

СЛОВО РЕДАКТОРА

Анализ прошедших за последние месяцы муниципальных событий начнем с Единого дня голосования, состоявшегося в сентябре. Для начала – несколько цифр от председателя Центризбиркома Эллы Памфиловой. По ее данным, сентябрьские выборы 2025 г. проводились в 81 субъекте Российской Федерации, суммарно насчитывали более 5 тыс. избирательных кампаний, включая избрание 20-ти руководителей регионов, внушительного числа депутатов региональных парламентов и представительных органов местного самоуправления¹.

Остановимся на муниципальных выборах чуть подробнее. Местная представительная власть формировалась в 25-ти административных центрах субъектов Российской Федерации. Выборы проводились по разным избирательным системам, которые, как известно, определяются уставами муниципальных образований, но в соответствии с требованиями региональных законов. В 10-ти «столичных» муниципалитетах выборы были организованы по правилам мажоритарной системы относительного большинства. В двух – по пропорциональной системе, в остальных случаях – по смешанной, давным-давно названной Конституционным Судом России «мажоритарно-пропорциональной»².

Правил мажоритарной системы придерживались городские думы Астрахани (36 депутатов), Нижнего Новгорода (39 чел.), Совет народных депутатов Владимира (25 чел.). Эта система нашла применение также в Самаре, Ульяновске, Липецке, Костроме, Новосибирске, Сыктывкаре и Магадане.

Пропорциональная система выборов популярна на Кавказе. По ее канонам было сформировано Махачкалинское городское собрание (45 депутатов) и Городской совет муниципального образования «город Магас» (15 депутатов).

С небольшим преимуществом доминировала смешанная система (13 избирательных кампаний), применявшаяся, к примеру, в Смоленске, Тамбове, Орле, Томске, Иваново и Ижевске. В данном случае интерес вызывают пропорции распределения депутатских мандатов. Так, в Казани, Иваново и Оренбурге они делятся поровну между депутатами, избранными в одномандатных округах и их коллегами, баллотировавшимися по спискам политических партий (соответственно 25/25; 15/15; 20/20). В Воронежской городской думе, состоящей из 36 депутатов, 24 человека избирались по мажоритарной системе, остальные 12 – по пропорциональной. В Городской думе Краснодара, насчитывающей 52 депутата, представлено 39 депутатов-одномандатников и 13 депутатов-партийцев.

Любопытно, что накануне выборов нарастили численность депутатов две городские думы. В Калуге стало 36 депутатов (вместо 35), в Городской думе Нижнего Новгорода – 39 (взамен 35). Что ж, это допустимо. Федеральный законодатель определяет лишь минимальную численность народных избранников, ниже которой опускаться запрещено, а повышать представительство за счет увеличения численности депутатов отнюдь не возбраняется. Между прочим, на отдельных муниципальных территориях она заметно выше минимальной планки. Так, Казанская городская дума и Новосибирский совет депутатов насчитывают в своем составе по 50 депутатов. А уже упоминавшаяся Краснодарская городская дума – и вовсе 52 человека.

Надо признать, что новый ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³ сохранил нормативную конструкцию, в соответствии с которой варианты формирования выборной власти в муниципалитетах определяются их уставами,

¹ Элла Памфилова: «Избирательная система готова к старту» // Российская газета. 2025. 12 сентября.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ”».

³ СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

но с оглядкой на региональное законодательство. Оставляя муниципальным территориям свободу выбора избирательной системы, федеральный центр все же диктует вполне конкретные правила, не соблюдать которые невозможно. Установлено, например, что выборы депутатов представительных органов в городских и муниципальных округах с численностью менее 15 депутатов проводятся только в одно- и многомандатных округах (мажоритарная система). Если же применяется смешанная система, то не менее 10 мандатов распределяются между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Словом, самостоятельность местного самоуправления сохраняется, но под присмотром вышестоящей власти и на основе ее требований.

Данная правовая конструкция имеет отношение и к главам муниципальных образований. Они ведь тоже выборные, вопрос только – кем они избираются? Если и гражданами, то в небольших муниципалитетах, а в муниципальных и городских округах – определенно местными думами. Какой вариант избрания предпочтительнее, решают региональные органы государственной власти. Известно, к примеру, что губернатор Свердловской области Д. В. Паслер представил законопроект, из которого следует, что именно он будет предлагать местным дума кандидатур на должность руководителей муниципалитетов. Естественным образом, с учетом новых законодательных установок, касающихся предложений о кандидатурах будущих мэров. Они направляются губернатору политическими партиями, разного рода общественниками (региональным советом муниципальных образований, общественной палатой субъекта РФ), иными организациями. В средствах массовой информации сообщается, что ранее по такому пути пошли в республиках Коми, Марий Эл, Нижегородской и Вологодской областях, Красноярском крае⁴. Впрочем, перечень регионов-адептов «вертикализации» местного самоуправления, его встраивания в единую систему публичной власти, вне всякого сомнения, будет пополняться. В конце концов, на это направлены конституционные поправки 2020 г. и закон об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Лето этого года привнесло новшество в российское избирательное законодательство. В соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2025 г. № 226-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменений в Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан от 25 декабря 1998 года»⁵ граждане

обеих стран могут избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Речь идет о россиянах, постоянно проживающих в Беларуси и белорусах, живущих в России, которые отныне смогут голосовать и избираться в муниципальные органы власти.

Принятый закон реанимирует ч. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶, которая предусматривает право иностранных граждан участвовать в местных выборах и референдумах в форме активного и пассивного избирательного права. Условием его осуществления является постоянное проживание на территории муниципального образования и наличие международного договора России. Правда, ратифицированный с Республикой Беларусь документ хранит молчание относительно местных референдумов, но в части выборов ситуацию очевидно проясняет. Дело в том, что понять, какие международные договоры России в сфере избирательного права действуют в настоящее время, не всегда просто. Зато теперь появилась ясность в отношении ближайших союзников России.

Обратим внимание читателей еще на одну законодательную поправку. Группа депутатов Государственной Думы и сенаторов Совета Федерации выступила с предложением о внесении изменений в Закон РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»⁷. Она запрещает банкам взимать комиссионные сборы при перечислении так называемых инициативных платежей в бюджеты муниципальных образований. Речь идет о добровольных взносах, уплачиваемых гражданами, индивидуальными предпринимателями, иными субъектами и используемых для финансирования инициативных проектов (ст. 70 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33). Одновременно законопроект предусматривает возможность возврата плательщикам неиспользованных остатков таких средств, что, конечно, справедливо в условиях реального правового государства.

И напоследок о постановлении Конституционного Суда РФ, который в июле этого года проверил на конституционность ч. 5 ст. 24.5 КоАП РФ. Она касается производства по делу об административном правонарушении, связанном с неисполнением или ненадлежащим исполнением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Данное производство подлежит прекращению, если причиной нарушения стало предоставление

⁴ Все мэры в одни руки. Свердловский губернатор решил сам отбирать кандидатов в градоначальники // Коммерсант. 2025. 22 октября.

⁵ СЗ РФ. 2025. № 30 (часть II). Ст. 4375.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁷ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357.

субвенций в размере, недостаточном для осуществления таких полномочий⁸.

Суть дела такова. Поводом явился запрос Костромского областного суда, который рассматривал жалобу администрации Костромы на постановление судебного пристава о привлечении к административной ответственности за неисполнение судебного решения о предоставлении жилого помещения гражданке, состоящей в списке детей-сирот, оставшихся без попечения родителей.

Защищаясь в суде, администрация города ссылалась на недостаточный размер субвенций, предоставленных ей из бюджета области на обеспечение указанного права. Областной суд, однако, поставил под сомнение конституционность указанного в ч. 5 ст. 24.5 КоАП основания для прекращения дела. Оно, по мнению суда, не позволяет учесть, принял ли орган местного самоуправления все зависящие от него меры для обеспечения требований, за нарушение которых установлена ответственность. В частности, суд интересовало, проинформировала ли городская администрация областные власти о невозможности осуществления переданных ей государственных полномочий. Говоря проще, администрации следовало показать, что она предприняла, чтобы вытребовать положенные в таких случаях субвенции.

Сразу подчеркнем, что Конституционный Суд признал оспариваемую норму не противоречащей Основному закону. Разъяснения высшего органа конституционного контроля, как обычно, отличаются многословием и запутанной логикой.

Производство по делу об административном правонарушении, по его мнению, не может быть прекращено, независимо от того информировал ли орган местного самоуправления региональную власть о дефиците предоставленных средств и ходатайствовал ли он о выделении дополнительных субвенций в большем размере. Оказывается, это обстоятельство не играет никакой роли. И даже если муниципальная власть собрала в качестве доказательства пухлую переписку с властью областной, администрации Костромы это не помогло бы.

В то же время, полагает Конституционный Суд, прекращение административного производства не влечет за собой прекращения обязанности органа местного самоуправления исполнить требование пристава и не снимает с органов государственной власти обязанности предоставить субвенцию для исполнения переданных полномочий.

Вот такой вывод, от которого, кажется, выиграла только служба судебных приставов. Что до проигравших, то это, несомненно, гражданка, ну и... администрация Костромы, которая должна выполнить то, на что не имеет денег.

Уважаемые читатели журнала «Муниципалитет: экономика и управление», его авторы, рецензенты, сотрудники редакции, пользуясь возможностью, поздравляю вас с наступающим Новым годом! С надеждой на дальнейшее сотрудничество

*Главный редактор,
доктор юридических наук, профессор
Игорь Вячеславович Выдрин*

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 2025 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с запросом Костромского областного суда».