
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ SCIENCES OF PUBLIC LAW (STATE LAW)

Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2022. Т. 7, вып. 2. С. 11–15. ISSN 2618-8236 (print).

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2022;7(2):11-15. ISSN 2618-8236 (print).

Научная статья

УДК 342.8

doi: 10.47475/2618-8236-2022-17202

Правовой статус сборщика подписей на выборах и референдумах в российском избирательном праве

Татьяна Павловна Корецкая

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия
tat-0579@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-9354-3426*

Аннотация. Представлен детальный анализ федерального законодательства в части изучения процедуры сбора подписей избирателей и участников референдума. В результате выявлены пробелы, связанные с отсутствием регулирования правового статуса сборщика подписей избирателей и участников референдума. Сформулирован ряд предложений, призванных нивелировать эти пробелы.

Ключевые слова: сбор подписей, сборщик подписей, избиратели, участники референдума, выборы, референдум, правовой статус сборщика подписей

Для цитирования: 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. doi: 10.47475/2618-8236-2022-17202.

Original article

The legal status of a signature collector in elections and referendums in Russian electoral law

Tatiana P. Koretskaya

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia
tat-0579@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-9354-3426*

Abstract: A detailed analysis of federal legislation regarding the study of the procedure for collecting signatures of voters and referendum participants is presented. As a result, gaps were identified related to the lack of regulation of the legal status of the collector of signatures of voters and participants of the referendum. In this regard, a number of proposals have been formulated to eliminate these gaps.

Keywords: signature collection, signature collector, voters, referendum participants, elections, referendum, legal status of signature collector

For citation: Koretskaya TP. The legal status of a signature collector in elections and referendums in Russian electoral law. *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2022;7(2):11-15.* doi: 10.47475/2618-8236-2022-17202.

Введение

Для демократического порядка организации власти в Российской Федерации выборы всех уровней и проведение референдумов имеют ключевое значение.

Два раза в год актуальным становится вопрос организации выборов, точнее, вопрос о порядке

подготовки к ним кандидатов и политических партий в части сбора ими подписей избирателей в их поддержку. Особенно остро стоит вопрос о юридическом статусе сборщиков подписей, то есть лиц, которые непосредственно работает с населением. В процессе тщательного изучения этой проблематики были выявлены пробелы, связанные с отсутствием

© Корецкая Т. П., 2022

регулирования правового статуса сборщика подписей избирателей. Аналогичные сложности есть и в отношении правового статуса сборщиков подписей участников референдума, хотя референдумы проводятся совсем не на регулярной основе, а по мере необходимости. Именно изучение правового статуса сборщиков подписей избирателей и участников переписи является главной задачей исследования.

Материалы и методы исследования

Сбор подписей избирателей и участников референдума — процесс, казалось бы, тщательно регламентированный во избежание подделки подписей и для аккуратности оформления.

По данным проведенного мониторинга отечественного правового регулирования организации сбора подписей было выявлено, что на настоящий момент в российском законодательстве нет проработки ни единых требований к сборщикам подписей, ни юридического механизма организации трудовых отношений со сборщиками подписей, ни гарантий безопасности сборщикам подписей, ни социальных гарантий для них. Кроме того, данный вопрос не изучен и в отечественной научной литературе.

В статье представлен результат изучения вопроса о правовом статусе сборщиков подписей избирателей и участников референдума, а также были разработаны рекомендации по совершенствованию правового регулирования осуществления трудовых отношений с представителями данной категории работников.

Результаты исследования и их обсуждение

Надо сказать, что сама процедура сбора подписей избирателей или участников референдумов [5], порядок публикации, оформления и заполнения подписных листов [3; 6], внедрение в избирательный процесс интернет-портала «Госуслуги» [4], порядок признания подписей действительными или недействительными [2; 3], порядок обжалования отказа в регистрации и/или признания части или всех собранных подписей недействительными [1–3], судебная практика в этой части избирательного права [1] в юридической литературе тщательно изучены. Поднимается даже вопрос о том, нарушаются ли избирательные права граждан подобными отказами в регистрации федеральных списков кандидатов по формальным основаниям [7].

Но ни отечественная юриспруденция, ни обширное российское избирательное законодательство до сих пор не дают ответы на ряд узких, но не менее существенных вопросов, связанных с рядовы-

ми аспектами, от которых зависит буквально весь избирательный процесс.

Например, кто такой сборщик подписей избирателей или участников референдума? Какие требования к нему предъявляются? Каким образом осуществляется оформление оплаты его услуг? Какие гарантии он получает от государства и работодателя? Постараемся найти в отечественном праве ответы на все эти вопросы или в случае их отсутствия предложим свои варианты решения проблемы.

Итак, кто такой сборщик подписей избирателей или участников референдума? Ни один из действующих федеральных законов и иных нормативных и правовых актов не дает четкого определения этой категории лиц. Их как будто нет в природе, но чудесным образом они появляются всегда либо перед проведением референдума и перед выборами президента Российской Федерации, или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, или депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации.

Однако «сборщик подписей» в настоящий момент — это «народное», а не юридическое понятие. В соответствие же с ч. 7 ст. 45 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ и в соответствии с ч. 8 ст. 36 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»² право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации, достигшему на момент сбора подписей возраста 18 лет; или в соответствии с ч. 7 ст. 37 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ право сбора подписей избирателей,

¹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (с изм. на 14.03.2022) (<https://docs.cntd.ru/document/499077852>; дата обращения 08.04.2022).

² О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (с изм. на 14.03.2022) (<https://docs.cntd.ru/document/901838122>; дата обращения 08.04.2022).

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм. на 14.03.2022). (<https://docs.cntd.ru/document/901820138>; дата обращения 08.04.2022).

участников референдума принадлежит гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет и не признанному судом недееспособным. По сути, во всех трех случаях предъявляются три основных требования: наличие гражданства Российской Федерации, совершеннолетний возраст и дееспособность.

Порядок оплаты труда определен также указанными нормами законов и осуществляется «по договору о сборе подписей». Но это все еще некое лицо, а не сборщик подписей. В законодательстве и юридической практике важна точность формулировок. Представьте себе бланк договора о сборе подписей с неким «лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей» либо с «лицом, осуществляющим сбор подписей участников референдума». Что это за договор? Срочный трудовой договор? Договор подряда? Договор об оказании услуг? Договор о выполнении работ? Вопрос остается открытым. Есть, правда, в сети Интернет форма «договора о сборе подписей при проведении предвыборной кампании», но она безнадежно устарела, хоть и не отменена, и требует тщательной доработки.

Четко известен только источник финансирования. Так, оплата сбора подписей осуществляется в соответствии с ч. 7 ст. 45 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ только из средств соответствующего избирательного фонда; либо в соответствии с ч. 8 ст. 36 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ все расходы, связанные с изготовлением подписных листов и со сбором подписей, производятся только через избирательный фонд кандидата; или на основании ч. 7 ст. 37 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ оплата этой работы осуществляется только из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, фонда референдума, созданного инициативной группой по проведению референдума. В то же время законодательно не определен момент оплаты труда сборщиков подписей. Так, оплата может производиться как до сдачи подписей на регистрацию по факту завершения самого сбора подписей, так и после факта проверки подписей. Хотя вполне логично оплачивать работу сборщика подписей по факту проверки подписей, так как именно тогда могут быть выявлены недостатки, допущенные им при выполнении своих обязанностей по договору.

Между тем никоим образом в избирательном законодательстве Российской Федерации не зафик-

сирована ответственность за разглашение «лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, участников референдума» персональных данных избирателей, которые поставили свои подписи в поддержку кандидата, избирательного объединения или же участников референдума в поддержку инициативной группы по проведению самого референдума. В ответ оппоненты могут заявить о том, что есть ст. 24 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных»¹, которая недвусмысленно устанавливает уголовную, административную, гражданскую, дисциплинарную, моральную или же иную ответственность за нарушение требований Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ, предъявляемых к защите персональных данных.

Но где формально должна быть закреплена эта ответственность и как ее применить к «лицу, осуществляющему сбор подписей избирателей или участников референдума», правовой статус которого внятно не определен ни законодательством, ни подзаконными актами, ни профессиональным стандартом? Это возможно только в случае закрепления в тексте договора, например, либо в разделе «Предмет договора», либо в разделе «Ответственность сторон» следующего пункта, согласно которому данное лицо обязуется не разглашать сведения об избирателях (участниках референдума), являющиеся информацией ограниченного доступа, полученные при сборе подписей. Но, опять же, установленной формы такого договора нет.

Немаловажно обратить внимание и на то, что лица, осуществляющие сбор подписей избирателей или участников референдума, фактически и формально не защищены и трудовым законодательством. Для них не установлены трудовые функции, режим работы, время отдыха, социальные гарантии и т. д. В Трудовом кодексе РФ в принципе отсутствует правовое регулирование трудовых отношений с лицами, занятыми в проведении выборов или референдумов.

Кроме того, сборщик подписей не защищен и от прямого насилия со стороны третьих лиц. Кто гарантирует и каким образом обеспечит его безопасность? Кто будет нести ответственность за вред, причиненный ему при осуществлении его

¹ О персональных данных: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (с изм. на 02.07.2021) (<https://docs.cntd.ru/document/901990046>; дата обращения 08.04.2022).

профессиональных на тот момент функций? Российское законодательство на эти вопросы не отвечает. Можно считать, что ответ, с одной стороны, логичен и прост. Это должны делать кандидат, избирательное объединение или же инициативная группа по проведению референдума, но физически невозможно приставить к каждому сборщику охранника. С другой стороны, в прежней, даже в устаревшей форме «договора о сборе подписей при проведении предвыборной кампании» ответ на этот вопрос тоже не дается. А все риски пока что ложатся на самого сборщика подписей.

Выводы

В принципе можно утверждать, что на настоящий момент сборщики подписей избирателей и участников референдумов — это по своей сути волонтеры, которые получают вознаграждение.

По результатам поведенного исследования возникли предложения по совершенствованию действующего законодательства:

1. В Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и в Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» необходимо ввести отдельную норму-дефиницию, в которой будут даны определения основным терминам, включая такой термин, как «сборщик подписей избирателей».
2. В ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

ввести юридическую категорию «сборщик подписей избирателей и участников референдума».

3. В Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ввести правовую норму, определяющую персональную ответственность сборщика подписей и всех лиц, имеющих доступ к сведениям об избирателях (участниках референдума), являющимся информацией ограниченного доступа, полученным при сборе подписей.
4. Включить в Трудовой кодекс Российской Федерации раздел, посвященный регулированию трудовых отношений с лицами, занятыми при проведении выборов или референдумов.
5. Разработать механизм осуществления защиты сборщикам подписей избирателей и участников референдумов, а также пакет социальных гарантий для них.
6. Разработать единую типовую форму договора (предварительно определив, договор ли это подряда, выполнения работ или же оказания услуг либо срочный трудовой договор).
7. При определении порядка оплаты работы сборщика подписей в качестве определяющего следует указать момент «завершения проверки достоверности подписей избирателей или участников референдума».

Список источников

1. Артюхова Е. А., Чеснокова Е. А. Процедура сбора подписей на выборах и референдумах // Вопросы российской юстиции. 2015. № 2 (2). С. 149–151.
2. 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.
3. Киреев А. В. Проблемы правового регулирования порядка документирования сбора подписей избирателей // Избирательное право. 2016. № 2 (34). С. 7–17.
4. Кондратьева И. В. К вопросу о необходимости реформирования процесса сбора подписей в поддержку кандидатов // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 64–71.
5. Кондрашов М. Ю. Институт сбора подписей при выдвижении кандидата // Выборы: теория и практика. 2019. № 3 (51). С. 30–35.
6. Турищев С. В. О Совершенствовании законодательной регламентации порядка сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата // Законность и правопорядок в современном обществе. 2010. № 2-1. С. 197–201.

7. 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.

References

1. Artyukhova EA, Chesnokova EA. The procedure for collecting signatures in elections and referendums. *Voprosy rossijskoj yusticii = Issues of Russian justice*. 2015;(2):149-151. (In Russ.).
2. Degtyarev MA, Rymarev DS. Collection of signatures of voters in support of the nomination of a candidate (list of candidates): problems of implementation and possible ways to solve them. *Izбирatel'noe pravo = Electoral law*. 2020;(2):2-6. (In Russ.).
3. Kireev AV. Problems of legal regulation of the procedure for documenting the collection of signatures of voters. *Izбирatel'noe pravo = Electoral law*. 2016;(2):7-17. (In Russ.).
4. Kondrat'eva IV. On the need to reform the process of collecting signatures in support of candidates. *Yuridicheskaya nauka i praktika = Legal science and practice*. 2019;15(2):64-71. (In Russ.).
5. Kondrashov MYu. Institute of Collecting Signatures when Nominating a Candidate. *Vybory: teoriia i praktika = Elections: Theory and Practice*. 2019;(3):30-35. (In Russ.).
6. Turishhev SV. On improving the legislative regulation of the procedure for collecting signatures in support of the nomination of a candidate. *Zakonnost' i pravoporyadok v sovremennom obshchestve = Law and order in modern society*. 2010;(2-1):197-201. (In Russ.).
7. Chalyx IS, Leont'ev SO. The Institute of Collecting Signatures of Voters in Support of a Candidate (List of Candidates): Problems and Prospects for Implementation. *Vestnik. Gosudarstvo i pravo = Bulletin. State and law*. 2017;(24):74-77. (In Russ.).

Информация об авторе

Т. П. Корецкая — старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Института права.

Information about the author

Tatiana P. Koretskaya — senior lecturer at the department of theory and history of state and law of the Institute of law.

Статья поступила в редакцию 05.05.2022; одобрена после рецензирования 16.05.2022; принята к публикации 24.05.2022.

The article was submitted 05.05.2022; approved after reviewing 16.05.2022; accepted for publication 24.05.2022.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interest.