

УДК 32

DOI: 10.34670/AR.2021.14.95.001

## Снижение муниципального фильтра как путь к увеличению эффективности региональной власти

**Минин Николай Павлович**

Студент,

Государственный академический университет гуманитарных наук,  
119049, Российская Федерация, Москва, Мароновский переулок, 26,  
e-mail: mininnickolai@yandex.ru

### Аннотация

В статье анализируется действующий в России способ выдвижения кандидатов на должность главы субъекта – сбор подписей муниципальных депутатов и глав муниципалитетов. Затрагиваются проблемы сразу нескольких политических институтов: губернатора, органов местного самоуправления и института выборов как такового. На основании публикаций и данных средств массовой информации констатируются отрицательные следствия применения существующего порога муниципального фильтра, такие как падение эффективности глав субъектов и ущемление конституционного принципа народовластия. Цель статьи – найти путь быстрого преодоления перечисленных отрицательных следствий, выдержав баланс между соблюдением государственных интересов и желанием народных масс непосредственно осуществлять свою власть путем участия в региональных выборах. Для этого анализируется несколько исследований, проведенных такими научными и гражданскими институтами, как Высшая школа экономики, Комитет гражданских инициатив и Российский общественный институт избирательного права. В целях соблюдения объективности рассматриваются разные точки зрения, демонстрирующие доводы за существующие рамки «муниципального фильтра» в виде 5-10% подписей муниципальных депутатов и глав муниципалитетов, за коррекцию процентных рамок и за полную отмену «муниципального фильтра». На основании представленных точек зрения, выявляется оптимальное решение проблемы – снижение «муниципального фильтра» до 3-5%.

### Для цитирования в научных исследованиях

Минин Н.П. Снижение муниципального фильтра как путь к увеличению эффективности региональной власти // Теории и проблемы политических исследований. 2021. Том 10. № 1А. С. 3-7. DOI: 10.34670/AR.2021.14.95.001

### Ключевые слова

Муниципальный фильтр, глава субъекта, губернатор, региональные выборы, местное самоуправление, выборы.

## Введение

Согласно российскому законодательству, кандидат на должность главы субъекта должен получить подписи от 5 до 10 процентов муниципальных депутатов и глав муниципалитетов не менее чем трех четвертей муниципальных образований [Об общих принципах организации законодательных (представительных)...]. Этот процесс получил в средствах массовой информации название «муниципальный фильтр» [Вежин, www...].

## Основное содержание

Политологи и юристы сходятся во мнении: ныне существующие процентные рамки для подписей муниципальных депутатов и глав являются избыточными и служат препятствием для организации конкурентных выборов. На это обратила внимание в том числе и глава Центральной избирательной комиссии Э.А.Памфилова в своем заявлении от 02.08.2017: «Норму о муниципальном фильтре в нынешнем виде надо отменять... Вместо нее необходимо выработать такую правовую норму, которая не убивала бы реальную конкуренцию» [Иванов, 2017].

Существуют два пути решения этой проблемы: либо снизить фильтр, либо убрать совсем. Для объективности ниже будут приведены три исследования: в первом эксперты выступают за корректировку процентных рамок, во втором за полную отмену «муниципального фильтра» и в третьем выступают против каких-либо изменений.

Ограничить избыточный сбор подписей муниципальных депутатов и глав муниципалитетов предлагают аналитики Института социально-экономических и политических исследований (ИСЭПИ). В докладе «Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей» эксперты ИСЭПИ ссылаются на два фактора, являющихся причинами для снижения «фильтра»: злоупотребление высшими должностными лицами субъектов РФ административным ресурсом и скупка подписей. Однако для решения проблемы не требуются радикальные перемены, достаточно будет процентных ограничений.

Эксперты из Российского общественного института избирательных прав (РОИИП) в августе 2017 пришли к иному выводу [Муниципальный фильтр. Анализ практики применения, 2017]. По их мнению, «муниципальный фильтр» поддерживает стабильный уровень конкуренции, обеспечивает подлинность выборов и не является препятствием для кандидатов, пользующихся поддержкой населения. Эти тезисы аргументируются фактом снижения количества кандидатов, которые снимают свою кандидатуру после регистрации: до 2005 года таких было гораздо больше, чем после 2012.

Согласно исследованию Комитета гражданских инициатив (КГИ), проведенного в августе 2017, «муниципальный фильтр» не дает возможности участвовать в выборах кандидатам, обладающим поддержкой населения [Макутина Л., Алтухова, www...]. Эксперты использовали индекс Лааско – Таагепера, низкий показатель которого означает низкую конкуренцию. Если в 2004 году, до введения «муниципального фильтра», индекс был ниже двух только в 8 из 24 кампаниях глав субъектов, то в 2014-2016 годах – в 43 из 58. Исследователи подчеркивают: механизм сбора подписей муниципальных депутатов и глав муниципалитетов фактически исключает возможность в абсолютном большинстве случаев провести альтернативные выборы. Соответственно, «муниципальный фильтр» значительно ограничивает конкуренцию на выборах глав субъектов РФ.

Упомянутое в исследованиях использование главами субъектов административного ресурса подводит к новой системной проблеме: из-за преобладания в большинстве представительных органах местного самоуправления депутатов и глав муниципальных образований от одной партии, кандидатам на должность главы субъекта, не состоящим в этой партии, проблематично собрать подписи.

Исходя из приведенных выше исследовательских данных, можно сделать вывод о том, что наиболее оптимальным решением проблемы представляется снижение количества необходимых подписей – кандидатам на должность главы субъекта достаточно будет собрать от 3 до 5 процентов подписей муниципальных депутатов и глав муниципалитетов. Точное количество процентов (в пределах от 3 до 5) устанавливается самими субъектами. В подтверждение обоснованности такого предложения можно привести слова д.юр.н. А.А.Клишаса: «Снижение так называемого «муниципального фильтра» будет способствовать развитию политической конкуренции. Вместе с этим необходимо сохранить данный институт, поскольку он способствует повышению эффективности деятельности партий на муниципальном уровне.» [Борисов, www...]

В качестве второго преобразования, необходимого для осуществления принципа конкурентных выборов, выступает снижение количества необходимых муниципальных образований, с трех четвертей до одной трети. К.соц.н. М.С.Байнова в своей статье «Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов» считает, что снижение количества необходимых для поддержки кандидатов муниципальных образований должно повысить легитимность на региональных выборах и способствовать увеличению явки избирателей [Байнова, 2017].

Что интересно, такое же количество необходимых для выдвижения кандидата административно-территориальных единиц закреплено и в избирательном законодательстве других стран, например, во Французской Республике. Кандидат на должность главы государства должен собрать не менее пятисот подписей выборных должностных лиц, причем они должны представлять не менее тридцати административно-территориальных единиц – департаментов. Франция разделена на 101 департамент [Конституции зарубежных государств, 2003], соответственно, кандидату требуется собрать подписи минимум с одной трети административно-территориальных единиц. Эффективность такой системы доказывает исследование «Индекс демократии стран мира» британского центра «The Economist Intelligence Unit» [Муниципальный фильтр. Анализ практики применения, 2017]. Одним из критериев оценки государств данным центром является уровень демократичности и открытости выборных процессов. По этому показателю у Франции 9.58 баллов из 10, что является высоким результатом. Несмотря на разный уровень власти (глава субъекта в России и глава государства во Французской Республике) процедура выдвижения кандидата на выборах имеет не только формальное сходство в виде необходимости собирать подписи выборных должностных лиц. Департаменты Франции состоят из Генерального совета, т.е. представительного органа местного самоуправления, и префекта, т.е. органа государственной власти. Для выдвижения на должность президента кандидат должен собрать подписи членов представительного органа местного самоуправления, так как, в отличие от префектов, данный орган является выборным. Кандидат на должность главы субъекта Российской Федерации так же собирает подписи выборных должностей местного самоуправления – глав муниципалитетов и (или) депутатов представительного органа.

## Заключение

Получение поддержки муниципальных депутатов и глав муниципалитетов кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта РФ демонстрирует исполнение муниципальными образованиями функции публичной власти. Таким образом подчеркивается роль местного самоуправления как демократической основы российской государственности. Но исполнение возложенных на муниципалитеты задач возможно только в рамках эффективного процентного коридора - от 3 до 5 процентов подписей муниципальных депутатов одной трети муниципальных образований.

Снижение верхнего предела необходимого для выдвижения кандидатов на должность главы субъекта количества подписей до пяти процентов и нижнего до трех, а также снижение до одной трети необходимого количества муниципалитетов позволит сохранить политико-правовой баланс между допуском до выборов только обладающих поддержкой населения кандидатов и обеспечением полноценной конкуренции.

## Библиография

1. Байнова М.С. Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов // Государственный советник, 2017, №5. С. 10-14.
2. Борисов А. Клишас заявил о необходимости снизить порог муниципального фильтра. / Парламентская газета URL: [https://www.pnp.ru/politics/klishas-zayavil-o-neobkhodimosti-snizit-porog-municipalnogo-filtra.html?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://www.pnp.ru/politics/klishas-zayavil-o-neobkhodimosti-snizit-porog-municipalnogo-filtra.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop) (04.03.2021).
3. Вежин С. Нельзя манипулировать общественным мнением / Независимая газета URL: [https://www.ng.ru/regions/2012-04-10/1\\_samara.html](https://www.ng.ru/regions/2012-04-10/1_samara.html) (10.03.2021).
4. Иванов М. Глава ЦИК про отмену муниципального фильтра и подготовку к региональным выборам / Газета «Коммерсантъ» №139 от 02.08.2017, стр. 1.
5. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В.Маклаков. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2003.
6. Макутина Л., Алтухова М. Эксперты Кудрина назвали неадекватным муниципальный фильтр / РБК URL: <https://www.rbc.ru/politics/14/08/2017/598de4209a7947ebf3c7240d>
7. Муниципальный фильтр. Анализ практики применения / Доклад Российского общественного института избирательного права. – М., 2017.
8. Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 г.: влияние на развитие политической системы и направления совершенствования / Аналитический доклад Фонда «Институт социально-экономических исследований». – М., 2012.
9. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".
10. The Democracy Index 2011: Democracy under stress // The Economist Intelligence Unit. URL: [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011) (04.03.2011)

## **Reducing the municipal filter as a way to increase the effectiveness of regional authorities**

**Nikolai P. Minin**

Student,  
State Academic University for the Humanities,  
119049, 26, Maronovsky lane, Moscow, Russian Federation,  
e-mail: mininnikolai@yandex.ru

---

**Abstract**

The article analyzes the current method of nominating candidates for the post of head of the subject in Russia – collecting signatures of municipal deputies and heads of municipalities. The problems of several political institutions at once are touched upon: the governor, local self-government bodies, and the institution of elections as such. Based on publications and mass media data, negative consequences of the application of the existing threshold of the municipal filter are stated, such as a drop in the effectiveness of the heads of subjects and infringement of the constitutional principle of democracy. The purpose of the article is to find a way to quickly overcome these negative consequences, maintaining a balance between the observance of state interests and the desire of the masses to directly exercise their power by participating in regional elections. For this purpose, several studies conducted by such scientific and civil institutions as the Higher School of Economics, the Committee of Civil Initiatives and the Russian Public Institute of Electoral Law are analyzed. In order to maintain objectivity, different points of view are considered, demonstrating arguments for the existing framework of the "municipal filter" in the form of 5-10% of the signatures of municipal deputies and heads of municipalities, for the correction of the percentage framework and for the complete abolition of the "municipal filter". Based on the presented points of view, the optimal solution to the problem is identified – reducing the "municipal filter" to 3-5%.

**For citation**

Minin N.P. (2021) Snizhenie munitsipal'nogo fil'tra kak put' k uvelicheniyu effektivnosti regional'noi vlasti [Reducing the municipal filter to increase the efficiency of regional authorities]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 10 (1A), pp. 3-7. DOI: 10.34670/AR.2021.14.95.001

**Keywords**

Municipal filter, head of the subject, governor, regional elections, local government, elections.

**References**

1. Bainova M.S. Municipal filter: modern problems of regional elections // State Councilor, 2017, no. p. 10-14.
2. Borisov A. Klishas announced the need to lower the threshold of the municipal filter. / Parliamentary newspaper URL: [https://www.pnp.ru/politics/kliskas-zayavil-o-neobkhodimosti-snizit-porog-municipalnogo-filtra.html?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://www.pnp.ru/politics/kliskas-zayavil-o-neobkhodimosti-snizit-porog-municipalnogo-filtra.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop) (04.03.2021).
3. Vezhin S. It is impossible to manipulate public opinion / *Nezavisimaya gazeta* URL: [https://www.ng.ru/regions/2012-04-10/1\\_samara.html](https://www.ng.ru/regions/2012-04-10/1_samara.html) (10.03.2021).
4. Ivanov M. Head of the CEC on the abolition of the municipal filter and preparation for regional elections / Newspaper "Kommersant" No. 139 dated 02.08.2017, p. 1.
5. Constitutions of foreign states: Textbook / Comp. prof. V.V. Maklakov. - 4th ed., Rev. and add. - M.: Walters Kluver, 2003.
6. Makutina L., Altukhova M. Kudrin's experts called the municipal filter inadequate / RBK URL: <https://www.rbc.ru/politics/14/08/2017/598de4209a7947ebf3c7240d>
7. Municipal filter. Analysis of the application practice / Report of the Russian Public Institute of Electoral Law. - M., 2017.
8. Direct elections of governors and the system of collecting municipal signatures in 2012: impact on the development of the political system and directions for improvement / Analytical report of the Institute for Social and Economic Research Foundation. - M., 2012.
9. Federal Law of October 6, 1999 N 184-FZ "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation".
10. The Democracy Index 2011: Democracy under stress // The Economist Intelligence Unit. URL: [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011) (04.03.2011)