

М.С.Байнова

Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов

Цель статьи – выделить основные проблемы, связанные с муниципальным фильтром на выборах глав субъектов федерации в современных российских условиях. В статье приводится краткий анализ нормативных документов, в том числе решения Конституционного Суда, и показывается их связь с системой государственного и муниципального управления. Показано, какое влияние оказывает муниципальный фильтр на местное самоуправление. Уточняется роль выборов глав субъектов федерации в системе государственной власти в федеративном государстве. На основании публикаций в средствах массовой информации и ряда научных работ проводится краткий анализ применения муниципального фильтра на практике, в том числе примеры снижения конкуренции на выборах и политических решений. В выводах статьи указывается на проблемы применения муниципального фильтра и направления совершенствования избирательного законодательства.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, регион, федеративное устройство, местное самоуправление

M. S. Baynova

The municipal filter: current problems of the regional elections

The purpose of the article is to highlight the main problems associated with the municipal filter in the election of the heads of the subjects of the federation in modern Russian conditions. The author gives in the article a brief analysis of normative documents, including decisions of the Constitutional Court, and shows their connection with the system of state and municipal government. The article shows the influence of the municipal filter on local self-government. The author specifies the role of the election of heads of subjects of the federation in the system of state power in a federal state. Publications in the media and a number of scientific papers show the problems of applying the municipal filter in practice, including examples of reducing competition in elections and political decisions. Conclusions of the article point to the problems of applying the municipal filter and the direction of improving the electoral legislation.

Keywords: elections, electoral system, federal structure, region, local self-government.

Выборы депутатов советов депутатов районов Москвы 10 сентября 2017 года вновь выдвинули дискуссию о муниципальном фильтре и его роли в системе формирования власти на региональном уровне. И здесь можно увидеть не только политические проблемы, но и вопросы взаимоотношений государства и местного самоуправления. Исследования нормативных документов и средств массовой информации показывают ряд проблем, связанных с муниципальным фильтром, которые отражаются на системе федеративного управления в России.

Муниципальный фильтр – это обобщающее название правовых норм, содержащихся в Федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (предста-

вительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» N 184-ФЗ от 6.10.1999 [12] и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12.06.2002. Положения, указанные в пункте 3 статьи 18-ФЗ-184 указывают порядок выдвижения кандидатов и выборов высшего должностного лица субъекта федерации. Этот порядок устанавливает дополнительные требования к выборам, в том числе выдвижение кандидатов от политической партии (возможность самовыдвижения может быть установлена законом субъекта федерации), возможности консультаций Президента с политическими партиями по выдвижению кандидатур, и глав-

ное – «Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. ... При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации.» [12, п.3 ст.18]. При этом муниципальный депутат может поддержать только одного кандидата, и подпись должна быть нотариально засвидетельствована.

Норма о муниципальном фильтре появилась в 2012 году после возвращения прямых выборов глав регионов гражданами. В свою очередь прямые выборы губернаторов были прекращены в 2005 году, когда главы регионов стали избираться законодательными собраниями субъектов федерации. До отмены прямых выборов муниципального фильтра не существовало. Таким образом, муниципальный фильтр стал новым явлением в системе российской власти, и сразу же вызвал неодобрительное отношение в политической сфере. В ноябре 2012 года 109 депутатов Государственной Думы обратились в Конституционный суд для проверки соответствия Конституции России нововведений в порядок выборов губернаторов.

Конституционный суд 24 декабря 2012 года постановил, что муниципальный фильтр не противоречит Конституции России. Позиция суда исходит из того, что «Федеральный законодатель вправе предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса участников, не имеющих достаточной поддержки избирателей» и «участие выборных лиц местного самоуправления в выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ, что будет означать признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах действовать в интересах жителей региона.» [10]

Итак, в определении Конституционного суда указаны достаточность поддержки избирателей и реальная способность кандидата действовать в интересах жителей – в целом расплывчатые формулировки, которые ставят выборы высшего должностного лица субъекта федерации в особое положение относительно выборов других должностных лиц и депутатов. Если отнести эти формулировки к выборам должностных лиц других уровней, то достаточность поддержки избирателей выражается в сборе подписей граждан России за выдвижение или выдвижение от парламентской партии, которая получила достаточно го-

лосов на выборах. Также на выборах других уровней. Реальная способность кандидата действовать в интересах жителей определяется самой победой на выборах, тем доверием – которые ему оказали избиратели. На выборах глав субъектов федерации от кандидатов нужно дважды доказывать доверие и поддержку избирателей.

В Конституции нет указания на необходимость прямо избрания глав субъектов федерации, а установлено, что «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом» [7, ст.77]. К основам конституционного строя относится положение о народе, как единственном источнике власти, и «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» [7, ст. 3]. Таким образом, Конституция не устанавливает требования прямых выборов глав субъектов федерации, хотя указывает на принцип выборности как основу государственного строя. Когда в 1993 году Конституция принималась всенародным голосованием, в субъектах федерации была разнообразная структура органов власти, и не все главы субъектов избирались. Выборы глав во всех субъектах проходили только с 1996 года. Таким образом, получилось – что на уровне субъекта федерации выборы высшего должностного лица не имеют конституционных требований. А в отличие от местного самоуправления нет указаний на самостоятельность власти в субъектах федерации. В тоже время, федеративные системы принципы государственного управления основаны на возможности принятия субъектами собственных законов, поэтому для системы органов власти субъекта обязательно разделения властей.

Двойственность положения субъектов федерации – с одной стороны части системы государственного управления, а с другой стороны самостоятельного уровня управления, на котором принимаются региональные законы, требует дальнейшей разработки в публичном праве Российской Федерации. Как мы можем проследить в настоящее время выборы высшего должностного лица субъекта федерации зависят от политической ситуации. Изменение порядка выборов и зависимость от политических решений, возможно, способствует реализации в субъектах федерации федеральной политики, но при этом не обеспечивает возможность для представителей различных

политических движений полноценно участвовать в региональной политике, а следовательно – сокращает представительство от различных социальных групп в регионе.

Муниципальный фильтр является частью политического контроля региональных выборов. Вскоре после его законодательного утверждения в 2013 году прошли выборы Мэра Москвы. Кандидаты должны были собрать подписи муниципальных депутатов, которые были избраны за год до этого в марте 2012 года. Кроме действующего мэра Сергея Собянина подписи муниципальных депутатов сумел собрать только кандидат от КПРФ Иван Мельников. Остальные кандидаты, собрав некоторое количество подписей муниципальных депутатов самостоятельно, воспользовались помощью Ассоциации «Совет муниципальных образований города Москвы» [5], при этом С. Собянин призвал муниципальных депутатов Москвы ставить подписи за кандидатов для обеспечения конкуренции на выборах. [9] При этом отмечались случаи попыток торговли подписями муниципальных депутатов. [3] Таким образом, конкуренция на выборах была обеспечена за счет политического решения действующего мэра С. Собянина.

Вопросы применения муниципального фильтра в течении нескольких лет были в центре исследования Фонда развития гражданского общества, где проанализированы примеры снижения политической конкуренции в большинстве регионов. [4] Самым известным примером проблемы с муниципальным фильтром стала невозможность мэра Екатеринбурга Евгения Ройзмана зарегистрироваться кандидатом на пост главы Свердловской области. Популярный в Екатеринбурге Ройзман не смог пройти муниципальный фильтр, потому что до его выдвижения были проведены внеочередные собрания в муниципальных образованиях, и большинство муниципальных депутатов отдали свои подписи за других, уже выдвинувшихся кандидатов. [8] При этом для исключения возможности набора необходимого количества подписей политические оппоненты Ройзмана собрали подписей больше, чем нужно, чтобы выдвинуться на выборы, исключая при этом сбор подписей другими кандидатами. Есть норма, запрещающая одному муниципальному депутату подписываться более чем за одного кандидата, нет нормы, ограничивающей предельное количество подписей, что может быть использовано для перекрытия конкурентам поддержки.

Практические проблемы муниципального фильтра, в том числе использования административного ресурса, вмешательства представителей государственной власти в местное самоуправление, искажения волеизъявления избирателя рассмотрены в ряде научных ра-

бот, в том числе Л. А. Андреевой. [1, 2] Также С. А. Карандашова пишет о муниципальном фильтре как элементе снижения демократии. [6] Эти явления происходят параллельно проблеме увеличения зависимости местных органов власти от субъекта федерации. [13]

В настоящее время проблема муниципального фильтра вновь оказалась в политической повестке в Москве. Выборы 10 сентября 2017 года в местные советы Москвы привели к тому, что ни одна партия, кроме «Единой России» не сможет обеспечить своему кандидату прохождение муниципального фильтра. Таким образом, выборы в столице будут опять зависеть либо от политической воли руководства города, либо приведут к отсутствию конкурентной борьбы. При этом нельзя сказать, что оппозиционные движения потерпели провал. От разных партий избрано достаточно большое количество депутатов, в некоторых районах они получили большинство. [11] Муниципальные выборы показали политическое разнообразие в столице, но при действующих правилах муниципального фильтра интересы достаточно большого количества москвичей на выборах Мэра никто не будет выражать, либо выражение их мнения будет поставлено в зависимость от политической конъюнктуры.

На основании вышесказанного можно сделать ряд выводов. Выборы происходят в разное время, преследуют разные цели, и в результате увязывания выборов главы региона и голосов муниципальных депутатов происходит смещение политической повестки на муниципальном уровне. Муниципальные депутаты должны содействовать решению вопросов местного значения, но к ним предъявляются политические требования, условием выдвижения может стать подписание деклараций, относящиеся к федеральной политике. Это входит в противоречия с принципов отделения местного самоуправления от государственного управления.

Муниципальный фильтр снижает демократичность выборов глав регионов. С одной стороны, снижается политическая конкуренция. При определённых условиях действующие главы регионов могут сами отбирать себе соперников. С другой стороны, включает политику в местное самоуправление, политические партии требуют от муниципальных депутатов подписание политических деклараций, проводят отбор кандидатов на муниципальные выборы без учета включенности в решение вопросов местного значения.

Критика муниципального фильтра в 2017 году возобновилась в связи с региональными выборами в ряде субъектов федерации. Возможное отсутствие конкуренции на выборах Мэра Москвы в 2018 году, ставшее результатом муниципальных выборов в го-

роде федерального значения, показывает, что даже при наличии большого количества сторонников на местных выборах прохождение муниципального фильтра ставится в зависимость от политической воли. Таким образом, муниципальный фильтр превращается в институт ограничения демократии на региональном уровне и не обеспечивает представление интересов всех социальных групп на выборах. Решение Конституционного суда о соответствии муниципального фильтра Конституции России не означает подтверждения его целесообразности. Поэтому в перспективе видится наилучшим изменением в законодательстве по отмене муниципального фильтра, или как вариантов, его

изменения. Муниципальный фильтр может существовать параллельно выдвижению от партии или сбору подписей, что увеличит разнообразие инструментов допуска кандидатов на выборы. Небольшие корректировки муниципального фильтра также могли бы принести некоторое развитие конкуренции на выборах – сокращение нормы поддержки с трех четвертей, например, до половины муниципальных образований. Внесение подобных изменений в федеральное законодательство должно повысить общественное признание, легитимность выборов на региональном уровне, способствовать у населения росту интереса к выборам, повышению явки и сокращению абсентеизма.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреева Л.А. К вопросу о правосубъектности «муниципального фильтра» // Вопросы современной юриспруденции. 2017. № 7 (68). С. 51-62.
2. Андреева Л.А. «Муниципальный фильтр» на выборах высшего должностного лица субъекта федерации: законность и обоснованность. // Вопросы современной юриспруденции. 2017. № 7 (68). С. 39-50.
3. Бекбулатова Т. Башлыкова Н. Горяшко С. Подписи московских депутатов растут в цене / Газета "Коммерсантъ" №107 от 24.06.2013, стр. 2.
4. Выборы глав регионов в 2017 году: сценарии кампаний и прогнозы. / Фонд развития гражданского общества. URL: <http://civilfund.ru/mat/view/105>
5. Исследование структуры состава муниципальных депутатов, отдавших подписи в поддержку кандидатов в мэры Москвы. / Движение «Голос» URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/157> (13.09.2017)
6. Карандашова С.А. Российские особенности электорального авторитаризма: новые практики обеспечения победы инкубентов на губернаторских выборах. // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2015. № 1. С. 51-67.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
8. Кузнецова Е. Истомина М. Костина Е. Ройзману не хватит подписей депутатов для выдвижения в губернаторы. / РБК URL: <http://www.rbc.ru/politics/14/06/2017/594126249a794755bb04ec25> (13.09.2017)
9. Макутина М. Ульянова Ж. Помощь с фильтром. / Газета.ру URL: https://www.gazeta.ru/politics/2013/07/05_a_5414593.shtml (13.09.2017)
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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 32-П/2012
11. Результаты выборов депутатов представительных органов местного самоуправления / Московская городская избирательная комиссия. http://www.moscow_city.vybory.izbirkom.ru/region/moscow_city (13.09.2017)
12. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"
13. Фролова Е. В. Взаимодействие органов местного самоуправления в государственной власти и населением в целях модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ: основные проблемы и перспективы // Материалы Афанасьевских чтений. 2013. Т. 1. № 11. С. 251-257.

REFERENCES

1. Andreeva L.A. To the question of the legal personality of the "municipal filter" // Issues of modern jurisprudence. 2017. № 7 (68). P. 51-62.
2. Andreeva L.A. "Municipal filter" in the election of the highest official of the subject of the federation: legality and validity. // Issues of modern jurisprudence. 2017. № 7 (68). P. 39-50.
3. Bekbulatova T. Bashlykova N. Goryashko S. Signatures of Moscow deputies are growing in price / The newspaper Kommersant, №107, 24.06.2013, p. 2.
4. Election of heads of regions in 2017: campaign scenarios and forecasts. / Civil Society Development Foundation. URL: <http://civilfund.ru/mat/view/105> (13.09.2017)
5. Investigation of the structure of the composition of municipal deputies who gave signatures in support of candidates for mayors of Moscow. / Movement "The Voice" URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/157> (13.09.2017)
6. Karandashova S.A. Russian features of electoral authoritarianism: new practices for ensuring the victory of incumbents in the gubernatorial elections. // Bulletin of Perm University. Series: Political Science. 2015. № 1. P. 51-67.
7. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation No. 6-FKZ of

30.12.2008, No. 7-FKZ of 30.12.2008, -FKZ, from July 21, 2014 N 11-FKZ)

8. Kuznetsova E. Istomina M. Kostina E. Roizman does not have enough signatures of deputies for nomination to governors. / RBC URL: <http://www.rbc.ru/politics/14/06/2017/594126249a794755bb04ec25> (13.09.2017)
9. Makutina M. Ulyanova J. Help with the filter. / Gazeta.ru URL: https://www.gazeta.ru/politics/2013/07/05_a_5414593.shtml (13.09.2017)
10. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation on the case of verification of the constitutionality of certain provisions of federal laws "On general principles for the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation" and "On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation "In connection with the request of a group of deputies of the State Duma 32-P/2012
11. Results of elections of deputies of representative bodies of local self-government / Moscow City Election Commission. URL: http://www.moscow_city.vybory.izbirkom.ru/region/moscow_city (13.09.2017)
12. Federal Law of 6 October 1999 N 184-FZ "On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation "
13. Frolova EV Interaction of local self-government bodies in the state power and the population with a view to modernizing the social infrastructure of the municipal formations of the Russian Federation: main problems and prospects // Materials of the Afanasiev Readings. 2013. Vo. 1. № 11. P. 251-257.

Информация об авторе:

Байнова Мария Сергеевна
(Россия, Москва)

Кандидат социологических наук, доцент, кафедра менеджмента и административного управления, Российский государственный социальный университет,
Эл. почта: baynovams@rgsu.net

Information about the author:

Baynova Maria
(Russia, Moscow)

Ph.D., Associate Professor
Russian State Social University
Associate Professor
Department management and administration
E-mail: baynovams@rgsu.net