

Трифонов Д.С.

## МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИЛЬТР, КАК ОДИН ИЗ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ВЛИЯНИЯ ВЛАСТИ НА РЕГИОНАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ

**Аннотация.** Предметом исследования являются нормы действующего законодательства, устанавливающие правовые взаимодействия органов государственной и региональной власти с органами местного самоуправления. Объектом исследования являются правовые отношения и политические коммуникации в сфере функционирования и взаимодействия институтов публичной власти. В статье исследуется проблема наделения полномочиями высших должностных лиц субъекта Российской Федерации, а именно проблема применения муниципальных фильтров во время проведения избирательной кампании. Исследуется сущность, место и роль муниципального фильтра, как одного из ограничительного политико-правового института. Методологию основу исследования составили общенаучные и специальные методы познания, применимые к исследованию правовых отношений в сфере федеративных отношений. Основными выводами проведенного исследования являются нецелесообразность применения муниципального фильтра, а также о спорном вопросе соответствия данной законодательной нормы с Конституцией Российской Федерации. Особым вкладом автора в исследования темы является рассмотрение позитивных и негативных последствий использования муниципального фильтра в Российской политико-правовой реальности. Новизна исследования заключается в актуальном анализе российского использования правовых технологий избирательного процесса для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

**Ключевые слова:** муниципальный фильтр, политический институт, высшее должностное лицо, органы государственной власти, выборы, политические партии, федеральное вмешательство, пассивное избирательное право, активное избирательное право, предварительные выборы.

**Abstract.** The subject of this research is the norms of the current legislation that establish legal interactions of the state and regional authorities with the local self-governing bodies. The object of this research is the legal relations and political communications in the area of functioning and interaction of the institutions of public authority. The article examines the question of assignment of authority to the highest officials of the constituent of Russian Federation, particularly the problem of application of municipal filters during the electoral campaign. The author studies the essence, place and role of the municipal filter as one of the restrictive political-legal institution. The author's main contribution lies in consideration of the negative and positive consequences of the use of municipal filter in the Russian political-legal reality. Scientific novelty consists in the relevant analysis of the Russian application of the legal techniques of electoral process for the purpose of assignment of authority to the highest official of the constituent of Russian Federation. The author concludes that it is inexpedient to implement the municipal filter, as well as points out that it may contradict the Constitution of the Russian Federation.

**Key words:** federal intervention, political parties, elections, public authorities, highest official, political institution, municipal filter, passive electoral law, suffrage, pre-election.

**В** современной политической реалии возникает вопрос: «Зачем нужен муниципальный фильтр, для каких целей он служит?». В соответствии с российским законодательством – каждый гражданин имеет равный доступ к государственному управлению или к управлению государством в целом, другими словами осуществлять публичную власть непосредственно или через представителей, так как согласно п.1 ст.3 Конституции Российской Федерации – «Единственным источником власти в России является ее многонациональный народ» [1].

Исследуя проблему, мы видим, что «муниципальный фильтр» выступает в виде ограничительного института для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Данный правовой механизм ограничивает, прежде всего, равный доступ к публичной власти, тем самым ограничивает политические права, а именно пассивное избирательное право граждан. По мнению профессора, доктора юридических наук, Черепанова В.А. «законодательная норма о муниципальном фильтре чрезмерно ограничивает пассивное избирательное право, поскольку способствует возникновению ситуации, при которой гражданин по независящим от него причинам не может реализовать свое право быть избранным» [2. С.29]. В международной практике существует множество избирательных фильтров, использования данного механизма в виде фильтра связано с определенными факторами: отсеивает 100 % непроходимых кандидатов, технических или просто маргинальных кандидатов, его использование предотвращает раздувание избирательного бюллетеня.

Но, тем не менее, правовой механизм в виде различных избирательных фильтров не может являться ограничительным механизмом для кандидатов, которые имеют реальные шансы на избрания. Здесь работает такой же принцип, как и в экономике: без здоровой конкуренции экономика не сможет развиваться, так и политическая система не может развиваться без здоровой и реальной политической конкуренцией. Любой «избирательный фильтр» сможет успешно функционировать только в сочетании рационального поведения не только власти, но также и самих избирателей. По сути, каждый избиратель

сам представляет собой некий неформальный «фильтр». Но «муниципальный фильтр» отличается от всех «избирательных фильтров» своей сложностью и противоречивостью. Избирателю очень сложно повлиять на данный институт.

В соответствии с п. 3 ст. 18 Федеральным законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации должны устанавливать процент подписей депутатов представительных органов муниципального образования и (или избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъектов Российской Федерации исходя из соотношения из общего числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, предусмотренного уставами этих муниципальных районов и городских округов на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации от 5 до 10% от всего корпуса выборных лиц [2]. При этом кандидат должен получить подписи не менее  $\frac{3}{4}$  муниципальных районов и городских округов региона. Каждый депутат или глава вправе подписывать только один раз. Их подписи подлежат нотариальному удостоверению. С учетом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения законами этих субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные требования к поддержке кандидата в городе федерального значения. Федеральное законодательство предусматривает возможность выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, как партией, так и через институт самовыдвижения [2]. В тех субъектах Российской Федерации, где нет избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов или избранных на муниципальных выборах глав внутригородских муниципальных образований, поддержка кандидата осуществляется депутатами предста-

вительных органов указанных муниципальных образований. Если на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представительный орган муниципального образования не сформирован и (или) глава муниципального образования не избран, в том числе в связи с досрочным прекращением соответствующих полномочий, число депутатов такого представительного органа, определенное уставом муниципального образования, и (или) глава этого муниципального образования не учитываются при установлении числа лиц, необходимого для поддержки кандидата. Например, в соответствии с п.1. ст. 19 Закона Челябинской области от 24.04.2014 N 689-ЗО, кандидат на должность губернатора Челябинской области должен собрать в свою поддержку 7% подписей от общего числа депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований Челябинской области [3]. В настоящее время в регионе 3797 депутатов и глав муниципалитетов. Отсюда следует, что для выдвижения кандидата на должность губернатора Челябинской области понадобится 265 подписей.

Если мы берем Российскую политическую реальность, а именно политическую принадлежность не только на федеральном и региональном уровне, а особенно на муниципальном уровне, то мы здесь увидим значительное превосходство одной политической партии. Большинство политических партий, мы уже не говорим о политических партиях, которые не представлены в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, практически невозможно пройти «муниципальный фильтр». Тем самым выдвинуть своего представителя в кандидаты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Как обоснованно отмечает А. Е. Постников по поводу введения «муниципального фильтра»: «Создан дополнительный ценз в осуществлении пассивного избирательного права, который даже крупным оппозиционным партиям, представленным в Госдуме и представительных органах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований,

чрезвычайно сложно преодолеть, не располагая административным ресурсом на региональном и местном уровнях» [4. С.37]. Но, чтобы четко определить место и роль «муниципального фильтра» в политической системе России, нам нужно определить его сущность.

При рассмотрении сущности «муниципального фильтра» важно учитывать два аспекта:

1. «Муниципальный фильтр» является регулятором политико-правовых отношений;
2. Чьи интересы обслуживает данный регулятор.

Отсюда следует, что «муниципальный фильтр» в виде регулятора политико-правовых отношений может служить интересам как правящей верхушки, так и иным политическим движениям. Сейчас в России зарегистрировано около 77 политических партий. Данный регулятор может, как снизить, так и повысить их политическую активность на муниципальном уровне. Что позволит им в дальнейшем выдвигать своих представителей на региональный уровень. Но, тем самым, политические проблемы взаимоотношений федеральных органов с региональными органами всегда представляли определенную сложность с точки зрения анализа всего политического взаимодействия. Очевидно, что нарастание противоречий федерально-субъектных взаимоотношений чревато обострением политической обстановки. В этом случае «муниципальный фильтр» может выступать как один из механизмов федерального вмешательства. Сам «институт федерального вмешательства является важнейшим способом федерального принуждения, необходимым для установления и осуществления прямого контроля федерального центра за политикой, проводимой субъектами федерации» [5. С. 31].

В России «муниципальный фильтр» появился в 2012 году и нормативно был закреплен в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2]. В том же году по запросу группы депутатов Государственной Думы Российской Федерации Конституционным судом было рассмотрено данное новшество в законодательстве, которое в дальнейшем было признано не противоречащим Конституции Российской

Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации тогда постановил, что развитие «муниципального фильтра» будет способствовать развитию единой системы публичной власти, а также будет способствовать выдвижению негосударственных политических сил [6].

Исходя из практики применения «муниципального фильтра», мы видим, что значительное большинство муниципальных депутатов почти во всех регионах являются депутаты от «Единой России», и тем самым мы понимаем, что практически ни одна партия не может преодолеть «муниципальный фильтр», кроме партии «власти». «Муниципальный фильтр» является мощным регулятором в механизме взаимоотношения федеральной и региональной власти, так как через него созданы практически полностью контролируемые выборы, когда не существует никаких гарантий даже для таких парламентских партий как ЛДПР и КПРФ. Данные партии только в нескольких из 85 регионов смогут самостоятельно набрать нужный процент подписей от муниципальных депутатов. Из самых ярких примеров кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не сумевших в свое время преодолеть «муниципальный фильтр» являются – Лев Шлосберг (партия «Яблоко») в Псковской области, Оксана Дмитриева («Справедливая Россия») в Санкт-Петербурге, Александр Руцкой в Курской области, Иван Стариков в Новосибирской области, и таких примеров множество. На выборах губернатора в Новгородской области 14 октября 2012 года, где на пост высшего должностного лица субъекта Российской Федерации претендовали 7 кандидатов, двое из которых были представители парламентских партий: «Справедливая Россия» и КПРФ. Но представители двух данных партий не смогли преодолеть «муниципальный фильтр» То есть сразу двум представителям партий, имеющим фракции в Госдуме, было отказано в регистрации, так как представлено недостаточное для регистрации число подписей муниципальных депутатов. Хотя на тот момент в областном законодательном собрании у данных партий было 10 из 26 мандатов. Зато кандидат от непарламентской партии «Патриоты России» преодолел законодательный барьер, как и выд-

виженцы от ЛДПР и «Единой России». Или другой пример, который произошел в 2013 году на выборах губернатора Московской области. Своих кандидатов выдвинули 16 партий. Зарегистрировано – 6.

В связи с данным политическим явлением ЛДПР неоднократно призывало отменить «муниципальный фильтр» для парламентских партий. Обосновывая данное заявление тем, что их и так поддерживают тысячи граждан.

Сама идея «муниципального фильтра» заключалась в стимулирование различных политических движений в регионе и на местном уровне, выбирать самого достойного кандидата. Сейчас в России зарегистрировано множество политических партий и, набрать им определенное доверие избирателей практически невозможно. Что касается больших, парламентских партий, то здесь существует множество различных политических механизмов и фильтров: первичные выборы или как их еще называют праймериз. Как мы понимаем праймериз может быть как дорогостоящим удовольствием, так и нет. Существует 4 модели первичных выборов:

1. Участвовать в голосовании может любой житель имеющий активное избирательное право;
2. Голосовать могут все желающие (имеющие активное избирательное право), но после предварительной регистрации;
3. Участие выборщиков от партии и от общественных организаций;
4. Голосовать могут только члены партии

Также еще есть одна модель, где участвовать в предварительном голосовании могут лица, имеющие пассивное избирательное право, не принадлежащие по своему политическому статусу ни к одной политической партии.

Те федеральные реформы, проводимые в начале 2000 годов центральной властью, касающиеся статуса глав региона: де-факто отмена прямых выборов глав субъекта, были необходимы для стабилизации политической обстановки в стране, но и после «формального возврата прямых выборов губернаторов, пока этот институт напоминает больше референдумы доверия» [7].

На данном историческом этапе «муниципальный фильтр» служит определенным политико-правовым регулятором, а также механиз-

мом влияния центра на региональную политику. С точки зрения развития политической конкуренции и развития региональной власти такой политико-правовой институт, как «муниципальный фильтр» можно считать не целесообразным, а также здесь возникает множество вопросов о Конституционности данной нормы:

- во-первых – происходит достаточно жесткое ограничение пассивного избирательного права;
- во-вторых – участие представителей местного самоуправления в формировании органов государственной власти.

Как было уже сказано, избирательный фильтр необходим, но он не должен ограничивать пассивное избирательное право. По мнению автора, в федеральное законодательство можно внести следующее изменения: отменить «муниципальный фильтр» для кандидатов на замещение должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, если кандидатуру выдвигает политическая партия, которая представлена в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации. Данная норма сможет мотивировать политическую партию в данном регионе.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993): Конституция РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7 – ФКЗ, от 05.02. №2 – ФКЗ, от 21.07.2014 №11 – ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Черепанов В.А. Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения // Журнал российского права. 2016. №6(234). С. 29
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184 – ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации.-1999.-№ 42. Ст. 5005.
4. Закона Челябинской области от 24.04.2014 N 689-ЗО
5. Постников А.Е. О конституционно – правовом методе регулирования // Журнал российского права. 2012. №12. С.37
6. Михайлова М.Ю. Федеральное вмешательство в зарубежных странах: монография / М.Ю. Михайлова. М.: МГИМО – Университет МИД России, 2005. С. 45.
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П // «СЗ РФ», 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8062.
8. [Электронный ресурс] [http://www.ng.ru/politics/2014-10-07/1\\_vybory.html](http://www.ng.ru/politics/2014-10-07/1_vybory.html) дата обращения 20.04.2016
9. Коньшева Е.Г. Двухуровневая модель местного самоуправления: проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. – 2015. – 9. – С. 946 – 951. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.9.16201.
10. Ю. А. Головин Защита политической системы Российской Федерации: теоретические и прикладные аспекты проблемы // Национальная безопасность / nota bene. – 2012. – 3. – С. 37 – 45.
11. Андреев С.В. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере организации транспортного обслуживания населения // Право и политика. – 2015. – 12. – С. 1667 – 1672. DOI: 10.7256/1811-9018.2015.12.16769.

## REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993): Konstitutsiya RF ot 30.12.2008 №6-FKZ, ot 30.12.2008 №7 – FKZ, ot 05.02. №2 – FKZ, ot 21.07.2014 №11 – FKZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. – 04.08.2014, № 31, st. 4398.
2. Cherepanov V.A. Podderzhka vydvizheniya kandidatov: istoricheskii kontekst, problemnye voprosy i poisk resheniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2016. №6(234). S. 29
3. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 06 oktyabrya 1999 g. № 184 – FZ (red. ot 08.03.2015) // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii.-1999.-№ 42. St. 5005.
4. Zakona Chelyabinskoi oblasti ot 24.04.2014 N 689-ZO
5. Postnikov A.E. O konstitutsionno – pravovom metode regulirovaniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2012. №12. S.37

6. Mikhailova M.Yu. Federal'noe vmeshatel'stvo v zarubezhnykh stranakh: monografiya / M.Yu. Mikhailova. M.: MGIMO – Universitet MID Rossii, 2005. S. 45.
7. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24.12.2012 № 32-P // «SZ RF», 31.12.2012, № 53 (ch. 2), st. 8062.
8. [Elektronnyi resurs] [http://www.ng.ru/politics/2014-10-07/1\\_vybory.html](http://www.ng.ru/politics/2014-10-07/1_vybory.html) data obrashcheniya 20.04.2016
9. Konysheva E.G. Dvukhurovnevaya model' mestnogo samoupravleniya: problemy i perspektivy // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2015. – 9. – С. 946 – 951. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.9.16201.
10. Yu. A. Golovin Zashchita politicheskoi sistemy Rossiiskoi Federatsii: teoreticheskie i prikladnye aspekty problemy // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. – 2012. – 3. – С. 37 – 45.
11. Andreev S.V. Pravovye osnovy vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov RF i organov mestnogo samoupravleniya v sfere organizatsii transportnogo obsluzhivaniya naseleniya // Pravo i politika. – 2015. – 12. – С. 1667 – 1672. DOI: 10.7256/1811-9018.2015.12.16769.