал «Выборы, всем ЦЫК!». 1 июля 2024. URL: <https://t.me/cikrf/11284> (дата обращения: 20.10.2024).

¹⁸ Федеральный закон от 23.07.2011 № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4607.

Несмотря на то что внесение изменений в существующее правовое регулирование на уровне федеральных законов или правоприменительной практики всегда сопряжено с различными проблемами организационного и правового характера, они необходимы для повышения гарантий реализации избирательных прав всех граждан и повышения стабильности во время проведения выборов, так как существующая правовая неопределенность часто служит причиной длительных судебных споров, а в последствии — отменой результатов выборов.

Список литературы

1. Избирательное право Российской Федерации: учебник и практикум для вузов / И.В. Захаров [и др.]; под редакцией И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2024. 334 с. Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. 324 с. URL: <https://urait.ru/bcode/535568/p.194> (дата обращения: 14.11.2024).
2. Турищев С.В. Федеральные стандарты и региональные нормы проведения муниципальных выборов: необходимость совершенствования законодательной регламентации // Государство и право. 2009. № 10.
3. Кузнецова О.А. Презумпции в гражданском праве. СПб., 2004. 347 с.
4. Старовойтова Е.И. Правовые презумпции в избирательном праве Российской Федерации // Юридическая техника. 2010. № 4.
5. Макарцев А.А. Подписной лист как средство отражения воли избирателей // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. 2016. № 1(16).
6. Гримм Д.Д. Полный перевод Латинскихъ словъ и цитать из Догмы Римского права // С.-Петербургъ: Издательство «Освобождение». 1908. 97 с.
7. Гаджиев Г.А. Конституционный принцип самостоятельности судебной власти в Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 1.