

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА ВЫБОРАХ РУКОВОДИТЕЛЕЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2012–2017 ГОДАХ

***Аннотация.** В статье рассматриваются политические эффекты применяемого на выборах руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации «муниципального фильтра». Автор сопоставляет намерения инициаторов и практические следствия введения новой нормы в избирательное законодательство, анализирует правовые основания ограничений в процедуре выдвижения кандидатов и возникшие проблемы правоприменительной практики. На основании официальных данных рассчитываются формальный и эффективный уровни конкуренции на выборах глав регионов. «Муниципальный фильтр» видится как переходная мера в управлении избирательными процессами, требующая внесения существенных изменений.*

***Ключевые слова:** институциональные эффекты, политическая аргументация, «муниципальный фильтр», электоральная конкуренция.*

INSTITUTIONAL LIMITATIONS OF COMPETITION ON THE ELECTION OF HEADS OF REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2012-2017

***Abstract.** The article examines the political effects of the «municipal filter» used on elections in the Russian Federation. The author compares the intentions of the initiators and the practical consequences of the introduction of the new norm into the electoral legislation, analyzes the legal grounds for limitations in the procedure for nominating candidates and the emerging problems of law*

enforcement practice. On the basis of official data, formal and effective levels of competition in the election of heads of regions are calculated. «Municipal filter» is seen as a transitional measure in the management of electoral processes, requiring significant changes.

Keywords: *institutional effects, political argumentation, «municipal filter», electoral competition.*

Введение «муниципального фильтра»

Переход к прямым выборам руководителей субъектов Российской Федерации в первой половине 2012 года вызвал бурную политическую полемику, поскольку вносил существенные изменения в настройку политической системы. Декларируемое видение политического процесса в регионах предполагало возможность свободного выдвижения на выборы всех кандидатов, способных представить программу развития региона и заручиться доверием населения. Общественность в ходе публичных и кулуарных обсуждений готовили к внесению изменений в избирательное законодательство. В центре внимания оказался вопрос включения в процесс регистрации кандидатов требования заручиться поддержкой выборных представителей муниципалитетов, обозначаемого как «муниципальный фильтр».

Инициативу введения «муниципального фильтра» озвучили мэры ряда городов. Они обозначили необходимость учета мнения депутатов представительных органов местного самоуправления при избрании главы региона. В публичной риторике введение фильтра обосновывалось необходимостью усиления муниципального уровня власти, так как региональная власть будет вынуждена считаться с новыми правилами и, как следствие, возрастет значение и престиж работы выборных лиц местного самоуправления. Следующий публичный аргумент был продиктован превентивными мерами — при возобновлении процедуры прямых выборов необходимо противостоять открывающимся возможностям манипуляции общественным мнением. Ставленникам криминала и олигархов, а также популистам, экстремистам, кандидатам с неконструктивной позицией и «техническим» кандидатам должен быть поставлен заслон¹. Еще одним аргументом в поддержку идеи «муниципального фильтра» стали соображения о необходимости для кандидатов освоить проблемное поле региона в ходе сбора подписей, проводя встречи с муниципальными депутатами и избирателями.

Становление системы выборов глав регионов должно было способствовать формированию дополнительных каналов выдвижения «новых лидеров» с регионального и местного уровней. В ходе публичных дискуссий вокруг законопроекта эксперты отмечали, что необходимость сбора

¹ Нельзя манипулировать общественным мнением // Независимая газета. 10.04.2012. http://www.ng.ru/regions/2012-04-10/1_samara.html.

муниципальных подписей подтолкнет партии к более активной работе на муниципальном уровне и будет способствовать развитию партийной системы страны. По мнению экспертов Фонда развития гражданского общества, «муниципальный фильтр» изначально выполняет две важные функции: первая — надежное отсеечение от выборов авантюристов и всевозможных политических «рейдеров» и проходимцев; вторая — стимулирование партий на ведение деятельности в муниципалитетах, выдвижение кандидатов на местных выборах².

Объективно возвращение к системе прямых выборов руководителей субъектов Российской Федерации было продиктовано возрастающей потребностью повышения легитимности региональной власти и возложение на них существенной доли ответственности за социально-экономическое положение регионов. Конкурентные выборы должны были способствовать общественной поддержке победителя выборов. При этом в большей части федеральный центр, и в меньшей степени региональные элиты заинтересованы в установлении механизмов управления избирательным процессом в субъектах Российской Федерации. Одним из таких механизмов стало введение федеральным законом президентского и «муниципального фильтров». Данные механизмы обеспечивают федеральному центру управляемость регионами, блокируют приход к региональной власти деструктивных и некомпетентных руководителей.

Дополнительным обоснованием в пользу введения «муниципального фильтра» выступил опыт его применения в некоторых странах (Австрия, Македония, Словения, Турция, Франция), как способ выражения квалифицированной поддержки кандидатов профессиональными и представительскими институтами и альтернативная процедура сбора подписей избирателей. Например, «муниципальный» фильтр во Франции применяется в процессе президентских выборах с 1965 года. Первоначально каждый из претендентов должен был получить поддержку 100 выборных должностных лиц, а с 1976 года требуемое число подписей возросло до 500. При этом общее количество выборных лиц составляло около 50 тысяч человек, включая депутатов парламента, генеральных и муниципальных советов, префектов и мэров. По установленной норме, подписи должны быть поставлены представителями не менее 30 из 101 департамента. Кроме того, было введено ограничение не более 50 подписей в одном департаменте. Важно, что выборные лица могут отдать свой голос нескольким кандидатам одновременно. На выборах Президента Франции 2017 года процедура сбора подписей проходила с 1 по 18 марта. Муниципальный фильтр без особых сложностей преодолели 11 кандидатов. Списки подписавшихся кандидаты открыто публикуют.

С принятием Федерального закона в мае 2012 года порядок замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации путем его

² Доклад Фонда развития гражданского общества «Выборы глав регионов в 2017 году: сценарии кампаний и прогнозы» // <http://civilfund.ru/mat/view/105>.

избрания населением на прямых выборах заменил собой прежний порядок, при котором наделение полномочиями руководителя субъекта осуществлялось по представлению Президента законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации³. Согласно внесенным изменениям в закон, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами, проживающими на территории региона и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Поправки предусматривают регистрацию кандидата при условии сбора 5–10 процентов подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, которые должны представлять не менее чем в $\frac{3}{4}$ муниципальных районов и городских округов. В отведенных федеральным законом пределах законодательные собрания регионов устанавливают по своему усмотрению необходимую долю подписей, т.е. размер «муниципального фильтра»⁴. Депутаты муниципальных образований при сборе подписей учитываются только один раз, т.е. могут отдать предпочтение только одному претенденту. Преимущественным правом выдвигать кандидатов на должность руководителя исполнительной власти субъекта Российской Федерации обладают политические партии, как из числа своих членов, так и представителей других партий и непартийных кандидатов. Закон также предусматривает возможность самовыдвижения, которая может быть введена по решению представительного собрания субъекта Федерации. Изменения в закон устанавливают право Президента проводить консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность руководителя региона, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения⁵.

Новые положения избирательного законодательства вызвали выраженное недовольство оппозиционных парламентских партий. Группа из 109 депутатов Государственной Думы от КПРФ и партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в ноябре 2012 года инициировала проверку конституционности принятых поправок в федеральные законы «Об общих принципах орга-

³ Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 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».

⁴ На губернаторских выборах, состоявшихся 10 сентября 2017 года в 16 регионах, «муниципальный фильтр» существенно различался в определенных законом рамках: 5% – в Белгородской, Кировской и Ярославской областях; 6% – в Пермском крае и Саратовской области; 7% – в Республике Бурятия, Республике Карелия, Республике Мордовия, Рязанской области и Удмуртской Республике; 7,9% – в Свердловской области; 8% – в Калининградской области; 9% – в Республике Марий Эл; 10% – в г. Севастополь, Новгородской и Томской областях.

⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 N184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2017). Статья 18.

низации 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», направив заявление в Конституционный Суд Российской Федерации⁶.

Заявители утверждали, что поправки в закон о выборах глав регионов вводят избирательные цензы, что ограничивает конституционное право граждан избирать и быть избранными. Оппозиционные депутаты указывали на ситуацию, что среди политических партий только «ЕДИНАЯ РОССИЯ» может обеспечить выдвижение кандидатов. По мнению депутатов, вовлечение лиц местного самоуправления в избирательный процесс нарушает принцип разделения властей, так как, ставя свои подписи, они участвуют в формировании системы государственной власти субъекта Российской Федерации. Заявители также указывали, что в законах не прописан порядок проведения консультации политических партий Президентом Российской Федерации по поводу выдвижения их кандидатов на региональных выборах.

Конституционный Суд не нашел противоречий Основному закону страны в ведении «муниципального фильтра» и прерогативах Президента Российской Федерации в избирательном процессе региональных выборов⁷. Согласно Постановлению Суда, по своему статусу высшее должностное лицо субъекта Федерации в силу принципа единства системы государственной власти находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый на всеобщих прямых выборах, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти. Проведение же Президентом консультаций с политическими партиями и кандидатами не нарушает принцип правового государства и разделения властей. По заключению Конституционного Суда, данная процедура в силу прямого указания закона имеет консультативный характер, не является обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата, а решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата не ставится в зависимость от ее результатов.

Конституционный Суд подтвердил необязательность наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации посредством прямых выборов населением региона. В легальном толковании

⁶ «Муниципальный фильтр» на выборах губернаторов признали конституционным. 24 декабря 2012 // <https://lenta.ru/news/2012/12/24/filter>.

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 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».

Конституции Российской Федерации выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не являются единственно допустимым механизмом формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации. Право принимать участие в прямых выборах руководителя субъекта Российской Федерации и быть избранным на эту должность не является обходимым элементом конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти. Его исключение из числа правомочий гражданина по участию в процедуре наделения полномочиями руководителя субъекта Российской Федерации не может рассматриваться как ограничение конституционного права.

Конституционный Суд также подтвердил возможность законодательно-го установления различных способов замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации в зависимости от социально-исторического контекста, а также возможность различных форм участия в этой процедуре Президента, законодательного органа власти субъекта Российской Федерации и граждан. Последовательная позиция Конституционного Суда такова, что при установлении порядка выдвижения и регистрации кандидатов на должности, замещаемые путем выборов, федеральный законодатель, вправе предусмотреть специальные предварительные условия, несоблюдение которых позволяет исключить из избирательного процесса лиц, не имеющих достаточной поддержки избирателей. К таким условиям относится необходимость сбора не менее определенного количества подписей в поддержку кандидата на выборную должность, которое не может рассматриваться как ограничивающее избирательные права граждан и нарушающее равенство общественных объединений перед законом⁸. По приводимой логике поддержка претендентов на муниципальном уровне народными представителями означает признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах обеспечить комплексное социально-экономическое развитие региона и составляющих его муниципальных образований.

Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивает, что введение в правовое регулирование требования получения поддержки со стороны депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации не является избыточным в действующем механизме выдвижения кандидатов на должность его руководителя.

В постановлении Конституционного Суда отмечается, что требование сбора подписей депутатов и глав местного самоуправления не может рассматриваться как возложение на местное самоуправление государственных

⁸ Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года N26-П и от 11 июня 2002 года N10-П, определения от 25 марта 1999 года N32-О, от 6 июля 2010 года N1087-О-О, от 24 февраля 2011 года N202-О-О и др.

полномочий и нарушение требований Конституции Российской Федерации. Определенное число лиц, подписи которых необходимы для выдвижения кандидата, устанавливает каждый субъект Российской Федерации «с учетом конкретных условий развития партийно-политических отношений». При установлении необходимого для подтверждения поддержки кандидата на соответствующую должность числа выборных лиц местного самоуправления должна быть исключена возможность 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 установленного законом субъекта Российской Федерации уровня.

Постановление Конституционного Суда содержит явное внутренне противоречие между обоснованием нового механизма регулирования выборов и конституционными положениями, что позволяет квалифицировать его как политически мотивированный документ. В самом постановлении обозначены исходные ключевые принципы: законодательно установленные требования не должны использоваться ни в целях создания необоснованных преимуществ кандидатам, представляющим определенную политическую силу, ни для произвольного исключения из избирательного процесса кандидатов, находящихся в оппозиции. Иные требования нарушают принципы демократии, политического многообразия и многопартийности (часть 1 статьи 1, часть 1 статьи 13 Конституции Российской Федерации), из которых следует недопустимость монополизации власти и необходимость существования оппозиции, а также принцип равноправия (части 1 и 2 статьи 19 Конституции). В реальности обоснование Конституционного Суда новаций регулирующих механизмов выборов региональных руководителей в значительной степени разошлись с правоприменительной практикой, выявившей несовершенство прописанных «правил игры». «Муниципальный фильтр» слишком явно обеспечивает режим наибольшего благоприятствования в избирательном процессе. Определился целый комплекс правовых коллизий и политических проблем, прямо связанных с изъянами этой электоральной нормы.

Эффекты «муниципального фильтра»

Следствием введения новых «правил игры» на избирательном поле регионов стал целый ряд эффектов, главными из которых стали стабильно низкая степень конкурентности выборов, сдерживание активности оппозиционных партий, ослабление потенциала региональной политики. «Муниципальный фильтр» обусловил появление технологических приемов: неограниченный сбор подписей выборных лиц муниципалитетов действующим главой региона в свою поддержку, оставляющим за бортом других претендентов; целенаправленный сбор подписей «партией власти» за технических кандидатов;

дублирование подписей как основание для отказа серьезному сопернику в регистрации. Данные «проблемные узлы» в избирательной практике стали очевидными уже со времени проведения первого цикла региональных выборов с применением «муниципального фильтра»⁹.

Конкурентность выборов

Институциональные ограничения на этапе регистрации обусловили стабильно низкую конкуренцию на губернаторских выборах в течение шести лет с момента ведения «муниципального фильтра». По результатам выборов глав субъектов Российской Федерации в 2012–2016 годах формальный показатель конкуренции, вычисляемый как среднее число претендентов на мандат, составил 4,4¹⁰. По экспертным оценкам, за пять прошлых лет из 71 кампании по выборам глав регионов конкурентными были лишь 10¹¹.

На протяжении шести циклов выборов региональных руководителей количество зарегистрированных кандидатов в среднем было от 3,4 до 5,0. Для сравнения до отмены выборов региональных руководителей в 2004–2005 годах показатель конкуренции был на уровне 7,0¹².

При этом показатель эффективного числа кандидатов, вычисляемый по аналогии с индексом эффективных партий Лааксо-Таагеперы¹³, снизился еще более значительно. Эффективное число кандидатов определяют основания значимости доли электоральной поддержки. В 2004 году из 23 избирательных кампаний глав регионов только в восьми показатель конкуренции был меньше двух, а в большинстве кампаний достигал 4–5. В 2014–2016 годах эффективное число кандидатов было меньше двух в 43 кампаниях из 58, а максимум составляло 2,76¹⁴. Если в 2004–2005 годах неконкурентные кампании были исключениями в ряду региональных выборов, то в 2014–2016 годах исключениями стали конкурентные избирательные кампании.

⁹ Аналитический доклад Фонда «Институт социально-экономических и политических исследований» «Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 году: влияние на развитие политической системы и направления совершенствования» Москва, ноябрь 2012 г.

¹⁰ Отсечение от должности. Как работает муниципальный фильтр на губернаторских выборах. Коммерсант 13.05.2017 // https://www.kommersant.ru/doc/3288678?from=doc_vrez.

¹¹ Муниципальный фильтр слишком мало пропускает. Коммерсант. 29.08.2017 // <https://www.kommersant.ru/doc/3396584>.

¹² Аналитический доклад по мониторингу выборов Комитета гражданских инициатив «Итоги выдвижения и регистрации кандидатов на выборах глав субъектов Российской Федерации и глав их административных центров 10.09.2017» // <https://komitetgi.ru/analytics/3408>.

¹³ Laakso M., Taagepera R. «Effective» Number of Parties: A Measure with Application to West Europe // *Comparative Political Studies*. 1979. № 12 (1). P. 3–27.

¹⁴ Аналитический доклад по мониторингу выборов Комитета гражданских инициатив «Итоги выдвижения и регистрации кандидатов на выборах глав субъектов Российской Федерации и глав их административных центров 10.09.2017» // <https://komitetgi.ru/analytics/3408>.



Для объективного рассмотрения проблемы конкурентности выборов глав регионов следует обозначить официальную позицию экспертных структур и ЦИК России. По заключению экспертов Фонда развития гражданского общества, подавляющее большинство выборов 2012–2016 годов проходили по «референдумным» сценариям. Победители были заранее предсказуемы, борьба если и велась, то лишь за вторые места, которые могли оказаться довольно ценной позицией в других выборах и политического роста в перспективе. В 2017 году большинство избирательных кампаний также оказались «референдумными».

Эксперты Фонда развития гражданского общества (ФРГО) не считают конкурентность квалифицирующим признаком выборов, видя в этой дискуссии попытку манипуляции для дискредитации отечественной политической системы. Они отмечают, что «референдумные» кампании часто проводились в нашей стране и в 2000-х, и в 1990-х годах, кроме того подобные выборы широко распространены в зарубежной политической практике. Конкурентность в их понимании – опция, а не квалифицирующий признак выборов, как и «референдумность»¹⁵.

Следует отметить, что в ряде регионов, где губернаторы обладали устойчивым высоким рейтингом доверия, выборы заведомо имели низкую

¹⁵ Политическое исследование «Выборы глав регионов в 2017 году: сценарии кампаний и прогнозы» // <http://civilfund.ru/mat/view/105>.

конкурентность, протекая по модели референдума, и должны были лишь легитимировать их правление.

* * *

В преддверии региональных выборов 10 сентября 2017 года ЦИК России представил статистику, характеризующую текущую ситуацию. По официальным данным, в избирательных кампаниях по выборам губернаторов в регионах принимали участие 24 политические партии, которые выдвинули 105 кандидатов. Представитель ЦИК России прогнозировал, что конкуренция будет на относительно высоком уровне, после процедуры регистрации конкурс на одно вакантное место губернатора составит не менее 4,5 человека на место. ЦИК России проанализировал количество подписей в тех республиках, краях и областях, где идут выборы и сделал общий вывод: «Не менее 60 процентов подписей муниципальных депутатов остались невостребованными, то есть, к депутатам попросту не обратились и не использовали возможность подкрепить свое выдвижение их подписью. Поэтому, когда утверждается, что «муниципальный фильтр» нельзя пройти, это утверждение можно считать некорректным». При этом ЦИК России в отношении «муниципального фильтра» обозначил общую позицию, что порядок его применения, прописанный в Федеральном законе, должен быть скорректирован¹⁶.

В действительности сравнительные показатели выявляют, что имеющийся механизм «муниципального фильтра» в совокупности с отсутствием в большей части регионов права на самовыдвижение на практике делает невозможным проведение в абсолютном большинстве ситуаций реально конкурентных выборов. Исключения возможны только в случаях, когда по тем или иным причинам администрация региона вынуждена неформально согласиться на допуск на выборы серьезного оппонента губернатора («игра в демократию», акт доброй воли; решение федерального центра; недооценка возможностей оппонента).

В реальности партийные кандидаты и самовыдвиженцы не могут преодолеть «муниципальный фильтр» без поддержки доминирующей «партии власти». В 2013 году фильтр активно применяли в качестве основного средства отсечения неудобных сильных кандидатов. После чего федеральная власть провозгласила курс на «конкурентность, открытость и легитимность», а партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» заявила о готовности помогать со сбором подписей другим кандидатам. С помощью «партии власти» подписи муниципальных представителей смогли собрать даже радикальные оппозиционные лидеры (А. Навальный был зарегистрирован кандидатом на выборах мэра г. Москва, а Г. Гудков стал кандидатом на

¹⁶ Заявление ЦИК России о ситуации с муниципальным фильтром. 02.08.2017 // <http://www.cikrf.ru/news/cec/2017/08/02/04.html>.

выборах губернатора Московской области). В 2014 году проходило 30 губернаторских кампаний, и только в двух из них сильные кандидаты не прошли муниципальный фильтр. В Санкт-Петербурге без административного содействия не смогла собрать нужное количество подписей депутат Государственной Думы от СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ О. Дмитриева. В Курской области «отсеяли» на стадии регистрации экс-губернатора, бывшего вице-президента А. Рудского, признав недействительными собранные подписи. В 2017 году наиболее скандальный случай произошел в Республике Бурятия, где не прошел регистрацию по причине дублирования подписей главный оппонент временно исполняющего обязанности главы Бурятии А. Цыденова член Совета Федерации, бывший депутат Государственной думы Российской Федерации, кандидат от КПРФ В. Мархаев. В Пермском крае, Рязанской области, Кировской области не преодолели «муниципальный фильтр» без поддержки «партии власти» оппозиционные кандидаты. В отдельных регионах, чтобы не допустить неудобных соперников, «партия власти» провела «тотальный» сбор подписей у депутатов городских округов и муниципальных районов.

На практике преодолеть «муниципальный фильтр» без подписей депутатов, избранных от «ЕДИНОЙ РОССИИ» не могут выдвиженцы других партий и самовыдвиженцы. Местные депутаты, включенные в «вертикаль власти», контролируются главами администраций городов и районов, крайне редко решаются на самостоятельные политические действия. Только в отдельных субъектах представители КПРФ с некоторыми усилиями могут пройти процедуру регистрации. Партийный состав муниципалитетов руководителей, где проходили выборы, наглядно показывает расклад сил. В следующей таблице приведены данные о партийном составе корпуса муниципальных депутатов верхнего уровня (муниципальных районов и городских округов) шести регионов¹⁷.

По данным экспертов Комитета гражданских инициатив, ни в одном из шести исследованных регионов ни ЛДПР, ни СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ не смогли преодолеть фильтр силами собственных депутатов. Лишь в Севастополе у «эсеров» оказалось достаточно депутатов, но и там они охватывают лишь треть внутригородских районов. КПРФ имела достаточное число собственных депутатов лишь в Удмуртской Республике, где все представительные органы верхнего уровня сформированы по смешанной системе. При этом в Бурятии, Ярославской области и Севастополе у партии достаточно депутатов, но они не охватывают $\frac{3}{4}$ муниципальных образований верхнего уровня. В Калининградской и Свердловской областях у КПРФ не хватает и депутатов, и районов присутствия. Непарламентские партии имеют ничтожное представительство. Самый лучший из шести

¹⁷ Аналитический доклад по мониторингу выборов Комитета гражданских инициатив «Итоги выдвижения и регистрации кандидатов на выборах глав субъектов Российской Федерации и глав их административных центров 10.09.2017» // <https://komitetgi.ru/analytics/3408>.

Таблица. Партийный состав депутатов представительных органов муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов, избранных путем прямых выборов

Регион	Необходимо	Число депутатов					
		ЕР	КПРФ	ЛДПР	СР	Другие	Самовыд.
Республика Бурятия*	30 (18)	187 (22)	37 (16)	3 (3)	27 (11)	1 (1)	103 (22)
Удмуртская Республика	58 (23)	605 (30)	99 (30)	45 (29)	23 (18)	6 (4)	26 (15)
Калининградская область*	30 (17)	236 (18)	17 (9)	14 (8)	14 (9)	13 (7)	30 (10)
Свердловская область	108 (55)	790 (73)	68 (38)	34 (28)	80 (37)	28 (11)	260 (67)
Ярославская область*	20 (15)	178 (15)	21 (9)	6 (3)	13 (5)	3 (1)	43 (14)
г. Севастополь	12 (8)	72 (10)	12 (7)	4 (4)	12 (4)	2 (2)	12 (6)

Примечание:

В скобках указано число районов и округов.

регионов результат у «ПАТРИОТОВ РОССИИ» в Калининградской области: 5 депутатов, то есть 1/6 от необходимого числа подписей депутатов верхнего уровня.

Для восполнения недостатка в подписях у кандидатов от политических партий (а других в данных регионах быть не может) есть только два существенных ресурса — депутаты от «ЕДИНОЙ РОССИИ» и самовыдвиженцы. Но если в Бурятии и Свердловской области количество депутатов, избранных как самовыдвиженцы, достаточно большое, то в Калининградской и Ярославской областях, а также в г. Севастополь их не так много в относительных величинах, а в Удмуртской Республике совсем мало. При этом в Ярославской области пятая часть депутатов, избранные как самовыдвиженцы, входит во фракции «Единой России» (это касается депутатов как верхнего, так и нижнего уровня).

Кандидаты-«спойлеры»

Региональные руководители и элиты рассчитывали с возвращением прямых губернаторских выборов и в обмен на принятие на себя социально-политических рисков получить возможность блокировать выдвижение нежелательных кандидатов, включающих местных политических оппонентов, кандидатов финансово-промышленных групп и федерального центра.

* Без муниципальных районов, представительные органы которых формируются путем делегирования.

Однако «муниципальный фильтр» стал способствовать нивелированию региональной политики и «вырождению» региональных политиков.

Региональные власти используют «муниципальный фильтр» для сдерживания процесса появления новых системных политических лидеров. Он позволяет отсеять сильных конкурентов действующих глав регионов. Распространенной стала предвыборная ситуация, когда «сильные» кандидаты с высоким уровнем известности и доверия отстраняются от участия в избирательной кампании, а «слабые» при административной поддержке проходят «муниципальный фильтр», получая крайне незначительный процент голосов. Кандидаты «партии власти» уверенно побеждают по существу в «тепличных условиях», используя преимущество положения действующего руководителя региона и опираясь на поддержку национального лидера. Режим наибольшего благоприятствования в среднесрочной перспективе создает условия для закрепления в регионах кандидатов федерального центра, которые на поверку окажутся «слабыми» руководителями.

Механизм «муниципального фильтра» ведет не только к фактической блокировке регистрации оппозиционных кандидатов без косвенной поддержки самой региональной власти, но и к тому, что многие кандидаты с серьезными электоральными шансами заранее отказываются от участия в выборах, даже не осуществив формальные процедуры выдвижения. Предвыборная ситуация усугубляется различными методами неформального воздействия на потенциальных кандидатов и партии, готовые их выдвинуть. Методы влияния могут иметь как позитивный характер (попытка фактического создания предвыборных коалиций, назначение потенциальных кандидатов-конкурентов на высокие должности), так и негативный характер (силовое давление на кандидата или партию, связанный с ним бизнес, его родственников)¹⁸.

Первые годы со времени возобновления прямых губернаторских выборов избирательные кампании носили скандальный характер из-за схода с дистанции известных кандидатов, не прошедших «муниципальный фильтр». В дальнейшем с серьезными потенциальными противниками стали вести переговоры и торги, заключать договоренности с партиями, чтобы снять или отказать в выдвижении сильным претендентам. Региональные влиятельные группы и возможные сильные кандидаты стали избегать участия в губернаторских выборах по причине «муниципального фильтра».

Гарантия управляемости избирательных кампаний с помощью «муниципального фильтра» не только не способствовала устранению технических кандидатов, но даже закрепила практику участия в выборах кандидатов-«спойлеров», то есть, кандидатов-заведомо неудачников. В существующей

¹⁸ Аналитический доклад по мониторингу выборов Комитета гражданских инициатив «Итоги выдвижения и регистрации кандидатов на выборах глав субъектов российской федерации и глав их административных центров 10.09.2017» // <https://komitetgi.ru/analytics/3408>.

щем виде «фильтр» часто используют действующие и назначенные главы регионов для выставления «технических» соперников. Он не только не защищает выборы от так называемых фейковых кандидатов, но и часто способствуют формальной регистрации откровенно слабых конкурентов. В тоже время «муниципальный фильтр» затруднил оппозиции возможность выдвижения «спойлеров» в своих интересах или кандидатов, призванных вести «грязную» кампанию против губернатора, но оставил возможность их выдвижения в упряжке с лидером избирательной кампании.

«Технические» кандидаты служат для страховки от отмены выборов из-за снятия всех кандидатов. Обычно главы регионов выставляют на выборах по 1–2 «страховочных» оппонента, для предотвращения срыва выборов путем самоотвода остальных участников. Выдвижение большого числа заведомо непроходных кандидатов, ведущих кампанию в интересах действующего или назначенного исполняющим обязанности главы субъекта призвано легитимировать выборы. Кроме того, «кандидатов-спойлеров» используют для ограничения возможностей оппозиции формировать на выборах пулы антигубернаторских кандидатов (основной оппозиционный кандидат плюс другие кандидаты, необходимые для размывания электората и снижения результата действующего главы региона). Во многих регионах, где у губернаторов были неустойчивые позиции, «спойлерский» характер участия ряда кандидатов был связан с объективной неготовностью оппозиции выставить сильных конкурентов или договориться о едином кандидате для преодоления «муниципального фильтра». При этом заведомо неизбираемые кандидаты стремятся добиться имущественных предпочтений или вхождения во властную команду на региональном или муниципальном уровне.

Деграция оппозиционных партий

По замыслу «муниципальный фильтр» должен был вынудить политические партии развернуть активную деятельность в муниципалитетах, заставить их выстраивать партийные сети на местном уровне. Однако в ситуации доминирования «партии власти» прохождение «муниципального фильтра» кандидатами оппозиционных партий изначально стал не столько технологической, сколько политической проблемой.

Эксперты отмечают фактическое самоограничение ключевых оппозиционных политических партий в выдвижении реальных претендентов на должности глав регионов. Не имея собственных ресурсов для преодоления «муниципального фильтра», партии становятся еще более зависимыми от региональной властной машины и вынуждены выдвигать согласованных кандидатов, для регистрации которых можно получить подписи лояльных власти муниципальных депутатов. Для оппозиционных партий, «муниципальный фильтр» невыгоден тем, что он в ближайшие годы (до увеличения

ими уровня своего представительства в муниципалитетах) будет в ряде случаев подталкивать их к сотрудничеству с администрациями регионов и «ЕДИНОЙ РОССИЕЙ», чтобы иметь возможность выдвинуть своих кандидатов на выборах.

Региональные элиты не заинтересованы в обеспечении полноценной «партизации» представительных органов местного самоуправления, так как это способствует размыванию административного контроля над муниципальным уровнем власти. При существующей политике федерального центра в отношении партизации местного самоуправления региональные элиты объективно будут стремиться пресекать попытки оппозиционных партий установить долгосрочное взаимодействие с муниципальными депутатами.

В существующем виде «муниципальный фильтр» не в полной мере отвечает интересам политических партий. Представленные в Государственной Думе и в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации системные партии рассчитывают на облегчение процедур выдвижения своих кандидатов или отмену для себя «муниципального фильтра». В свою очередь, возможность самовыдвижения не отвечает интересам ни региональных элит, ни политических партий, и на выборах в целом ряде регионов не предусмотрена региональным законодательством.

В то же время использование «муниципального фильтра» для канализирования оппозиционных и протестных настроений избирателей технических оппонентов может привести к продвижению никчемных кандидатов оппозиционных партий. Заведомо слабые выдвиженцы таких партий, даже не достигнув значимого уровня поддержки избирателей, закрепляются в статусе лидера, что было бы невозможным в условиях высокой политической конкуренции.

Распределение подписей

Сбор губернаторами избыточного (максимального) числа подписей муниципальных депутатов с целью полностью управлять выдвижением оппонентов, имея в своем активе недостающие у них подписи, является еще одной существенной проблемой «муниципального фильтра». Нормы федерального законодательства не содержат прямого запрета на сбор максимального числа подписей одним кандидатом (вплоть до 100% от имеющихся). Существуют лишь ограничения по количеству подписей, которые необходимо сдать в избирательную комиссию. Технология блокирования выдвижения оппозиционных кандидатов с помощью массового сбора подписей апробирована в целом ряде регионов, что спровоцировала скандалы с выходом на федеральный уровень. Такие ситуации содержат признаки злоупотребления правом на сбор муниципальных подписей для получения преимущества в избирательном процессе.

Уловка в том, что подписи сверх требуемой нормы собираются в интересах действующих глав или временно исполняющих обязанности, а также «технических» кандидатов, что создает непреодолимое препятствие для оппозиционных кандидатов. Выдвиженцы от власти массово собирают подписи депутатов, затем их заверяют у нотариусов или глав поселений, но не предъявляют в момент подачи документов на регистрацию. Поскольку действительной признается подпись депутата, заверенная ранее других подписей, отданных им другим кандидатам, сбор «вторичных подписей» теряет смысл. Массовый сбор подписей выборных лиц муниципалитетов создает непреодолимые препятствия и для выполнения территориальной квоты — обязанности представить для регистрации подписи депутатов из не менее чем трех четвертей муниципальных образований на уровне городских округов и муниципальных районов.

При этом пункт 15 части 3 статьи 18 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает, что списки муниципалов, поддержавших кандидатов в губернаторы, «публикуются в региональных государственных периодических печатных изданиях» или «размещаются на сайтах избирательных комиссий». Сложившаяся практика не соответствует данной норме, так как только при «публичном соотнесении сведений, содержащихся в нотариальных реестрах, журналах, квитанциях и в самих подписных листах, можно понять и оценить настоящий масштаб сбора подписей», а также «проверить голословность или достоверность заявлений кандидатов о невозможности осуществить сбор подписей»¹⁹.

Проблемные ситуации имели место в регионах, где по данным предварительных опросов губернаторы не обладали весомым рейтингом. Принципиальным моментом при использовании данной технологии является возможность ее «тонкой настройки» в зависимости от хода сбора подписей штабами оппонентов. Одним из каналов информирования региональных администраций о ходе сбора подписей оппозицией выступали местные нотариусы (через областные нотариальные палаты).

На многих выборах руководителей регионов была отмечена сопутствующая проблема определение права первенства кандидатов на муниципальную подпись. Проблемная ситуация дублирования подписей («двойных подписей») оказалась значимым фактором избирательной кампании с высокой конкуренцией. Технология «задвоения подписей» используется в первую очередь против сильных кандидатов. Она стала следствием отсутствия регламентирующего порядка в признании очередности подписи одного и того же депутата и попыток губернаторов собрать максимальное число подписей. В последнем случае возможно установление необходимой даты

¹⁹ «Голос» призвал сделать муниципальный фильтр публичнее // Коммерсант. 04.08.2017. <https://www.kommersant.ru/doc/3377261>.

сбора подписи «задним числом», чтобы она предшествовала дате подписи того же депутата за соперника.

В ходе избирательных кампаний глав регионов в анализируемый период обозначилась проблема «сгорания» муниципальных подписей и «потерянного голоса» местного депутата в тех случаях, когда поддержанные ими кандидаты по ряду причин не получают регистрацию. На выборах других уровней, где кандидаты-самовыдвиженцы собирают подписи избирателей, данная проблема не является значимой, так как избиратели могут поддерживать неограниченное количество кандидатов. На губернаторских выборах действует правило «один депутат — одна подпись», число муниципальных депутатов ограничено, и цена «ошибки» при выборе кандидата оказывается существенной и может ущемлять пассивные избирательные права популярных в регионе кандидатов. К тому же большое число «потерянных подписей» может снижать уровень легитимности выборов.

На практике оказалось, что кандидаты не сблизились с муниципалитетами. Личные поездки по районам непосредственно в целях сбора подписей совершали лишь немногие претенденты в большей части для постановочных кадров СМИ. Взаимодействием с муниципальными депутатами преимущественно занимались администрации губернаторов через глав муниципальных образований.

Регистрация кандидатов через прохождение «муниципального фильтра» дополнительно способствует отказу значительной части избирателей от участия в выборах, провоцирует абсентеистские настроения, что негативно влияет на формирование культуры гражданского участия. В абсолютном большинстве случаев явка на выборах губернаторов, не совмещенных с федеральными, показывает меньший уровень участия избирателей, чем на аналогичных выборах в начале 2000-х годов.

Коррекция «муниципального фильтра»

В апреле 2017 года лидеры трех парламентских партий системной оппозиции (КПРФ, ЛДПР, СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ) направили Президенту Российской Федерации Владимиру Путину обращение об отмене муниципального фильтра для политических партий, представленных в Государственной Думе.

В июле 2017 года Председатель ЦИК России Э. Памфилова на встрече с общественностью обозначила необходимость скорректировать «муниципальный фильтр» на губернаторских выборах в России и сделать его более демократичным. При этом были названы основные пункты изменений: понижение верхнего уровня сбора подписей в 10 процентов, установленного во многих регионах; пересмотр установленного правила одной подписи. Декларируемая позиция заключается в том, чтобы «муниципальный фильтр» «не служил препятствием для

крупных конкурентов»²⁰. Позднее ЦИК России выдвинула предложения по смягчению муниципального фильтра на губернаторских выборах, в числе которых снижение требуемой поддержки от муниципалов до 3–5 процентов (сейчас 5–10%), освобождение парламентских партий и представленных в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации партий от сбора подписей для своих кандидатов. Целесообразность полной отмены фильтра ЦИК России отвергает, «потому что надо убирать из кампании всех выродков, порожденных нечестными политтехнологами»²¹.

Эксперты Фонда развития гражданского общества предлагают «реновировать» муниципальный фильтр. Прежде всего, в избирательном процессе следует исключить возможность повторения ситуации, когда кандидат от парламентской партии, представленной в большинстве муниципалитетов региона, оказывается вне электорального списка кандидатов. Эксперты предлагают ввести существенные изменения, установив новые требования к условиям прохождения муниципального фильтра.

Во-первых, следует снизить верхнюю планку муниципального фильтра применительно как к общему количеству муниципальных депутатов, которые могут подписаться в поддержку выдвижения кандидата. Во-вторых, нужно запретить собирать и сдавать в избирательные комиссии подписи больше необходимого количества. При этом собранные, но непредставленные для регистрации подписи, должны «обнуляться». Данная норма снимет проблему «задвоения» подписей и заставит кандидатов тщательно подходить к работе со своими сторонниками в муниципалитетах и оформлению соответствующих документов. В-третьих, если политическая партия представлена в 25 процентов и более муниципалитетов региона (даже одним депутатом), то ее выдвиженец должен освобождаться от сбора подписей и регистрироваться автоматически в качестве кандидата. При этом суммарное партийное представительство в муниципалитетах рассчитывается только на основе итогов последних выборов, чтобы избежать влияния последующих переходов и воздействия административных механизмов²². В таком случае идея фильтра, по мнению экспертов, заключается в том, что партии должны иметь политическое представительство граждан на муниципальном уровне.

ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации вместе с Федеральной нотариальной палатой должны принять меры к опубликованию полных списков выборных лиц муниципалитетов, отдавших подписи за кандидатов. Для борьбы с «двойными подписями»

²⁰ Элла Памфилова призвала скорректировать муниципальный фильтр // Коммерсант. 26.07.2017. <https://www.kommersant.ru/doc/3367508>.

²¹ Кремлю доложат о выборах. Коммерсант. 25.10.2017 // <https://www.kommersant.ru/doc/3448467>.

²² Доклад Фонда развития гражданского общества «Выборы глав регионов в 2017 году: сценарии кампаний и прогнозы» // <http://civilfund.ru/mat/view/105>.

ми» Институт социально-экономических и политических исследований (ИСЭПИ) предлагал обнародовать список депутатов, поддержавших кандидата, в течение одного-трех дней после сдачи подписных листов, а также советовал субъектам Российской Федерации при принятии законов о создании двухуровневых городских округов и расширении муниципального депутатского корпуса снижать муниципальный фильтр до нижней границы в 5–6 процентов в зависимости от количества муниципальных депутатов. При этом в своем докладе 2014 года ИСЭПИ делал вывод, что при переходе к выборности губернаторов фильтр обеспечил «институциональную защиту от проникновения во власть кандидатов с радикальными, криминальными или сепаратистскими взглядами»²³.

Возможным способом преодоления проблемы подписей может быть введение «правила двух последовательных подписей», что требует поправок в федеральное законодательство. Муниципальный депутат, оставляя подпись в поддержку первого, «предпочитаемого» кандидата, может указать кандидата «второго выбора», на случай если «предпочитаемый» кандидат решит не участвовать в выборах или не сможет зарегистрироваться. Данный механизм позволяет смягчить негативные последствия правила «один депутат – одна подпись» и бороться с попытками штабов отдельных кандидатов зарезервировать себе подавляющее большинство муниципальных подписей. При этом снижаются коррупциогенные риски, каковые существовали бы в случае наличия у депутатов права отдавать свой голос неограниченному числу кандидатов. Однако этот механизм существенно усложнит порядок учета муниципальных подписей для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Возможность отзыва своей подписи муниципальным депутатом вплоть до стадии их проверки избирательной комиссией открывает штабам конкурентов пространство возможностей для применения юридических технологий по лишению регистрации (или предотвращению регистрации) «неудобного» кандидата. Штабы кандидатов могут оказывать давление на муниципальных депутатов или коррумтировать их, чтобы принудить их отозвать свою подпись за «неудобного» кандидата. В свою очередь, недобросовестные депутаты могут угрожать своему кандидату отзывом подписи в корыстных целях. Для повышения защищенности депутатов и кандидатов от применения подобных технологий следует ввести норму о запрете депутату местного самоуправления отзываться своей подписью за ранее выбранного кандидата. Эту норму целесообразно вводить вместе с «правилом двух последовательных подписей». Если данное правило не вводится, то отзыв подписи и выбор нового кандидата возможен лишь в том случае, если кандидат не был зарегистрирован или самостоятельно отказался от сдачи документов в избирательную комиссию.

²³ Муниципальный фильтр слишком мало пропускает. Коммерсант. 29.08.2017 // <https://www.kommersant.ru/doc/3396584>.

В итоге «муниципальный фильтр» стал удобным механизмом, который позволяет федеральному центру и региональным элитам управлять избирательными кампаниями. Он стал часто использоваться как технологический инструмент калибровки определения основных и технических кандидатов, отсекация нежелательных претендентов. Следует признать положительной стороной «муниципального фильтра» отстранение от участия в губернаторских выборах представителей криминала и политических популистов. Однако, как показывает опыт проведения губернаторских выборов, данный механизм может нормально функционировать только при «неформальных» схемах, позволяющих его обходить, что негативно сказывается на принятых избирательных нормах и правовой культуре. Несмотря на некоторые позитивные моменты, правовая практика установления «муниципального фильтра» влечет необоснованное ограничение избирательных прав граждан, создавая условия для злоупотребления кандидатом от «партии власти» правом на сбор муниципальных подписей и оказывает негативное влияние на организацию власти на уровне местного самоуправления.

Список литературы

1. Laakso M., Taagepera R. «Effective» Number of Parties: A Measure with Application to West Europe // Comparative Political Studies. 1979. № 12 (1). P. 3–27.