

# О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ВЫБОРОВ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОХОЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА

## ON SOME ASPECTS OF ELECTIONS OF SENIOR OFFICIALS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE PASSAGE OF A MUNICIPAL FILTER

*V. Malyshenko*

### Annotation

The article considers the "municipal filter" as a procedure for collecting signatures in support of the nomination of a candidate for elections of the highest official of a constituent entity of the Russian Federation from deputies of the municipal level. This mechanism is widely used in the world and at the same time a lot of the question is raised by the participants of political processes in the Russian Federation. The article contains some arguments about the influence of the municipal filter on the competitiveness and openness of the elections. Examples of election campaigns taking place in the subjects of the Russian Federation with the participation of an "administrative resource" and the application of municipal filter mechanisms are given. Any candidate may encounter such difficulties in completing this procedure. Judicial practice of the Constitutional Court of the Russian Federation on challenging the legality of the municipal filter is given. The mechanisms most frequently used for the abuse of the right to vote by candidates are summarized. An expert opinion is given on the further development and transformation of the procedure for registering a candidate and passing a municipal filter within the framework of the development of electoral legislation. Further recommendations were proposed to amend the current legislation to improve and increase the degree of confidence in electoral processes and their compliance with the principles of democracy.

**Keywords:** Municipal filter, election legislation, abuse of the right to vote, administrative resource, deputies of representative bodies of local self-government, direct elections of the highest official of the regions, the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, International practice of applying a municipal filter, electoral support for a candidate for the election of heads of regions, restriction of electoral rights, openness, adversariality of elections, the perfection of electoral legislation.

*Малышенко Виктор Анатольевич*

*Депутат Народного Хурала  
Республики Бурятия, Зам. председателя  
Комитета по государственному устройству,  
местному самоуправлению, законности  
и вопросам государственной службы*

### Аннотация

В статье рассматривается "муниципальный фильтр" как процедура сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата на выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации у депутатов муниципального уровня. Данный механизм достаточно широко применяется в мире и при этом вызывает массу вопросов у участников политических процессов в Российской Федерации. В статье изложены приведены некоторые доводы о влиянии муниципального фильтра на состоятельность и открытость выборов. Приведены примеры избирательных кампаний проходящих в субъектах Российской Федерации с участием "административного ресурса" и применения механизмов муниципального фильтра. Любой кандидат может столкнуться с такими трудностями при прохождении этой процедуры. Приведена судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации по оспариванию законности муниципального фильтра. Обобщены механизмы наиболее часто применяемые при злоупотреблении избирательным правом кандидатами. Приведено экспертное мнение о дальнейшем развитии и трансформации процедуры регистрации кандидата и прохождения муниципального фильтра в рамках развития избирательного законодательства. Предложены дальнейшие рекомендации по внесению изменений в действующее законодательство направленные для совершенствования и увеличения степени доверия к избирательным процессам и соответствия их принципам демократии.

### Ключевые слова:

Муниципальный фильтр, избирательное законодательство, злоупотребление избирательным правом, административный ресурс, депутаты представительных органов местного самоуправления, прямые выборы высшего должностного лица субъектов регионов, Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, международная практика применения муниципального фильтра, электоральная поддержка кандидата на выборах глав регионов, ограничение избирательных прав, открытость, состоятельность выборов, совершенствование избирательного законодательства.

**М**униципальный фильтр – процедура сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований в поддержку кан-

дидатов на должности глав регионов, предусмотренная законодательством. Инициатива о введении муниципального фильтра впервые была выдвинута в апреле

2012 года, во время рассмотрения президентского законопроекта о возврате выборов глав регионов.

Федеральным законом от 2 мая 2012 года N 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный Закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"[1], возвратившим прямые выборы главы региона, установлено, что выдвижение кандидата на эту должность должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов и глав муниципальных образований субъекта РФ.

Законом субъекта Российской Федерации муниципальный фильтр может устанавливаться размере от 5 до 10 процентов от общего числа местных депутатов.

Существует мнение, что муниципальный фильтр на губернаторских (глав) выборах соответствует общепринятой мировой практике и нормально работает, если у кандидата есть поддержка на муниципальном уровне, преодолеть его несложно. Сегодня скорее всего муниципальный фильтр выгоден региональным элитам и выгоден федеральным властям. С одной стороны он повышает управляемость, на кого президент указал, тот скорее всего и станет главой региона. Насколько эта ситуация отвечает запросам избирателей и тогда логичнее снова отменить выборы и вернуться к прямым назначениям?

В международной практике аналогичная процедура применяется в ряде стран: Австрия, Македония, Словения, Турция, Франция как альтернатива сбора подписей избирателей. Во Франции кандидат в президенты должен собрать 500 подписей из не менее 30 различных территорий, представительство территорий не должно превышать 10 %, в этом случае лицу будет обеспечена поддержка не менее 1% корпуса избирателей.

В Великобритании существует "избирательный залог" (который возвращается) и "избирательный взнос" (не возвращается) на выборы в Палату общин Великобритании и часто является взаимозаменяемым сбору подписей избирателей [2].

На мой взгляд, данные механизмы эффективны при наличии конкуренции в политической жизни, как минимум двух партийной системе, но у нас они не работают или не дают необходимый эффект.

В соответствии с пунктом 3 статьи 18 ФЗ-№184 "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от

06.10.1999 года в 76 субъектах РФ предусмотрены прямые выборы глав региона, для выдвижения кандидата необходимо пройти "муниципальный фильтр".

*Величина "муниципального фильтра" в Российской Федерации по субъектам выглядит следующим образом:*

- 10% - в 11 субъектах;
- 9% - в 5 субъектах;
- 8% - в 10 субъектах;
- 7% - в 27 субъектах;
- 6% - в 6 субъектах;
- 5% - в 17 субъектах.

Определить какой же процент муниципального фильтра соответствует реальной поддержке кандидата у избирателей – очень сложно, так как реальное количество выборных лиц в регионах никак не коррелируется с численность избирателей. Например, в небольшой Липетской области выборных лиц 3218, что в 2,5 раза больше большой Свердловской области, там их 1570, и в 5 раз больше, чем в сопоставимой по численности Мурманской области, где 563 депутатов муниципального уровня [2].

Муниципальный фильтр становится для власти действенным инструментом, способным превратить выборы в заведомо предсказуемое действие, без реальной состоятельности и кандидатов, которые не смогли пройти данное "сито" и исключил межпартийную конкуренцию как процесс политической жизни.

Приводя в пример избирательную кампанию по выборам высшего должностного лица регионах Российской Федерации в 2017 году, можно сказать следующее: не всегда известное лицо, у которого есть поддержка у избирателей может пройти "муниципальный фильтр", точно так же, как не известный кандидат, с не высокой electoralной поддержкой может успешно преодолевать такое препятствие. Тому подтверждение выборы губернатора Свердловской области, заявивший об участии в кампании Евгений Вадимович Ройзман до этого проходивший в Государственную Думу четвертого созыва (2003–2007 год) получивший около 40% голосов избирателей, а в 2013 году заручившись поддержку избирателей стал мэром города Екатеринбурга, в 2017 году не смог пройти "муниципальный фильтр". Аналогичная ситуация сложилась и в Республики Бурятия, когда претендент на должность Главы Республики Бурятия Мархаев Вячеслав Михайлович, известный человек, первый секретарь регионального КПРФ, проходивший в законодательное собрание – Народный Хурал Республики Бурятия по одномандатному округу, в 2011 году избранный депутатом Государственной Думы, а в 2015 году член Совета Федерации Федерального Собрания не смог преодолеть муниципальный фильтр, не смотря на солидный запас собранных подписей в поддержку выдвижения. Совершенно иная ситуа-

ция, когда муниципальный фильтр проходит не известный кандидат Багдаев Б. Б., выдвинутый от партии "Коммунисты России" не имеющей партийной структуры и представительства в районах, своей депутатской вертикали, а в 2013 году шел по одномандатному округу, проиграл кандидату от партии власти.

*Конституционность этих законодательных положений была оспорена в Конституционном Суде РФ депутатами Государственной Думы, по мнению которых введение муниципального фильтра противоречит Конституции РФ по двум основаниям:*

- ◆ вводятся необоснованные и чрезмерно жесткие ограничения избирательных прав граждан, которые не позволяют в условиях значительного преобладания на местном уровне представителей одной из политических партий получить статус зарегистрированного кандидата лицам, выдвинутым от других политических партий или в порядке самовыдвижения;

- ◆ на местное самоуправление возлагаются не свойственные ему полномочия.

Постановлением Конституционного Суда от 24 декабря 2012 г. N 32-П обжалуемые нормы признаны не противоречащими Конституции [3].

В своем Постановлении Конституционный Суд РФ указал на недопустимость создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов, сбора и представления в этих целях подписей выборных должностных лиц местного самоуправления в количестве, превышающем более чем на 5 процентов установленное законом субъекта Российской Федерации число подписей. На практике данная норма применяется кандидатом партии власти который использует свой административный ресурс и собирает подписи депутатов муниципального (районного) уровня в несколько раз больше чем ему это необходимо с целью создать препятствия для других кандидатов. Законом прописано, что свою подпись депутат может отдать только за одного кандидата в губернаторы. Ни в федеральном, не в субъектовом законодательстве нет количественных ограничений для сбора подписей депутатов муниципального уровня, поэтому ни что не мешает кандидату собрать подписи в ? депутатов представительных органов власти для того чтобы заблокировать выдвижение любых других кандидатов. Аналогичная ситуация происходит на выборах в Свердловской области и Республики Бурятия.

Еще более не простая ситуация может быть в случае, когда законом субъекта РФ предусмотрена возможность самовыдвижения кандидата на должность губернатора (главы), необходимо для регистрации кандидата наряду с муниципальным фильтром осуществлять еще и сбор подписей избирателей. В такой ситуации, если губернатор является выборным должностным лицом, оп-

ределяемым гражданами России непосредственно, то зачем эту волю народа проверять трижды – через депутатов и глав муниципальных образований, сбор подписей (при самовыдвижении кандидата) и сам процесс голосования.

Необходимо отметить, что установление муниципального фильтра создает возможность для злоупотребления правом [4]. В научной литературе под злоупотреблением правом в избирательном процессе понимаются умышленные деяния субъектов избирательного процесса по реализации своих субъективных прав в противоречии с их назначением, влекущие нарушение прав иных субъектов избирательного процесса и противоречащие принципам избирательного права, направленным на проведение справедливых выборов.

Возникает вопрос: добавит ли избирателям, уважения к выборному процессу и желания идти голосовать такие выборные процедуры?

Согласно рекомендациям Центральной избирательной комиссии РФ избирательная комиссия субъекта РФ в рамках подготовки к выборам высшего должностного лица субъекта, должна принять решение, определяющее как число подписей муниципальных депутатов, достаточное для регистрации кандидата, так и максимальное число подписей, представляемых в избирательную комиссию субъекта РФ. Однако кандидат, представляя установленное число подписей, в реальности может собрать их значительно больше, так как число собираемых подписей ничем не ограничено. Поскольку муниципальный депутат вправе поддержать только одного кандидата, то кандидат с надлежащим административным ресурсом, имеет правовую возможность собрать столько подписей, что его конкурентам ничего не останется. В подобной ситуации возникает реальная правовая возможность осуществлять сбор подписей не в целях получения муниципальной поддержки, а для того, чтобы устранить конкурентов. Иначе говоря, речь идет о злоупотреблении своим правом на сбор муниципальных подписей для получения преимущества в избирательном процессе.

Помимо чрезмерного ограничения избирательных прав граждан установление муниципального фильтра оказывает серьезное влияние на организацию местного самоуправления в нашей стране.

А.В. Постникова говорит о том, что муниципальный фильтр выступает в качестве необоснованного ограничения избирательных прав, "поскольку ставит возможность участия граждан в выборах главы субъекта РФ в зависимость не от поддержки избирателей, а от согласия уже избранных местных депутатов, глав муниципальных образований" [5].

Введение муниципального фильтра неизбежно приводит к усилению политизации местного самоуправления, создает предпосылки к возможному давлению на депутатов. При этом местное самоуправление уводится в сторону от решения центральных вопросов, связанных главным образом с непосредственным жизнеобеспечением населения. Нередко фильтр создает почву для коррупции муниципальных депутатов.

Анализируя период действия муниципального фильтра с 2012 года можно резюмировать, что ни один не согласованный кандидат, обладающий достаточно высоким рейтингом, не был зарегистрирован, либо дошел до конца избирательной кампании. Фильтр превратился не в политический, а в административный инструмент давления. Это создает не доверие к системе выборов и снижает интерес к участию в них.

Установление муниципального фильтра влечет за собой необоснованное ограничение избирательных прав граждан, создает условия для злоупотребления кандидатом правом на сбор муниципальных подписей и оказывает негативное влияние на саму организацию местного самоуправления в стране. В целях дальнейшей демократизации российской государственности и соблюдения международных избирательных стандартов представляется необходимой замена этого института сбором подписей избирателей как формой непосредственного выражения власти народа, который является единственным источником власти в Российской Федерации, либо доработка муниципального фильтра.

Председатель ЦИК РФ Элла Памфилова заявила, что муниципальный фильтр надо корректировать, чтобы он стал более демократичным, но не отменять совсем. Она не исключила, что можно сделать процент необходимых подписей ниже, чем максимально возможные 10%, и разре-

шить муниципальным депутатам ставить подписи не за одного, а за нескольких кандидатов. Соответствующие изменения в избирательное законодательство обсуждались на заседании рабочей группы в Администрации Президента РФ. В частности, речь идет о создании "особых условий" для представителей парламентских партий. В случае если у партии есть хотя бы один представитель в Госдуме, она освобождается от необходимости сбора подписей. Кроме того, процедуру хотят сделать более технологичной, разрешив кандидатам собирать подписи муниципальных депутатов не лично, а через систему многофункциональных центров (МФЦ). На этой неделе председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко заявила, что необходимость отмены муниципального фильтра на выборах в настоящее время отсутствует. По ее словам, фильтр был введен, "чтобы не допустить случайных людей, чтобы выборы не были несерьезной историей".

Ситуация с муниципальными депутатами, когда они в силу закона могут подписываться в поддержку одного кандидата в корне отличается от сбора подписей в пользу кандидата у избирателей, когда гражданин может подписаться в пользу выдвижения не одного, а нескольких кандидатов. Если аналогичная возможность будет применяться при прохождении муниципального фильтра, то это увеличит шансы открытость и конкурентность избирательных процессов.

Возможен вариант ограничения (регламентации) предела сбора подписей кандидатом поддержки у муниципальных кандидатов (например 5 – 10%) сверх необходимого числа. Данная инициатива будет достаточно сложной с точки зрения контроля, так как, технически просчитать количество собранных кандидатом подписей можно лишь запросив нотариальные реестры всех имеющихся в регионе нотариусов и специалистов муниципальных администраций обладающих такими полномочиями.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 2 мая 2012 года N 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный Закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".
2. Экспертное заключение Комитета гражданских инициатив на поправки к законопроекту о выборах губернаторов от 2 мая 2012 года.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 N 32-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы"/
4. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003. С.137.
5. Постников А.В. О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. 2012. №12.