

Российский общественный институт избирательного права

Доклад

Муниципальный фильтр. Анализ практики применения



РОИИП
Москва, 2017

Доклад
по результатам исследования практики применения норм закона о
необходимости сбора подписей муниципальных выборных лиц в
поддержку выдвижения кандидата на должность высшего
должностного лица субъекта Российской Федерации

Муниципальный фильтр:
правовое регулирование и практика применения

«Муниципальный фильтр»¹ представляет собой систему поддержки выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица (губернатора) субъекта Российской Федерации посредством сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации.

Так называемый муниципальный фильтр введен в российское законодательство Федеральным законом от 02.05.2012 г. № 40-ФЗ одновременно с возвращением прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и применяется при проведении всех прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с 2012 года.

В настоящем докладе проанализировано правовое регулирование муниципального фильтра в субъектах Российской Федерации и практика его применения на выборах 2012 – 2017 годов, в том числе в сравнении показателей с избирательными кампаниями 2000 – 2005 годов, проводившихся без применения муниципального фильтра.

Данные о прохождении муниципального фильтра на выборах в 2017 году, отмеченные в диаграммах знаком *, представлены по состоянию на 02.08.2017 г., при этом учтены данные по 9 субъектам Российской Федерации, в которых по состоянию на указанную дату завершился процесс регистрации кандидатов (в 7 субъектах Российской Федерации процесс регистрации кандидатов продолжается, данные по ним будут актуализированы и представлены в окончательном варианте доклада после завершения регистрации).

¹ «Муниципальный фильтр» - это устоявшееся название квалифицированных требований к кандидату, заключающееся в необходимости в соответствии с установленной законом процедурой собрать в поддержку своего выдвижения необходимое число подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований.

Правовые условия

За пятилетний период правовое регулирование муниципального фильтра на федеральном уровне осталось без принципиальных изменений. Единственным исключением стало постановление Конституционного Суда Российской Федерации.

Федеральным законом установлены следующие условия или правовые рамки условий, соблюдение которых необходимо для того, чтобы выдвижение кандидата считалось поддержанным депутатами представительных органов и избранными главами муниципальных образований (т.е. прошедшим муниципальный фильтр):

- число депутатов представительных органов и (или) глав муниципальных образований, которые должны поддержать выдвижение кандидата, определяется законом субъекта Российской Федерации, но не может быть менее 5 и более 10 % от числа таких лиц в субъекте Российской Федерации;

- в числе лиц, поддержавших выдвижение кандидата, должны быть депутаты представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранные на муниципальных выборах главы муниципальных районов и городских округов в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации в пределах от 5 до 10 % таких лиц в субъекте Российской Федерации (данное условие не применяется в городах федерального значения, поскольку там действует одноуровневая система местного самоуправления);

- кандидат должен быть поддержан депутатами представительных органов муниципальных районов, городских округов и (или) избранными главами муниципальных районов, городских округов не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации (для городов федерального значения – в трех четвертях внутригородских муниципальных образований города федерального значения).

Законодательное установление трех (для городов федерального значения – двух) условий, соблюдение каждого из которых является обязательным для прохождения муниципального фильтра, позволило экспертам говорить о «трехслойности» муниципального фильтра. Несоблюдение хотя бы одного из указанных условий является основанием для отказа в регистрации кандидата. При этом на практике самым сложным для кандидатов является соблюдение третьего условия, требующего получения хотя бы по одной подписи депутатов и глав муниципальных районов и городских округов в трех четвертях таких муниципальных образований субъекта.

Конкретное число депутатов представительных органов и (или) глав муниципальных образований в абсолютных цифрах устанавливается

избирательной комиссией субъекта Российской Федерации после официального опубликования решения о назначении выборов.

Кроме указанных условий прохождения муниципального фильтра федеральным законодательством установлены следующие правовые условия сбора подписей депутатов и глав муниципальных образований:

- депутат представительного органа, глава муниципального образования собственноручно ставит подпись и указывает дату и время ее проставления, подпись должна быть нотариально засвидетельствована;

- депутат представительного органа, глава муниципального образования вправе поставить подпись в поддержку выдвижения только одного кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в случае представления в избирательную комиссию подписей одного депутата в поддержку нескольких кандидатов, засчитывается только одна подпись, которая по времени была проставлена раньше, остальные подписи признаются недействительными;

- число подписей, представляемых в избирательную комиссию, может превышать число подписей, необходимое для регистрации кандидата, но не более чем на 5 % (или не более чем на 2 подписи, если необходимое для регистрации число подписей менее 40);

- выявление недостаточного количества достоверных подписей депутатов представительных органов, глав муниципальных образований является основанием для отказа в регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

За период с 2012 по 2016 гг. с использованием муниципального фильтра проведена 71 избирательная кампания по выборам высших должностных лиц 67 субъектов Российской Федерации, в том числе в 4 субъектах Российской Федерации дважды (Республика Коми, Забайкальский край, Амурская область, Брянская область). В 2017 году выборы с использованием муниципального фильтра пройдут в 16 субъектах Российской Федерации, в том числе в 7 такие выборы состоятся второй раз в новейшей истории. Всего за период 2012 – 2017 гг. с использованием муниципального фильтра прошли (проходят) 87 избирательных кампаний в 76 субъектах Российской Федерации, в том числе в 11 субъектах Российской Федерации дважды. При этом, с учетом максимального срока полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, за период 2012 – 2017 гг. выборы прошли (либо проходят в текущем году) хотя бы по одному разу во всех субъектах Российской Федерации, в которых после реформы порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации 2012 года предусмотрено избрание высшего должностного лица на прямых выборах.

Размер муниципального фильтра (число депутатов и глав муниципальных образований, необходимое для поддержки кандидата)

Число депутатов представительных органов и (или) избранных глав муниципальных образований, поддержка которых необходима для регистрации кандидата, определяется законом субъекта Российской Федерации в пределах от 5 до 10 % от общего числа депутатов и избранных глав. При этом законом устанавливается отдельно необходимое число депутатов представительных органов и избранных глав всех муниципальных образований, независимо от уровня муниципального образования, и, отдельно, число депутатов представительных органов и глав муниципальных районов и городских округов (муниципальных образований верхнего уровня), которые должны быть в числе лиц, поддержавших кандидата.

Федеральный закон не связывает устанавливаемое число (процент) депутатов и глав всех муниципальных образований и депутатов и глав муниципальных районов и городских округов между собой, предоставляя законодателю субъекта Российской Федерации право устанавливать как одинаковое, так различающееся число указанных лиц, каждое из которых должно быть в установленных федеральным законодателем пределах.

В настоящем исследовании проанализированы законы 76 субъектов Российской Федерации, в которых проводятся прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, включая 73 субъекта Российской Федерации (кроме городов федерального значения), где в качестве элемента муниципального фильтра установлено число депутатов и глав муниципальных районов и городских округов.

Анализ установленного законами субъектов Российской Федерации числа депутатов и глав муниципальных образований свидетельствует, что в большинстве субъектов Российской Федерации необходимое для поддержки кандидата число лиц ближе к минимально возможному в установленных федеральным законом пределах. **Среднее число подписей всех выборных лиц местного самоуправления составляет 7,25 %, среднее число подписей выборных лиц муниципальных районов и городских округов – 7,37 %. При этом самым часто применяемым порогом в обоих случаях является 7 %, которое установлено в 27 субъектах для депутатов и глав всех муниципальных образований и в 21 субъекте для депутатов и глав муниципальных районов и городских округов.**

В 75 из 76 субъектов Российской Федерации установлено целое значение процента подписей, единственным исключением является Свердловская область, где число подписей составляет 7,9 %.

Размер муниципального фильтра в субъектах Российской Федерации

| Субъект РФ | Всего подписей депутатов представительных органов, глав муниципальных образований лиц, в процентах | Подписей депутатов, глав муниципальных районов и городских округов, в процентах |
|--------------------------|--|--|
| Белгородская область | 5 | 5 |
| Волгоградская область | 5 | 5 |
| Воронежская область | 5 | 5 |
| Иркутская область | 5 | 5 |
| Калужская область | 5 | 5 |
| Кировская область | 5 | 5 |
| Красноярский край | 5 | 5 |
| Новосибирская область | 5 | 5 |
| Омская область | 5 | 5 |
| Оренбургская область | 5 | 5 |
| Республика Башкортостан | 5 | 5 |
| Республика Саха (Якутия) | 5 | 5 |
| Республика Татарстан | 5 | 5 |
| Ростовская область | 5 | 5 |
| Тюменская область | 5 | 5 |
| Ярославская область | 5 | 5 |
| Курганская область | 6 | 6 |
| Курская область | 6 | 6 |
| Пермский край | 6 | 6 |
| Саратовская область | 6 | 6 |
| Ставропольский край | 6 | 6 |
| Москва | 6 | |
| Приморский край | 7 | 5 |
| Амурская область | 7 | 7 |
| Астраханская область | 7 | 7 |
| Брянская область | 7 | 7 |
| Вологодская область | 7 | 7 |
| Еврейская авт.область | 7 | 7 |
| Липецкая область | 7 | 7 |
| Московская область | 7 | 7 |
| Мурманская область | 7 | 7 |
| Республика Алтай | 7 | 7 |
| Республика Бурятия | 7 | 7 |
| Республика Карелия | 7 | 7 |
| Республика Мордовия | 7 | 7 |
| Рязанская область | 7 | 7 |
| Самарская область | 7 | 7 |

| | | |
|-------------------------|-----|-----|
| Смоленская область | 7 | 7 |
| Тамбовская область | 7 | 7 |
| Тверская область | 7 | 7 |
| Тульская область | 7 | 7 |
| Удмуртская Республика | 7 | 7 |
| Челябинская область | 7 | 7 |
| Чеченская Республика | 7 | 7 |
| Алтайский край | 7 | 10 |
| Ленинградская область | 7 | 10 |
| Нижегородская область | 7 | 10 |
| Псковская область | 7 | 10 |
| Чувашская Республика | 7 | 10 |
| Свердловская область | 7,9 | 7,9 |
| Архангельская область | 8 | 8 |
| Владимирская область | 8 | 8 |
| Забайкальский край | 8 | 8 |
| Калининградская область | 8 | 8 |
| Кемеровская область | 8 | 8 |
| Костромская область | 8 | 8 |
| Орловская область | 8 | 8 |
| Пензенская область | 8 | 8 |
| Хабаровский край | 8 | 8 |
| Республика Калмыкия | 9 | 9 |
| Республика Марий Эл | 9 | 9 |
| Республика Тыва | 9 | 9 |
| Ульяновская область | 9 | 9 |
| Ивановская область | 10 | 10 |
| Камчатский край | 10 | 10 |
| Краснодарский край | 10 | 10 |
| Магаданская область | 10 | 10 |
| Ненецкий авт.округ | 10 | 10 |
| Новгородская область | 10 | 10 |
| Республика Коми | 10 | 10 |
| Республика Хакасия | 10 | 10 |
| Сахалинская область | 10 | 10 |
| Томская область | 10 | 10 |
| Чукотский авт.округ | 10 | 10 |
| Санкт-Петербург | 10 | |
| Севастополь | 10 | |

Наибольшее число субъектов Российской Федерации установили значение муниципального фильтра на уровне 7% (27 субъектов), на втором месте по численности субъектов значение в 5% (16 субъектов), и 13 субъектов Российской Федерации установили планку

муниципального фильтра на уровне 10 %. Распределение субъектов Российской Федерации по числу депутатов и глав всех муниципальных образований (в процентах), необходимому для поддержки кандидата (размеру муниципального фильтра), представлено на диаграмме.



Распределение субъектов Российской Федерации по числу депутатов и глав муниципальных районов и городских округов, необходимому для поддержки кандидата (размеру муниципального фильтра – второй слой), представлено на диаграмме.



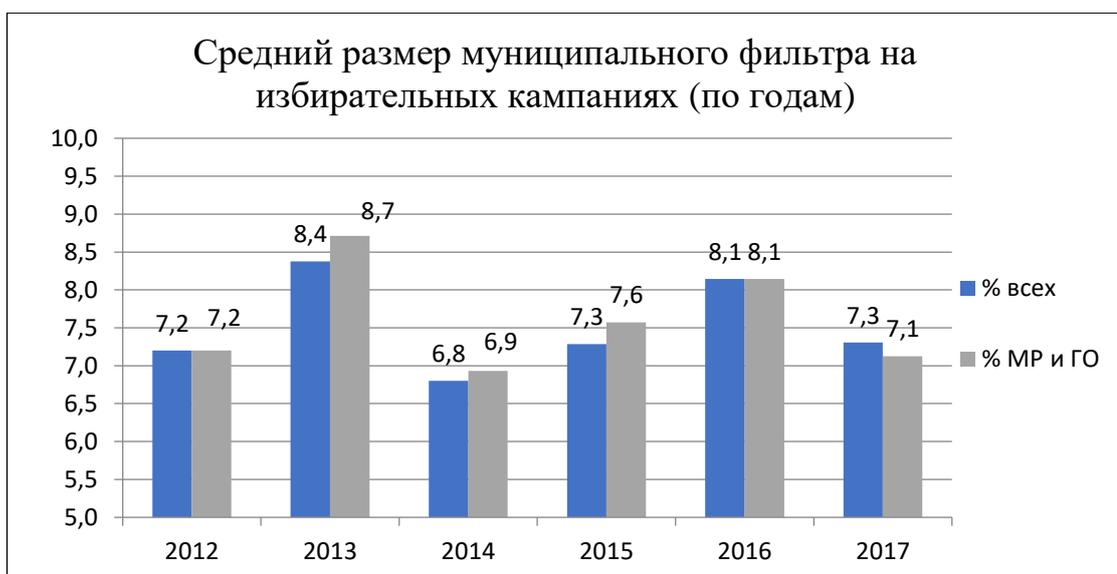
Из 73 субъектов Российской Федерации, где отдельно установлено число депутатов и глав муниципальных районов и городских округов (все, кроме трех городских округов), в 67 субъектах (91,8 %) такое число (процент) совпадает с общим числом депутатов и глав всех муниципальных образований. Лишь в 6 субъектах (8,2 %) установлены разные значения для указанных показателей.

При этом в 5 субъектах (Чувашская Республика, Алтайский край, Ленинградская область, Нижегородская область, Псковская область) число подписей выборных лиц верхнего уровня превышает общее число подписей выборных лиц, причем во всех 5 случаях на 3 %, в 1 субъекте (Приморский край) – оно установлено меньше общего числа подписей на 2 %. Интересно, что во всех 6 случаях различающихся показателей, общее число депутатов и глав всех муниципальных образований установлено в размере 7 %, а число депутатов и глав муниципальных районов и городских округов – в максимально возможном (10 %) в 5 случаях и минимально возможном (5 %) в 1 случае размере.

**Субъекты Российской Федерации,
в которых установлены разные проценты подписей для депутатов и глав всех
уровней и депутатов и глав муниципальных районов и городских округов**

| Субъект РФ | Всего подписей выборных лиц, в процентах | Подписей выборных лиц муниципальных районов и городских округов, в процентах |
|-----------------------|--|---|
| Приморский край | 7 | 5 |
| Алтайский край | 7 | 10 |
| Ленинградская область | 7 | 10 |
| Нижегородская область | 7 | 10 |
| Псковская область | 7 | 10 |
| Чувашская Республика | 7 | 10 |

Средний размер муниципального фильтра на избирательных кампаниях по выборам высших должностных лиц субъекта РФ, проводимых в период 2012 – 2017 годы, представлен на графике:



Как следует из графика, какой либо ярко выраженной динамики изменения размеров муниципального фильтра в зависимости от года проведения выборов не наблюдается и полностью зависит от субъектов РФ, в которых проходят выборы в каждом конкретном году.

Анализ установленного законами субъектов Российской Федерации числа подписей свидетельствует о стабильности правовых условий в этой части регулирования выборов: во всех 11 субъектах Российской Федерации, где за период 2012 – 2017 гг. прошли (проходят) две избирательные кампании по выборам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, все устанавливаемые законом параметры муниципального фильтра в процентах остались неизменными.

Вместе с тем примером максимально возможной в рамках федерального законодательства либерализации муниципального фильтра является его снижение в Ярославской области непосредственно перед началом избирательной кампании с 8 % до 5 % (закон принят 05.05.2017 г. №14-з). В ряде субъектов Российской Федерации при первоначальном принятии законов о выборах высших должностных лиц проходили широкие и оживленные дискуссии, по результатам которых размер муниципального фильтра изменялся, причем в разные стороны (так, в 2012 году в Свердловской области размер муниципального фильтра был сокращен с 10 % во внесенном проекте до 7,9 % в принятом законе в результате компромисса с парламентской оппозицией; в том же 2012 году в Алтайском крае размер муниципального фильтра был увеличен с 5 % во внесенном проекте до 7 % депутатов и глав всех муниципальных образований и 10 % депутатов и глав муниципальных районов и городских округов в принятом законе по предложению Ассоциации муниципальных образований Алтайского края с учетом позиции фракции большинства, предложившей 7 % в качестве компромисса).

При этом сокращение числа необходимых подписей в абсолютном выражении в ряде регионов вызвано сокращением общего числа депутатов и избираемых глав муниципальных образований, в том числе по причине преобразований муниципальных районов в городские округа с ликвидацией входивших в муниципальные районы городских и сельских поселений и, соответственно, их представительных органов. Так, в Калининградской области число сократилось с 65 до 37, в Новгородской области – со 181 до 131, в Рязанской области – с 241 до 218, в Удмуртской Республике с 267 до 263, в Белгородской области со 155 до 150.

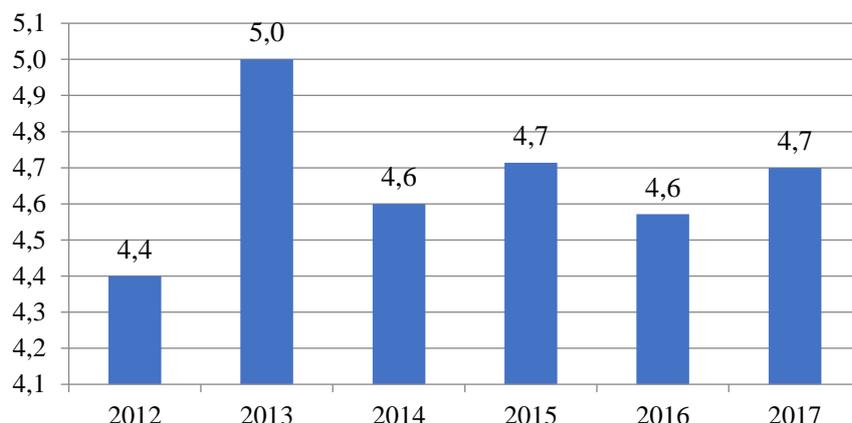
Практика применения муниципального фильтра

За период с 2012 по 2017 гг. во всех субъектах Российской Федерации, установивших прямые выборы высших должностных лиц, такие выборы состоялись хотя бы один раз. В связи с этим накопленный объем данных и практики применения муниципального фильтра позволяет достаточно объективно проанализировать накопленную практику и сделать выводы о применении муниципального фильтра.

Применение муниципального фильтра позволяет поддерживать достаточно стабильный уровень конкурентности выборов высших должностных лиц на протяжении всех исследуемых годов в средних пределах от 4,4 до 5,0 зарегистрированных, т.е. успешно преодолевших муниципальный фильтр, кандидатов в одной избирательной кампании, при этом среднее число кандидатов составляет 4,7 человек в одной кампании, обеспечивая избирателям возможность выбора из нескольких политических альтернатив. При этом показатели последних 4 лет (2014-2017 гг.) отличаются еще большей устойчивостью, что свидетельствует об адаптации политической системы к институту муниципального фильтра.

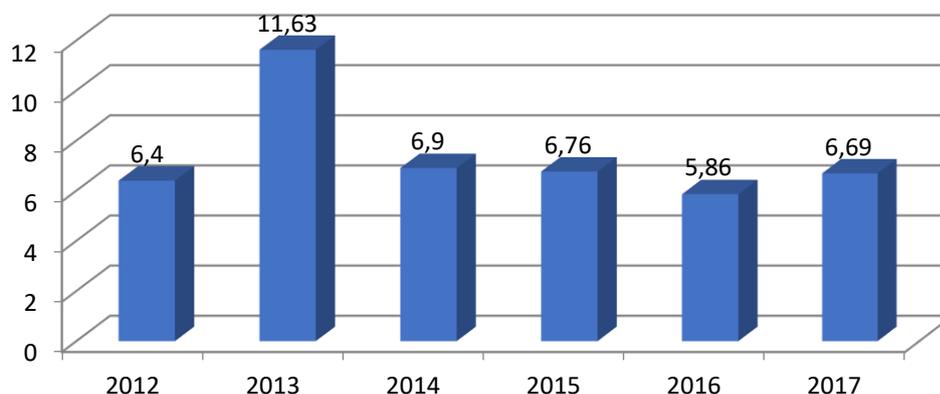
Вполне логично, что в абсолютном большинстве случаев муниципальный фильтр успешно преодолевается кандидатами от парламентских партий, а также в большинстве случаев от одной непарламентской партии либо одним самовыдвиженцем.

Среднее количество зарегистрированных кандидатов в субъекте РФ



Среднее количество выдвинутых кандидатов на одной избирательной кампании в целом также принципиально не отличается, за исключением 2013 г., в котором проводились выборы в Москве и Московской области с 40 и 16 выдвинутыми кандидатами соответственно. Данное обстоятельство свидетельствует об адаптации политической системы к институту муниципального фильтра.

Среднее количество выдвинутых кандидатов (по годам)



Анализ показателей преодоления муниципального фильтра по годам проведения избирательных кампаний (среднего процента зарегистрированных кандидатов от числа выдвинутых кандидатов в субъектах Российской Федерации, в которых выборы состоялись в соответствующем году)² показывает достаточную стабильность: этот

² Средний процент рассчитан как среднее значение процента зарегистрированных кандидатов от числа выдвинутых в каждом из таких субъектов Российской Федерации, т.е. представляет собой частное от

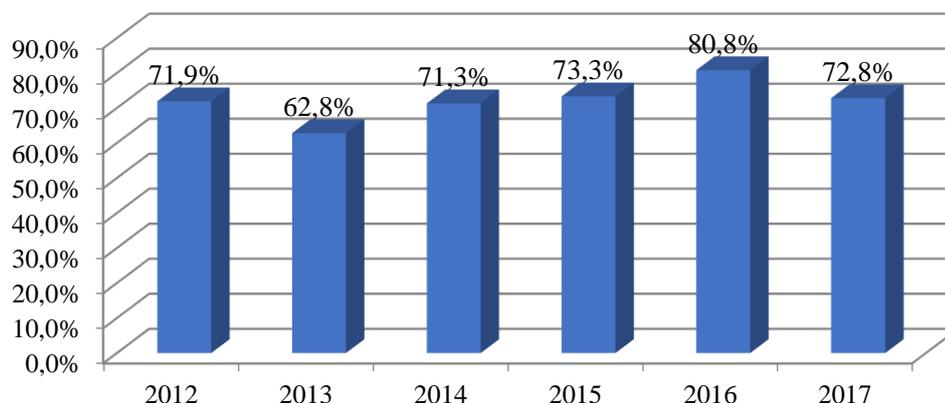
показатель опускался ниже 71 % лишь однажды в 2013 году, когда составил 62,8 %, в основном по причине прохождения в указанном году выборов Мэра Москвы, на которых было выдвинуто 40 кандидатов, и Губернатора Московской области, на которых было выдвинуто 16 кандидатов (это 2 из 3 избирательных кампаний с наибольшим количеством непрошедших муниципальный фильтр кандидатов и 2 из 4 кампаний, на которых число выдвинутых кандидатов превышало число кандидатов, которые теоретически могли преодолеть муниципальный фильтр, и 2 из 2 кампаний, на которых все выдвинутые кандидаты теоретически не могли преодолеть первый слой муниципального фильтра).

Сопоставление данных о среднем числе зарегистрированных кандидатов по годам проведения выборов свидетельствует об устойчивой тенденции к постепенному увеличению показателя успешного преодоления муниципального фильтра, что при стабильности его законодательных условий позволяет говорить о том, что в целом политическая система страны постепенно адаптируется к относительно новому институту, а политические партии с каждым годом более качественно готовятся к проведению избирательных кампаний. Постепенный рост показателя также подтверждает, что само введение муниципального фильтра стимулировало политические партии, претендующие на заметную роль в политической системе страны, активнее участвовать в муниципальных выборах, выдвигая своих кандидатов, в первую очередь, в депутаты представительных органов муниципальных образований, развивать свои региональные и местные отделения. Увеличение показателя также свидетельствует (и в ряде случаев это очевидно из хода избирательной кампании) о широкой практике политических договоренностей и компромиссов между различными политическими партиями и их региональными отделениями, которые направлены на выдвижение одного кандидата от нескольких партий (выдвижение одной партией и отказ от выдвижения другими партиями с поддержкой с их стороны выдвинутого кандидата). Результатом таких компромиссов может быть назначение члена Совета Федерации от оппозиционной партии, принятие пакета изменений в законодательство, предлагаемых оппозицией, и др. Такая практика полностью согласуется с принципами парламентской демократии и стимулирует межпартийный диалог и сотрудничество в более широких вопросах.

Рекордный показатель прохождения муниципального фильтра, продемонстрированный в 2016 году, составил 80,8 %, что означает, что в среднем четыре из пяти кандидатов успешно преодолели муниципальный фильтр.

суммы показателей процентов в каждом из субъектов Российской Федерации и количества таких субъектов. Аналогичным образом рассчитаны другие показатели среднего процента в настоящем докладе.

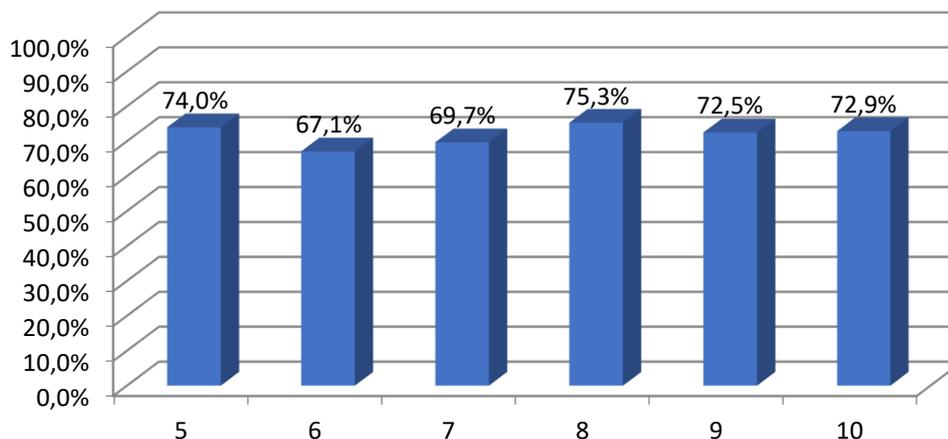
Средний процент зарегистрированных кандидатов от числа выдвинутых по годам



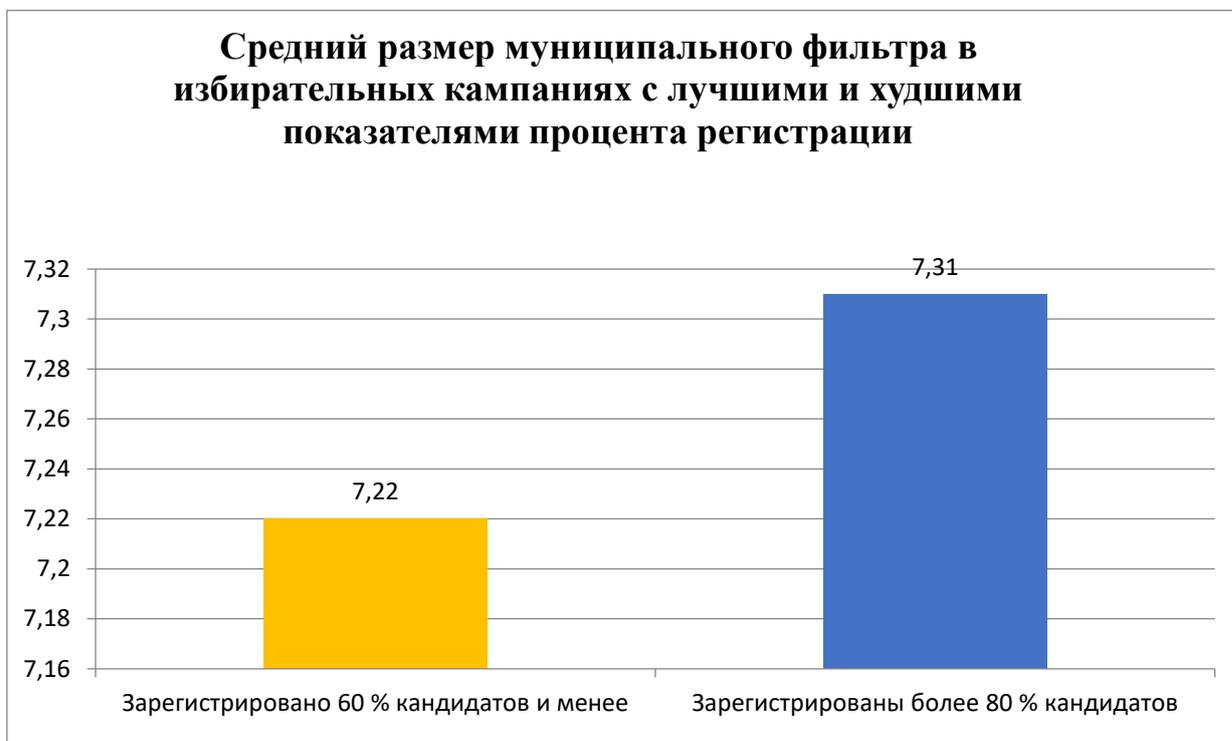
Как свидетельствует проведенный анализ, размер муниципального фильтра (первого слоя – числа депутатов и глав всех муниципальных образований) не оказывает определяющего влияния на успешное его преодоление кандидатами.

Средний процент кандидатов, успешно преодолевших муниципальный фильтр соответствующего размера, как показано на графике, колеблется от 67,1 % при 6-процентном фильтре до 75,3 % при 8-процентном фильтре, при этом линейной зависимости, как видно из диаграммы, не наблюдается. Самые низкие показатели при 6 и 7-процентном фильтре вызваны уже упоминавшимися избирательными кампаниями с большим числом выдвинутых и не преодолевших фильтр кандидатов в Москве и Московской области соответственно, которые являются, скорее исключениями в анализируемом массиве избирательных кампаний.

Влияние размера мун.фильтра на средний процент зарегистрированных кандидатов



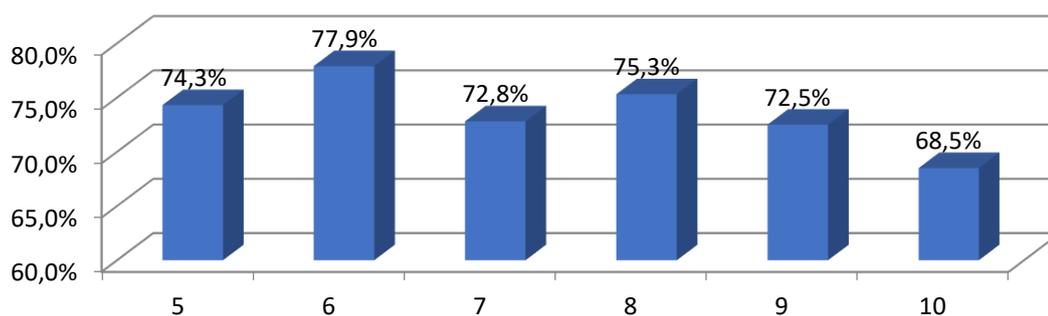
Сравнение показателей среднего размера муниципального фильтра (первого слоя) на избирательных кампаниях с лучшими (более 80 % зарегистрированных кандидатов) и худшими (60 % и менее зарегистрированных кандидатов) показателями успешного преодоления муниципального фильтра показывает достаточно неожиданный результат: худшие показатели регистрации достигнуты при меньшем размере муниципального фильтра.



Анализ показателей успешного преодоления муниципального фильтра в зависимости от размера его второго слоя – числа депутатов и глав муниципальных районов и городских округов **позволяет выявить определенную тенденцию снижения среднего показателя успешного преодоления муниципального фильтра при увеличении размера второго слоя муниципального фильтра, начиная с 8 %.**

Как следует из графика, установление **10 % сбора подписей депутатов и глав муниципальных районов и городских округов представляет собой определенный барьер, весьма существенно сокращающий на практике число кандидатов, успешно преодолевающих муниципальный фильтр, и являющийся таким образом наиболее сложным из анализируемых параметров муниципального фильтра, которые устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.**

Влияние размера второго слоя мун.фильтра (мун.районы и гор.округа) на средний процент зарегистрированных кандидатов

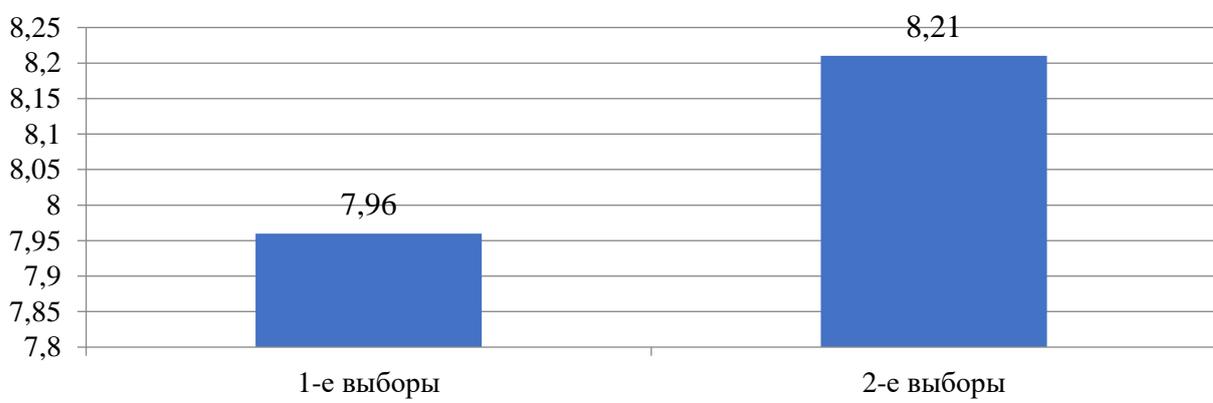


Успешность прохождения третьего слоя муниципального фильтра, для преодоления которого необходимо получить поддержку депутатов и глав муниципальных районов и городских округов не менее чем в трех четвертях таких муниципальных образований субъекта Российской Федерации, здесь не анализируется, поскольку он установлен федеральным законом, является единым для всех субъектов Российской Федерации и не может быть изменен или скорректирован законом субъекта Российской Федерации. Единственной модификацией третьего слоя муниципального фильтра являются города федерального значения, где в силу отсутствия муниципальных районов и городских округов и одноуровневой системы местного самоуправления требование о поддержке в трех четвертях муниципальных образований применяется к общему числу внутригородских муниципальных образований.

Сравнение среднего процента регистрации кандидатов в 11 субъектах Российской Федерации, в которых за период 2012 – 2017 гг. прошли (проходят) две избирательные кампании по выборам высшего должностного лица также показывает тенденцию на повышение уровня успешности прохождения муниципального фильтра, хотя и не очень значительное. При этом в 6 таких субъектов этот показатель увеличился, в 5 – снизился.

В 5 из 11 субъектах Российской Федерации, в которых прошли по две избирательные кампании, число зарегистрированных кандидатов в первый и во второй раз не изменилось.

Изменение среднего процента регистрации в субъектах РФ, в которых прошли две избирательные кампании



Анализ оснований утраты статуса выдвинутыми, но не зарегистрированными кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (отказ в регистрации по результатам проверки представленных документов, отказ в регистрации или признание утратившим статус кандидата ввиду непредставления документов для регистрации, снятие своей кандидатуры, отзыв выдвинувшим избирательным объединением) по результатам выборов 2012 – 2016 гг. показывает, что число отказов в регистрации кандидатам, не преодолевшим муниципальный фильтр, по результатам проверки избирательной комиссией представленных листов поддержки и выявления недостаточного числа подписей составляет всего 6,5 % случаев. В 13,4 % случаев кандидаты представили в избирательную комиссию заведомо недостаточное число подписей муниципальных депутатов, т.е. число подписей, которого не хватало для прохождения муниципального фильтра даже до проверки избирательной комиссией представленных подписей.

Абсолютное большинство случаев составляет непредставление документов кандидатов в избирательную комиссию³, что может быть обусловлено как неудачной попыткой сбора подписей, так и отсутствием реального намерения участвовать в выборах (так, из 40 кандидатов на должность Мэра Москвы 34 не представили документы для регистрации либо представили документы без подписей муниципальных депутатов).

10 % не зарегистрированных кандидатов подали в избирательные комиссии заявления о снятии своей кандидатуры, при этом лишь однажды – в Кемеровской области, согласно решению избирательной комиссии,

³ В настоящем исследовании к непредставлению листов поддержки отнесены случаи представления кандидатом в избирательную комиссию пустых листов поддержки (т.е. бланков листов), не содержащих подписи выборных лиц и сведения о них, зафиксированные дважды только в 2017 г. (Свердловская область и г. Севастополь), а также случай выдвижения кандидата, не обладающего пассивным избирательным правом в 2017 г. (Республика Карелия).

кандидат указал в качестве причины снятия своей кандидатуры невозможность сбора подписей муниципальных депутатов в необходимом количестве.

Причины утраты статуса кандидата представлены на графике ниже:



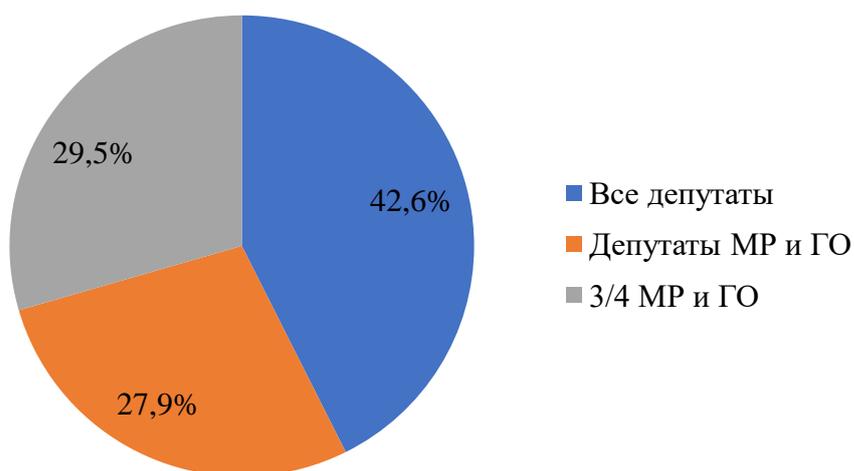
По результатам анализа случаев отказов в регистрации кандидатов, характеризующихся принятием мотивированных решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата и, по крайней мере, юридически выраженным желанием кандидатов и выдвинувших их избирательных объединений продолжать участвовать в соответствующих избирательных кампаниях, с точки зрения выявления слоя или слоев муниципального фильтра, оказавшегося непреодолимым для соответствующего кандидата, выявлено следующее.

При представлении кандидатом в избирательную комиссию заведомо недостаточного числа подписей избирателей: из 28 случаев в 26 недостаточным было число подписей всех депутатов и глав муниципальных образований, в 17 – депутатов и глав муниципальных районов и городских округов, в 18 – недостаточным было число муниципальных районов и городских округов, в которых оказана поддержка кандидата. Как видно из этих данных, из 28 случаев в 16 кандидаты представили листы поддержки в количестве, заведомо недостаточном для преодоления всех трех слоев муниципального фильтра, в 10 – в количестве, недостаточном для преодоления первого слоя, в 1 случае – второго и третьего слоев, в 1 случае – третьего слоя (при отсутствии второго, поскольку это произошло в городе федерального значения).

На нижеприведенной диаграмме для каждого слоя муниципального фильтра показан процент случаев, в которых кандидат его не прошел (за 100% принято общее количество упоминаний в решениях избирательных

комиссий слоев муниципального фильтра, которые кандидат не прошел, что больше чем число кандидатов, не прошедших муниципальный фильтр, поскольку в ряде случаев кандидат не проходил два или три слоя фильтра).

Случаи непрохождения мун.фильтра при представлении заведомо недостаточного для регистрации числа подписей

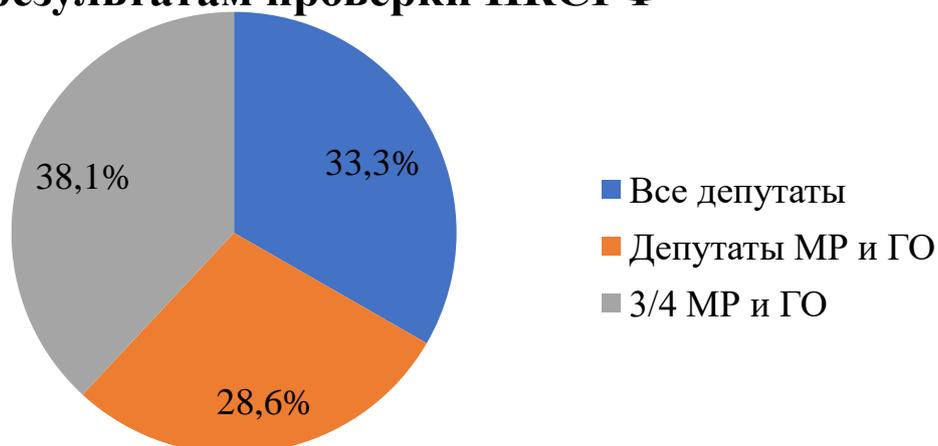


При представлении кандидатом достаточного, по его мнению, числа подписей избирателей и установлении избирательной комиссией по результатам проверки представленных подписей недостаточности таких подписей, являющегося основанием для отказа в регистрации кандидата: из 13 случаев в 7 недостаточным было число подписей всех депутатов и глав муниципальных образований, в 6 – депутатов и глав муниципальных районов и городских округов, в 8 – недостаточным было число муниципальных районов и городских округов, в которых оказана поддержка кандидата.

При этом из 13 случаев таких случаев в 2 кандидат не прошел все три слоя муниципального фильтра, в 3 – два слоя (второй и третий), в 9 – один слой (в том числе в 5 – первый, в 1 – второй, в 3 – третий). При этом в трех случаях непрохождения первого слоя фильтра в тексте решения избирательной комиссии указано только на недостаточное число подписей депутатов и глав всех муниципальных образований, отдельно соответствие числа подписей депутатов и глав муниципальных районов и городских округов, а также поддержка депутатами в трех четвертях муниципальных районов и городских округов в решении не оценена, что не исключает непрохождения этими кандидатами и других слоев.

На диаграмме для каждого слоя муниципального фильтра показан процент случаев, в которых кандидат его не прошел (за 100 % принято общее количество упоминаний в решениях избирательных комиссий слоев муниципального фильтра, которые кандидат не прошел, что больше чем число кандидатов, не прошедших муниципальный фильтр, поскольку в ряде случаев кандидат не проходил два или три слоя фильтра).

Случаи непрохождения мун.фильтра по результатам проверки ИКСРФ*

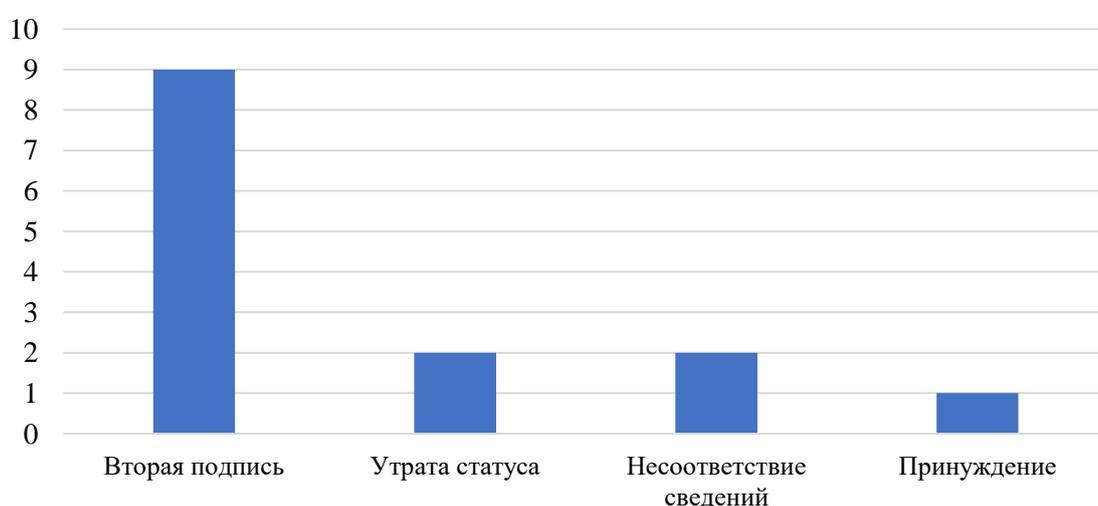


* в трех случаях отказов в тексте решения избирательной комиссии указано только на недостаточное число подписей депутатов и глав всех муниципальных образований, отдельно соответствие числа подписей депутатов и глав муниципальных районов и городских округов, а также поддержка депутатами в трех четвертях муниципальных районов и городских округов в решении не оценена.

Основаниями выбраковки подписей (учтены в тех случаях, когда эти основания изложены в решении избирательной комиссии) послужили следующие:

- установление факта поддержки одним депутатом или главой двух и более кандидатов (повторная подпись), при том что подпись в поддержку другого кандидата была внесена ранее по времени – 9,
- проставление подписей лицами, не являющимися депутатами, главами, избранными на муниципальных выборах (утрата соответствующего статуса до внесения подписи), - 2,
- несоответствие сведений о депутате действительности – 2,
- принуждение к проставлению подписей – 1.

Основания выбраковки подписей (количество решений)



Указанное число соответствует количеству решений, в которых изложены соответствующие основания, без учета числа выбракованных по ним подписей, а также решений, в текстах которых не указаны основания выбраковки подписей.

В рамках настоящего исследования сложно проанализировать причины непредставления документов или снятия кандидатом своей кандидатуры, поскольку выбывающий по таким основаниям кандидат официально не информирует комиссию о причинах такого решения (применительно к последнему основанию утраты статуса кандидата лишь однажды в тексте решения имеется ссылка на указанную кандидатом в заявлении о снятии своей кандидатуры – невозможность сбора подписей муниципальных депутатов).

Вместе с тем, на основе анализа решений избирательных комиссий и экспертной оценки можно предположить, что каждый следующий слой (согласно указанному выше порядку их изложения в федеральном законе) является более сложным для успешного преодоления, по сравнению с предыдущим. **Наиболее трудным является необходимость получения поддержки депутатов и глав муниципальных районов и городских округов в трех четвертях таких муниципальных образований, поскольку в ряде субъектов партийное представительство в представительных органах неоднородно по субъекту Российской Федерации, а формирование представительных органов муниципальных районов путем делегирования главы и депутатов представительных органов входящих в их состав городских и сельских поселений, нередко приводит к 100-процентному представительству в них политической партии, имеющей большинство в каждом из представительных органов поселений.**

Вместе с тем, **требуют дополнительного изучения вопросы, связанные с случаями отказов в регистрации по причине непрохождения муниципального фильтра кандидатом, выдвинутым парламентской партией, и, очевидно, пользующийся достаточной поддержкой избирателей для участия в любой избирательной кампании.**

Действующее законодательное закрепление процедур муниципального фильтра полностью не исключает возможности злоупотребления им со стороны отдельных участников выборов. Как известно, список лиц, поддержавших выдвижение кандидата, представляется им в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации и публикуется на ее официальном сайте для всеобщего сведения, а также становится доступным членам комиссии с правом совещательного голоса. Данное требование, введенное с целью наиболее полного информирования избирателей о выборах, в сочетании с положением, согласно которому депутат, глава вправе поддержать только одного кандидата на должность

высшего должностного лица, при этом в случае поддержки им двух и более кандидатов, засчитывается подпись, проставленная по времени раньше, не исключает возникновения ситуации, с учетом возможной недобросовестности или недостаточной правовой грамотности некоторых депутатов и глав муниципальных образований, когда кандидат, получивший больше необходимого числа подписей депутатов и глав муниципального образования, ознакомившись со списком лиц, поддержавших другого кандидата и представленных им в комиссию, представит подписи тех же лиц, проставленных по времени раньше, что может быть (при достаточном количестве таких подписей) основанием для отказа в регистрации первого кандидата.

На данную проблему обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 24.12.2012 г. № 32-П, признавая соответствующие положения федерального законодательства не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу они «исключают 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 установленное законом субъекта Российской Федерации число подписей» (пункт 1 резолютивной части).

Вместе с тем, федеральным законом действительно установлено допустимое превышение числа подписей, которые может представить кандидат, в размере 5 % от необходимого числа, однако действующее правовое регулирование, как до, так и после принятия указанного постановления Конституционного Суда Российской Федерации, фактически не препятствует сбору значительно большего, по сравнению с необходимым, числа подписей депутатов и глав муниципального образования в поддержку кандидата, что может препятствовать сбору таких подписей при гарантированной их юридической чистоте другим кандидатами. Однако в условиях действующего правового регулирования противодействие подобной технологии представляется невозможным. Одним из возможных вариантов решения проблемы может быть исключение положения о праве депутата, главы поддержать лишь одного кандидата на должность высшего должностного лица либо сделать процедуру подписей публично открытой.

Влияние муниципального фильтра на избирательные кампании (в сравнении с выборами без муниципального фильтра)

Анализ влияния муниципального фильтра на ход избирательных кампаний можно сделать с учетом показателей при проведении выборов без применения муниципального фильтра (до отмены выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с 2005 г.).

В настоящем разделе проанализированы данные о кандидатах на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в период 2000 – 2005 гг., проведенных без муниципального фильтра, по 51 избирательной кампании, сведения о кандидатах в которых размещены в настоящее время на сайте ЦИК России (в разделе Информация о выборах и референдумах или в разделе Сведения об избирательных кампаниях, ранее содержавшиеся на сайте ФЦИ при ЦИК России).

Данные показатели свидетельствуют о примерно равном проценте зарегистрированных кандидатов от числа выдвинутых, за исключением первого времени применения муниципального фильтра, когда политические партии не адаптировались к его условиям и практики его применения. Самым низким показателем, как видно из графика, наблюдался в 2013 году (выборы Мэра Москвы и Губернатора Московской области).



Более значительным для избирателя показателем конкурентности выборов является не число зарегистрированных кандидатов, а число кандидатов, внесенных в бюллетень для голосования, который избиратель получает непосредственно на избирательном участке, т.е. число кандидатов, участвующих в избирательной кампании до ее окончания.

Как показывает анализ данных, содержащихся в архиве сайта ЦИК России, достаточно распространенным явлением на выборах до 2005 г.

было снятие кандидатами своих кандидатур либо отмена регистрации кандидатов в судебном порядке после регистрации их избирательными комиссиями. Так, например, на выборах в Республике Ингушетия в 2002 г. лишь 8 из 23 зарегистрированных кандидата (т.е. преодолевших квалифицированные требования) не сняли свои кандидатуры (либо их регистрация не была отменена или аннулирована по другим основаниям) до дня голосования.

После введения муниципального фильтра данный число кандидатов, выбывающих после его успешного преодоления, существенно сократилось и показывает устойчивую тенденцию к дальнейшему сокращению.

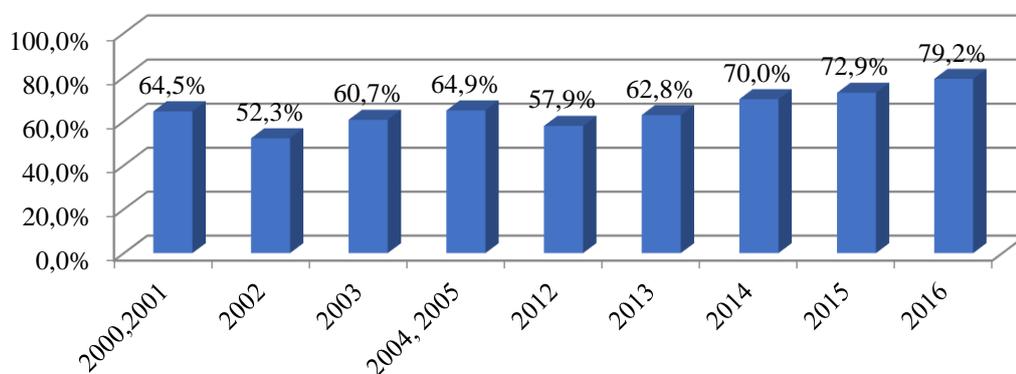
В целом за 71 избирательную кампанию с применением муниципального фильтра в период с 2012 по 2016 гг. выбыло после регистрации 8 кандидатов, что составляет 2,4 % от числа зарегистрированных кандидатов, а за 51 избирательную кампанию без применения муниципального фильтра в период с 2000 по 2005 гг., данные о которых имеются на сайте ЦИК России, выбыло после регистрации 71 кандидат, что составляет 16,9 % от общего числа зарегистрированных кандидатов, что в 7 раз превышает показатели текущих избирательных кампаний.



На графике представлен процент кандидатов, включенных в бюллетень, от общего числа выдвинутых кандидатов по годам проведения выборов. При этом четко прослеживается тенденция увеличения этого процента с каждым следующим годом проведения выборов.

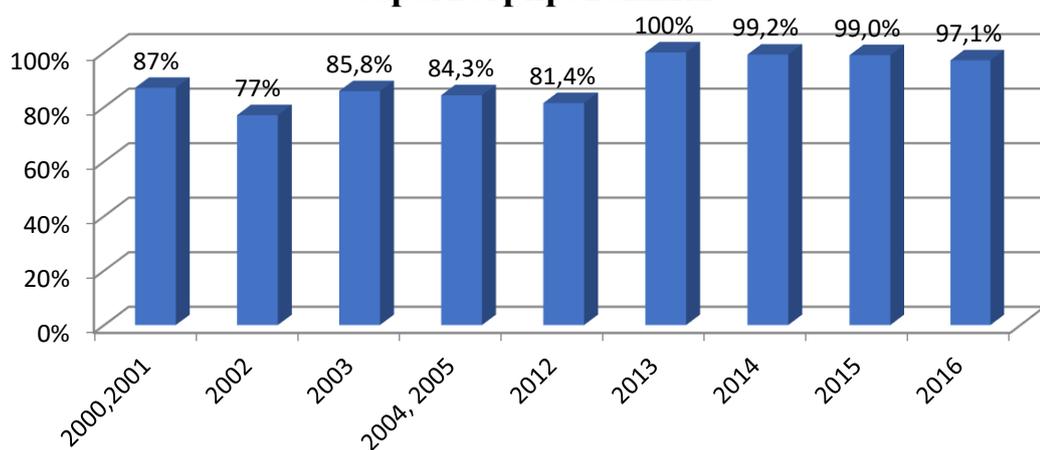
При использовании муниципального фильтра показатель включенных в бюллетень кандидатов от числа выдвинутых был на уровне и выше, чем до его применения, что свидетельствует об уменьшении влияния процедурных аспектов на формирование окончательного списка кандидатур для выбора избирателями.

Средний процент кандидатов, которые были внесены в избирательный бюллетень, от числа выдвинутых



На следующем графике четко видно, что **число сохраняющих статус кандидата после регистрации, существенно увеличилось после введения муниципального фильтра**. До введения муниципального фильтра порядка 15 процентов зарегистрированных кандидатов выбывали из избирательной гонки до дня голосования. В настоящее время этот показатель снижен до единиц процента.

Средний процент кандидатов, которые были внесены в избирательный бюллетень, от числа зарегистрированных



Выводы

В целом анализ практики применения муниципального фильтра на выборах 2012 – 2017 годов выявил следующие тенденции:

- в субъектах Российской Федерации наблюдается стабильность правовых условий в части регулирования размера муниципального фильтра, во всех случаях проведения двух выборов процентные показатели не изменились;

- отмечается слабый дрейф в направлении уменьшения величины муниципального фильтра (пример – Ярославская область, в котором размер муниципального фильтра уменьшен перед избирательной кампанией);

- самым «популярным» в субъектах РФ является 7% размер фильтра, который установлен в 27 субъектах для всех депутатов и глав и в 21 субъекте для депутатов и глав муниципальных районов и городских округов;

- в 91,8% случаях размер первого и второго слоев муниципального фильтра одинаковый;

- размер муниципального фильтра в разрезе по годам проведения выборов не показывает устойчивых тенденций к его изменению;

- применение муниципального фильтра позволяет поддерживать достаточно стабильный уровень конкурентности выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации на протяжении всех исследуемых годов (в среднем 4,7 кандидата), обеспечивая избирателям возможность альтернативного выбора;

- в абсолютном большинстве случаев муниципальный фильтр успешно преодолевается кандидатами от парламентских партий, а также в большинстве случаев кандидатом от одной непарламентской партии или одним самовыдвиженцем;

- анализ показателей преодоления муниципального фильтра по годам показывает, что он достаточно стабилен и опускался ниже 71 % лишь однажды в 2013 года (были выборы Мэра Москвы и Губернатора Московской области с 40 и 16 выдвинутыми кандидатами);

- влияние размера первого слоя муниципального фильтра на успешное его преодоление кандидатами не является определяющим;

- при оценке влияния размера второго слоя муниципального фильтра на его преодоление наблюдается тенденция снижения процента успешно прошедших муниципальный фильтр при повышении его размера начиная с 8 % и выше;

- сравнение показателей среднего размера муниципального фильтра по избирательным кампаниям с лучшим (более 80%) и худшим (60 % и менее) показателем регистрации показывает, что худшие показатели достигнуты при меньшем размере муниципального фильтра;

- наиболее распространенной причиной утраты статуса кандидата является непредставление подписей в избирательную комиссию (67,7 %); отказ по результатам проверки комиссией составляет только 6,5 % случаев,

что может свидетельствовать о смещении акцентов при выдвижении и регистрации кандидатов из процедурной плоскости с непредсказуемым участием «человеческого фактора» в плоскость непосредственного сбора и получения подписей;

- наиболее распространенным основанием выбраковки подписей является установление факта поддержки одним депутатом представительного органа или главой муниципального образования двух и более кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (повторная подпись), что требует внесения определенных процедурных изменений в законодательство в будущем;

- среднее количество зарегистрированных кандидатов на выборах без применения фильтра (до 2005 г.) и с его применением (после 2012 г.) принципиально не отличается, что свидетельствует о стабильном уровне конкуренции;

- применение муниципального фильтра стало причиной существенного снижения числа кандидатов, снимающих свою кандидатуру после регистрации избирательной комиссией;

- средний показатель конкурентности выборов (количества кандидатов в бюллетене) с введением муниципального фильтра принципиально не изменился;

- практика применения муниципального фильтра свидетельствует, что политические договоренности и соглашения стали заключаться до начала избирательной кампании или непосредственно в самом ее начале, до выдвижения кандидатов, и вышли на более содержательный и концептуальный политический уровень;

- институт муниципального фильтра оказал стимулирующее воздействие на участие политических партий в муниципальных выборах, выступив дополнительным стимулом для участия в них;

- избиратели имеют возможность ознакомиться с практически окончательным списком кандидатов непосредственно после завершения процедуры регистрации и в течение всего активного периода избирательной кампании, что дает возможность сделать более осознанный и объективный выбор;

- отмечено, что в ряде случаев муниципальный фильтр применяется в качестве избирательной технологии, препятствующей участию в выборах своих оппонентов, пользующихся поддержкой значительной части избирателей, в том числе выдвинутых парламентскими партиями и данная тенденция требует внимания законодателей для предотвращения «черных технологий», используемых в конкурентной политической борьбе.

В целом, как видно из динамики проведения избирательных кампаний в 2012-2017 годов, политическая система страны постепенно адаптируется к относительно новому институту, а политические партии с каждым годом качественнее готовятся к выдвижению своих кандидатов.

Анализ правового регулирования и практики применения процедур на этапе выдвижения и регистрации кандидатов на выборные должности требует в этот период участия государства в обеспечении основополагающих демократических электоральных стандартов, а именно, в части обеспечения подлинных, честных, конкурентных и реальных выборов.

Установленные избирательные цензы, к которым относится и муниципальный фильтр, обеспечивают подлинность выборов, отсекая от них популистов и фейковых кандидатов, минимизируя возможность манипуляции общественным сознанием. Однако эта функция не должна реализовываться в ущерб и за счет других принципов организации демократических выборов, в частности - конкурентности и политического плюрализма.

Результаты проведенного анализа процесса выдвижения и регистрации кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ в периоды 2000 – 2005 гг. и 2012 - 2017 гг., свидетельствуют, что со времени введения процедуры муниципального фильтра конкурентность выборов осталась на прежнем уровне и практически не изменилась. Более того по некоторым интегральным показателям организации выборов муниципальный фильтр сыграл и свою положительную роль: отмечается активизация участия партий в выборах на местном уровне, в несколько раз уменьшилось число кандидатов, которые отстраняются от выборов после регистрации (сейчас это показатель стал приближаться к нулю, а до 2005 года в отдельных субъектах РФ отменялась регистрация до половины зарегистрированных кандидатов).

Практика применения муниципального фильтра показывает, что его преодоление не является невозможным для кандидатов, пользующихся значительной поддержкой избирателей (и, как следствие, выборных должностных лиц), и реально проводящих свою избирательную кампанию, в том числе ставящих целью успешное прохождение муниципального фильтра.

Однако за прошедшие пять лет муниципальный фильтр стал уязвим для «черных технологий», а также усиливаются попытки его использования для недобросовестной конкуренции, что требует проведения его более тонкой настройки под запросы и ожидания избирателей и участников выборов.

Проблемы, возникающие при применении института муниципального фильтра, в первую очередь, в случае его целенаправленного использования как технологического инструмента, препятствующего участию в выборах кандидатов, требуют обсуждения с целью поиска возможных направлений его совершенствования для исключения подобных ситуаций при его сохранении, как одной из регулятивных функций, направленных на обеспечение участия в

выборах кандидатов, пользующихся определенным уровнем поддержки избирателей.