

**К вопросу о потенции «муниципального фильтра» для развития  
Российского местного самоуправления**

**Соловьев Сергей Геннадьевич**  
заведующий кафедрой  
Социально-гуманитарных и правовых дисциплин  
ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
доктор юридических наук, профессор,  
председатель Общественной палаты Миасского городского округа

456304, Челябинская область, г. Миасс, ул. 8 Июля, 10А

E-mail: [solovevsg@susu.ru](mailto:solovevsg@susu.ru),

контактный телефон – 8 (3513) 52-11-60

*Статья посвящена осмыслению потенциала правовой конструкции муниципальной поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации («муниципального фильтра») для развития элементов системы Российского местного самоуправления. Рассмотрены ключевые теоретические и практические проблемы, связанные с содержательными и процедурными аспектами существующего механизма поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Предложен комплекс правовых мер, направленных на совершенствование содержания анализируемой правовой конструкции.*

*Статья выполнена при поддержке Правительства РФ (Постановление №211 от 16.03.2013 г.), соглашение № 02.A03.21.0011.*

**Ключевые слова:** «муниципальный фильтр», выборы губернаторов, развитие местного самоуправления.

**On the potency of the municipal filter for the development Of Russian local  
self-government**

**Solovev Sergey Gennadevich**  
Head of the Department of  
Social and humanitarian and legal disciplines  
South Ural State University,  
Doctor of Law, Professor,  
Chairman of the Public Chamber of Miass city district

*The article is devoted to the understanding of the potential of the legal structure of municipal support of candidates for the position of the highest official of the subject of the Russian Federation ("municipal filter") for the development of elements of the system of Russian local self-government. The key theoretical and practical problems associated with the substantive and procedural aspects of the existing mechanism of support for candidates for the position of the highest official of the Russian Federation are considered. A set of legal measures aimed at improving the content of the analyzed legal structure is proposed.*

*The paper was written with the support of the Government of the Russian Federation (Decree No. 211 dated 16.03.2013 g), agreement No. 02.A03.21.0011.*

**Keywords:** "municipal filter", elections of governors, local self-government development.

*Хотели как лучше,  
а получилось как всегда.  
Виктор Черномырдин*

Правовой институт муниципальной поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации («муниципальный фильтр»), как правовая конструкция, первоначально был введен в правовое поле Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2012 N 40-ФЗ, возвратившим прямые выборы российских губернаторов. В соответствии с данной правовой конструкцией выдвижение кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. При введении «муниципального фильтра» инициаторами данной процедуры в качестве основных оглашаемых целей его введения указывалось на то, что он покажет уровень реальной поддержки кандидатов в губернаторы в регионах, позволит отсеивать заведомо непригодных для этой должности лиц и не давать им возможности ввести в заблуждение избирателей<sup>1</sup>.

Применительно же к заявленной теме исследования, особый интерес представляет то обстоятельство, что данная правовая конструкция (по словам ее создателей) должна была также достичь следующих целей, способствующих развитию российского местного самоуправления:

---

<sup>1</sup> Азаров Д. Нельзя манипулировать общественным мнением // Независимая газета. 2012. N 068 (5553). 10 апр.; Днем единым... Кандидаты в губернаторы должны будут заручиться поддержкой на местах // Российская газета. 2012. 6 апреля.

- 1) выстроить конструктивные взаимоотношения между будущим региональным руководителем и муниципальными органами власти,
- 2) способствовать предупреждению конфликтов между региональной и муниципальной властью,
- 3) повысить роль местного самоуправления в региональном политическом и избирательном процессах,
- 4) выявить кандидата, поддерживаемого выборными лицами местного самоуправления, представляющими местное сообщество и являющимися субъектами квалифицированной (профессионально-представительской) оценки кандидата;
- 5) увеличить престиж работы депутатов муниципального уровня,
- 6) ввести ответственность выборных лиц местного самоуправления за поддержанного кандидата,
- 7) способствовать развитию политических партий на муниципальном уровне, стимулируя их к активному участию в местных выборах<sup>2</sup>.

### **Методология исследования**

---

<sup>2</sup> Вискулова В.В. Первый опыт применения нового порядка избрания губернаторов в пяти областях Российской Федерации: проблемы и дефекты. Точка зрения практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. N 6. С. 91; Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года N 32-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. N 2. С. 149; Заявление ЦИК о ситуации с муниципальным фильтром // URL: <http://cikrf.ru/news/sec/23355/> (дата обращения: 03.05.2018); Выборы губернаторов // URL: [http://www.gazeta.ru/politics/2012/11/13\\_a\\_4851305.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2012/11/13_a_4851305.shtml) (дата обращения: 19.04.2018); Латухина К. Малые советы // URL: <http://www.rg.ru/2013/11/21/obshenie.html> (дата обращения: 13.05.2018).

Исходя из анализа теоретической проработанности и степени успешности практической реализации вышеуказанных задач «муниципального фильтра», направленных на развитие российского местного самоуправления, в рамках настоящего исследования предпринята попытка при помощи методов научного познания определить со степенью эффективности данного правового механизма для развития современной системы российского местного самоуправления, а также выявить основные недоработки соответствующей правовой конструкции. Основываясь на выявленных недоработках, а также потребностях муниципальной практики, предполагается предложить направления совершенствования правовой конструкции института муниципальной поддержки кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации, способствующие решению заявленных задач по развитию местного самоуправления.

### **Правовая конструкция «муниципального фильтра» и развитие местного самоуправления**

Для определения роли института муниципальной поддержки кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации для развития современной Российской системы местного самоуправления необходимо учитывать следующие характеристики:

- 1) перечень целей, определенных для достижения данным правовым институтом в отношении современной системы Российского местного самоуправления,
- 2) текущее состояние современной системы Российского местного самоуправления с учетом достижения целей, поставленных перед данным правовым институтом,
- 3) степень отклонения современной системы Российского местного самоуправления от идеальной модели, определенной законодателем в качестве желательной для достижения при постановке соответствующего перечня целей.

Отталкиваясь от указанных критериев, следует указать следующие теоретические и практические проблемы, связанные с достижением целей, поставленных перед институтом муниципальной поддержки кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации.

Первая проблема связана с тем, что в соответствии с конструкцией «муниципального фильтра» депутаты муниципального уровня и избранные главы муниципалитетов выступают в качестве «промежуточного звена» между населением муниципалитета и кандидатами на должность главы региона. Они наделяются правом ограничивать выбор жителей муниципального образования в отношении конкретных лиц, желающих баллотироваться на должность главы региона. Данная возможность, позволяя корректировать выбор избирателей, в определенной мере провоцирует безответственное поведение жителей конкретного муниципалитета, объективно не способствующее развитию в них инициативных самоуправленческих начал.

Вторая проблема вытекает из того, что депутаты муниципального уровня и избранные главы муниципалитетов, как правило, являются представителями той или иной политической партии, и они не могут быть свободны от обязательств перед своей партией, предполагающих выполнение требований партийной дисциплины. Помимо прямого давления по партийной линии также следует учитывать и их определенную идеологическую мотивированность. Очевидно, что при подобной ситуации, существует малая вероятность того, что депутаты муниципального уровня и избранные главы муниципалитетов отдадут свои голоса за кандидатов, разделяющих взгляды других политических партий, создавая тем самым конкурентов для представителей своих партий.

Очевидно, что при доминировании в регионе одной или нескольких политических партий, у кандидатов от других партий, объективно возникают существенные трудности при преодолении муниципального фильтра. При этом, в рамках анализируемой правовой конструкции депутаты

муниципального уровня и избранные главы муниципалитетов в первую очередь являются проводниками политики партии, а не представителями интересов и взглядов избирателей. Более того, на практике<sup>3</sup> нередко возникают ситуации, когда муниципальные депутаты вынуждены под давлением функционеров своей партии поддерживать кандидатов от другой партии для обеспечения альтернативности при проведении выборов. Несомненно, подобное положение развивает в первую очередь партийные начала в работе депутатов муниципального уровня и избранных глав муниципалитетов и не способствует развитию самоуправленческих начал в их деятельности, а также отнюдь не повышает авторитет органов и должностных лиц местного самоуправления в глазах местного населения.

Третья проблема связана с тем, что в настоящем виде правовая конструкция «муниципального фильтра» способствует усилению политизации и партизации местного самоуправления, развивает начала для интеграции депутатов муниципального уровня и избранных глав муниципалитетов в политико-партийную систему централизованного государственного управления<sup>4</sup>. Однако, еще Б.Н. Чичерин указывал на то, что местное самоуправление по самому существу своему должно быть изъято из политической борьбы: "...с одной стороны, этого требует самая польза местной администрации, которая искажается, когда в нее вводится борьба политических партий; с другой стороны, это необходимо и для политических

---

<sup>3</sup> «Непроходимый» муниципальный фильтр или ждать ли конкуренции на выборах губернаторов // URL: <https://salt.zone/radio/8472> (дата обращения: 13.05.2018).

<sup>4</sup> Гладких Н.М., Соловьев С.Г. К вопросу о месте исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Современное право. 2009. №1. С. 43.

выборов, которые через это освобождаются из-под влияния мелких местных интересов и получают более общий характер"<sup>5</sup>.

Четвертая проблема проистекает из концептуальной проработанности конструкции «муниципального» фильтра, в соответствии с которой подписи в поддержку кандидата в губернаторы (должностного лица уровня государственной власти) отдают депутаты местных представительных органов и избранные главы муниципалитетов, которые относятся к публичному уровню местного самоуправления, отделенному в соответствии со ст. 12 Конституции РФ от системы органов государственной власти. Достаточно спорной представляется теоретическая конструкция, предоставляющая полномочия представителям низшего уровня власти (муниципального) по разрешению участия в выборах кандидату, который будет возглавлять государственный уровень власти субъекта РФ.

Пятая проблема обусловлена тем, что практическая реализация правовой конструкции «муниципального фильтра» обозначила проблему наличия в ее содержании возможностей для создания групп коррумпированных депутатов муниципального уровня в результате скупки их подписей. Очевидно, что практическая реализация данной возможности в ряде российских регионов<sup>6</sup> способствует объединению организованных коррумпированных групп депутатов в муниципалитетах, которые в своей деятельности в первую очередь будут руководствоваться отнюдь не интересами местных жителей,

---

<sup>5</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 526.

<sup>6</sup> Оспанов Т.А. Региональные выборы 2013 г. в контексте политической конкуренции // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 1. С. 43; «Непроходимый» муниципальный фильтр или ждать ли конкуренции на выборах губернаторов // URL: <https://salt.zone/radio/8472> (дата обращения: 13.05.2018).

что однозначно не способствует развитию системы российского местного самоуправления.

Шестая проблема вытекает из того, что немало депутатов муниципального уровня, являясь руководителями и работниками бюджетных учреждений, так или иначе зависят от руководителя действующей региональной исполнительной власти (про зависимость глав муниципалитетов и говорить излишне). Очевидно, в таких условиях вызывает большие сомнения тот факт, что при принятии ими решения по поддержке кандидатуры того или иного кандидата на должность руководителя субъекта РФ определяющее значение для них будут иметь интересы представляемой ими территории.

Седьмая проблема связана с тем, что концепция введения правовой конструкции «муниципального фильтра» предполагает, что депутаты муниципального уровня и избранные главы муниципалитетов представляют собой субъектов квалифицированной (профессионально-представительской) оценки кандидата на должность руководителя субъекта РФ. Однако, существующий уровень профессиональной подготовки многих депутатов муниципального уровня мало отличает их от большинства местного населения, кроме того, как правило, они не обладают компетенциями по руководству регионом. Эти обстоятельства ставят под сомнение их возможность наиболее квалифицированно оценить представляемые кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и вызывают вопросы о целесообразности уменьшения самоуправленческих начал в масштабах субъекта РФ в результате отстранения населения от непосредственной оценки кандидатов на должность его руководителя.

Восьмая проблема производна от того, что существующая конструкция института муниципальной поддержки кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации исключает возможность поддержки депутатом муниципального уровня или избранным главой муниципалитета



более одного кандидата на должность руководителя региона, что вызывает вопросы, связанные с целесообразностью подобного ограничения при наличии нескольких достойных кандидатов.

Девятая проблема проистекает из того, что в рамках существующей конструкции института муниципальной поддержки кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации отсутствует регламентация процедурных моментов определяющих порядок проведения встреч депутатов муниципального уровня и избранных глав муниципалитетов с кандидатами, а также порядок сбора подписей кандидатами. Это приводит к тому, что крупные партии собирают своих представителей на общеобластное мероприятие и там централизованно собирают подписи, а представители более мелких партий вынуждены искать контакт с каждым депутатом местного представительного органа, единый реестр которых, как правило, отсутствует<sup>7</sup>.

Очевидно, что подобное положение не только ставит кандидатов в неравное положение, но минимизирует декларируемые в рамках анализируемого правового института возможности для установления непосредственных контактов и последующих конструктивных взаимоотношений между кандидатами от крупных партий и депутатами муниципального уровня.

Десятая проблема вызвана тем, что в рамках существующей правовой конструкции института муниципальной поддержки кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации закрепляется предельное число подписей, сдаваемых кандидатом в избирательную комиссию, но не закреплено предельное количество подписей, которые может собрать кандидат. В связи с этим, кандидат, обладающий соответствующим партийным или административным ресурсом, для устранения конкуренции имеет реальную возможность собрать большинство подписей депутатов

---

<sup>7</sup> Как работает муниципальный фильтр на губернаторских выборах // URL: <https://www.bnkomi.ru/data/news/62892/> (дата обращения: 17.05.2018).

муниципального уровня и избранных глав муниципалитетов (для себя и своего дублера), не оставив необходимое количество потенциальных подписантов для поддержки оставшихся кандидатов.

**Комплекс правовых мер, направленных на совершенствование  
правового института муниципальной поддержки кандидатов на  
должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**

Вышеуказанный комплекс теоретических и практических проблем в достижении правовым институтом муниципальной поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации одной из своих основных оглашаемых целей (развитие системы местного самоуправления в Российской Федерации), свидетельствует о том, что содержание данного правового института нуждается в серьезном совершенствовании. В связи с этим, в рамках данного исследования представляется целесообразным предложить следующие направления совершенствования анализируемой правовой конструкции:

Во-первых, в целях создания для депутатов муниципального уровня и глав муниципалитетов возможности отражения большего спектра мнений жителей муниципалитетов и поддержки максимального количества достойных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, есть смысл ввести в ст. 18 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" изменения, связанные с наделением депутата представительного органа муниципального образования или избранного на муниципальных выборах главу муниципального образования полномочиями по поддержке нескольких кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, выдвинутых политической партией либо в порядке самовыдвижения.

Во-вторых, в целях создания действенных механизмов установления непосредственных контактов между кандидатами на должность высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации и депутатами муниципального уровня, а также избранными главами муниципалитетов, необходима нормативная регламентация в Федеральном законе от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" процедурных моментов, нормативно закрепляющих порядок организации и проведения их встреч, предусматривающая составление соответствующего графика, обязательность личного присутствия на них, как всех кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, так и всех депутатов муниципального уровня и избранных Глав муниципалитетов.

В-третьих, увеличению ответственности депутатов муниципального уровня и избранных глав муниципалитетов за высказанную позицию, а также уменьшению излишних бюрократических процедур в правовой конструкции «муниципального фильтра» будет способствовать введение в Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" порядка сбора подписей, предполагающего выражение посредством открытого голосования депутатами муниципального уровня и избранными главами муниципалитетов своей поддержки соответствующему кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, удостоверяемое протоколом заседания соответствующего местного представительного органа.

В-четвертых, упрощению контактов между кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и депутатами муниципального уровня, а также выстраиванию конструктивных взаимоотношений между будущим региональным руководителем и депутатами муниципального уровня, будет способствовать закрепление в законодательстве Российской Федерации обязанности создания на уровне Субъектов РФ единого, постоянно актуализируемого электронного реестра действующих депутатов муниципального уровня, содержащего их

контактные телефоны и иные данные для оперативного установления контактов с ними.

В-пятых, в целях полного и оперативного информирования жителей муниципального образования о позиции каждого депутата муниципального уровня и избранного главы муниципалитетов в отношении поддержки того или иного кандидата на должность на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, есть смысл закрепить в Федеральном законе от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" обязательность создания на уровне избирательных комиссий Субъектов РФ открытой системы фиксации голосов депутатов в поддержку соответствующих кандидатов.

В-шестых, для уменьшения возможных оснований для партийного или административного давления на депутатов муниципального уровня и избранных глав муниципалитетов, есть смысл нормативно закрепить в ст. 18 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" максимальное количество подписей депутатов муниципального уровня и избранных глав муниципалитетов, которые может собрать в свою поддержку кандидат на должность главы субъекта Российской Федерации.

Подводя итог проведенному исследованию, с неизбежностью следует констатировать тот факт, что практическая реализация правового института муниципальной поддержки кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации в его современной правовой конструкции выявила немного механизмов, способствующих развитию институтов современной системы Российского местного самоуправления. В связи тем, что именно развитие определенных самоуправленческих начал было определено в качестве одной из основных целей введения в российскую систему права данной правовой конструкции, в настоящее время (в соответствии с

существующими общепринятыми подходами к оценке правовых конструкций)<sup>8</sup> с неизбежностью встает вопрос либо о ее ликвидации либо о ее совершенствовании. В нашем понимании, наиболее перспективным является второй вариант, что и послужило причиной написания данного исследования, предлагающего определенные контуры движения в направлении решения обозначенной проблемы.

### *Список литературы*

1. Griffith E. The American System of Government. London: Me thuen & Co. Ltd., 1968. 312 p.
2. Азаров Д. Нельзя манипулировать общественным мнением // Независимая газета. 2012. N 068 (5553). 10 апр.
3. Вискулова В.В. Первый опыт применения нового порядка избрания губернаторов в пяти областях Российской Федерации: проблемы и дефекты. Точка зрения практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. N 6. С. 87 – 95.
4. Выборы губернаторов // URL: [http://www.gazeta.ru/politics/2012/11/13\\_a\\_4851305.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2012/11/13_a_4851305.shtml) (дата обращения: 19.04.2018).
5. Гладких Н.М., Соловьев С.Г. К вопросу о месте исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Современное право. 2009. №1. С. 42-47.
6. Днем единым... Кандидаты в губернаторы должны будут заручиться поддержкой на местах // Российская газета. 2012. 6 апреля.
7. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. Комментарий к Постановлению Конституционного

---

<sup>8</sup> Griffith E. The American System of Government. London: Me thuen & Co. Ltd., 1968. P. 156.

Суда РФ от 24 декабря 2012 года N 32-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. N 2. С. 140 – 156.

8. Заявление ЦИК о ситуации с муниципальным фильтром // URL: <http://cikrf.ru/news/сес/23355/> (дата обращения: 03.05.2018).

9. Как работает муниципальный фильтр на губернаторских выборах // URL: <https://www.bnkomi.ru/data/news/62892/> (дата обращения: 17.05.2018).

10. Латухина К. Малые советы // URL: <http://www.rg.ru/2013/11/21/obshenie.html> (дата обращения: 13.05.2018).

11. «Непроходимый» муниципальный фильтр или ждать ли конкуренции на выборах губернаторов // URL: <https://salt.zone/radio/8472> (дата обращения: 13.05.2018).

12. Оспанов Т.А. Региональные выборы 2013 г. в контексте политической конкуренции // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 1. С. 41 – 45.

13. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. 689 с.

