

Пустотин Максим Алексеевич, магистрант
ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный технический университет»
Pustotin Maxim Alekseevich, Master's student
Tambov State Technical University

**ЭВОЛЮЦИЯ КОНТРОЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МЕСТНОЙ
АДМИНИСТРАЦИИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ
EVOLUTION OF LEGAL MECHANISMS OF REPRESENTATIVE BODY CONTROL
OVER LOCAL ADMINISTRATION IN POST-SOVIET RUSSIA**

Аннотация. В статье рассматривается система правовых норм, регулирующая контрольные взаимоотношения представительного органа муниципального образования и местной администрации.

Abstract. The article discusses is the system of legal norms regulating control relations between the representative body of a municipality and the local administration.

Ключевые слова: Местное самоуправление, представительный орган, местная администрация, контрольные полномочия, сити-менеджер, муниципальный контроль, депутатский запрос, изменение правового статуса, реформа местного самоуправления, контрольно-счётный орган, переходный период, двойственное правовое положение.

Keywords: Local self-government, representative body, local administration, control powers, city manager, municipal control, deputy inquiry, evolution of legal status, local government reform, control and accounting body, transition period, legal duality.

Проблема контроля представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации представляет собой один из наиболее сложных и спорных вопросов современного муниципального права России. По существу, речь идёт о поиске наилучшего равновесия между двумя ветвями муниципальной власти: представительной (законодательной), выражающей волю населения, и исполнительно-распорядительной, обеспечивающей повседневное управление местными делами. Как справедливо отмечает Е.С. Шугрина, контрольная функция в системе муниципального управления долгое время оставалась недостаточно разработанной как в теории, так и на практике, что порождало многочисленные конфликты между депутатскими корпусами и главами администраций [22, с. 875].

Актуальность темы обусловлена несколькими факторами. Во-первых, в 2025-2026 годах произошли кардинальные изменения в законодательной базе местного самоуправления: принят Федеральный закон № 33-ФЗ, встраивающий муниципальную власть в единую систему государственной власти, и продлён переходный период до 1 января 2028 года. Во-вторых, практика применения контрольных механизмов выявила множество противоречий, которые не находят разрешения ни в судебной практике, ни в науке. В-третьих, общественные запросы на прозрачность и подотчётность местной власти продолжают расти, что требует улучшения правовых инструментов.

Корни современной неопределённости в распределении контрольных полномочий уходят в начальный этап реформирования местной власти. В советский период Советы народных депутатов были формальными «хозяевами» на своей территории, а исполкомы находились в их прямом подчинении. Однако реформа 1991 года, а затем и Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» радикально изменили ситуацию. Произошло разделение власти на местах: институт глав администраций, нередко назначаемых «сверху», оказался формально независимым от местных советов [5]. Этот исторический разрыв породил неопределённость, которая сохраняется до сих пор.



В научной литературе сложились несколько подходов к пониманию контрольных полномочий представительного органа. Одни авторы (О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев) рассматривают контроль как неотъемлемую часть правового статуса депутата и представительного органа в целом, другие (П.А. Астафичев) подчёркивают, что контрольные полномочия не должны подменять собой оперативное управление, а должны быть сосредоточены на стратегических вопросах. Настоящее исследование вносит вклад в эту дискуссию через детальный историко-правовой анализ изменения контрольных механизмов с учётом новейших изменений законодательства, включая продление переходного периода до 2028 года.

В настоящее время правовое регулирование контрольных полномочий представительных органов местного самоуправления находится в переходном состоянии. С 19 июня 2025 года вступил в силу Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [3]. Однако его полное применение наступает не сразу. Целью настоящего исследования является анализ изменения правовых механизмов контроля представительного органа за деятельностью местной администрации в постсоветской России, выявление основных этапов, проблем и направлений развития данного института с учётом переходного периода к новому законодательству.

Объектом исследования выступает совокупность правовых норм, регулирующих контрольные отношения между представительным органом муниципального образования и местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом). Предмет исследования – закономерности, этапы и направления изменения этих норм в постсоветский период (1991-2026 гг.).

Материалами для написания работы послужили три группы источников. Первая группа – действующие правовые акты: Конституция Российской Федерации [1]; Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (действует в переходный период до 1 января 2028 г.) [2]; Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [3]; Федеральный закон от 9 апреля 2026 года № 85-ФЗ, которым продлён переходный период [4]; Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» [5].

Вторая группа – правовые акты, утратившие силу: Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» [6]; Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7].

Третья группа – научная литература и материалы практики: работы Е.С. Шугриной [22], П.А. Астафичева [8; 9], Н.С. Бондаря [10], В.И. Васильева [11; 12], Ю.А. Дмитриева [13], В.Б. Зотова [14], Е.М. Ковешникова [15], А.Н. Кокотова [16], Н.В. Постового [18], В.В. Пылина [19], А.А. Сергеева [20], Г.Н. Чеботарева [21], а также публикации в журналах «Молодой ученый» [17] и иные.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания: диалектический метод, предполагающий рассмотрение контрольных механизмов в их развитии и взаимосвязи; системный анализ, позволивший выявить структурные связи между элементами системы муниципального управления; обобщение и синтез. Специально-юридические методы включили формально-юридический анализ правовых актов и сравнительно-правовой метод, необходимый для сопоставления правового регулирования контрольных отношений на разных этапах развития российского законодательства о местном самоуправлении, а также для сопоставления различных моделей организации муниципальной власти. Применение указанных методов в их совокупности позволило обеспечить всесторонность и достоверность полученных результатов.



Изменение контрольных механизмов: от советской модели к переходному периоду (2025-2028)

Сущность и основные формы контрольной функции представительного органа

Сущность контрольной функции представительного органа местного самоуправления проявляется через несколько ключевых аспектов. Как верно подмечено в научной литературе, контрольная функция – это не просто набор отдельных полномочий, а системообразующий элемент статуса представительного органа [22, с. 12]. Прежде всего, это осуществление контроля в процессе разработки, принятия и реализации правовых актов. Представительный орган, принимая устав муниципального образования, местный бюджет, стратегию социально-экономического развития, программы и планы развития, имеет возможность заложить механизмы последующего контроля за их исполнением. Одновременно важное значение имеет контроль за соответствием деятельности местной администрации утверждённым правовым актам [17, с. 45].

В правовой науке выделяют три основные формы контроля. Первая – контроль в процессе разработки и принятия правовых актов (предварительный контроль). Вторая – контроль в форме заслушивания и утверждения ежегодных отчётов главы муниципального образования и главы местной администрации о результатах их деятельности (последующий контроль). Третья – контроль через создание специальных органов и применение депутатских инструментов.

Наряду с указанными аспектами, представительный орган осуществляет контроль в форме заслушивания и утверждения ежегодных отчётов главы муниципального образования и главы местной администрации о результатах их деятельности [13, с. 268]. Кроме того, депутаты вправе избирать контрольные органы и должностных лиц (например, председателя контрольно-счётного органа), формировать из своего состава временные контрольные и ревизионные комиссии, пользоваться правом депутатского запроса – эффективным средством контроля за исполнением местной администрацией решений, принятых депутатским корпусом [20, с. 112].

Кроме того, закон наделяет представительный орган контрольными полномочиями бюджетно-финансового характера: утверждение местного бюджета и отчёта о его исполнении, установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью [2, ч. 10 ст. 35].

Депутатский запрос является одним из наиболее действенных индивидуальных инструментов контроля. Согласно уставам большинства муниципальных образований, депутатский запрос – это официальное обращение депутата (группы депутатов) к главе муниципального образования, главе местной администрации, руководителям структурных подразделений администрации по вопросам, входящим в их компетенцию, с требованием дать мотивированный ответ в установленный срок (как правило, 15-30 дней). Запросы депутатов не следует рассматривать как чрезвычайную меру; это системный инструмент повседневного контроля, применение которого возможно только после того, как депутат использовал другие индивидуальные способы выправления негативной ситуации, и они не дали результата [12, с. 36].

Контрольно-счётные органы (КСО) являются наиболее значительным результатом реформы 2003 года. Статья 38 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что КСО образуется представительным органом и подотчётен ему [2, ст. 38]. КСО осуществляет контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом, а также проводит проверку проектов муниципальных правовых актов [2, ст. 38]. По данным официальной статистики, контрольно-счётные органы созданы в подавляющем большинстве муниципальных образований, где это предусмотрено законом.



Этап 1990-1993 гг.: крушение старой системы и хаос переходного периода

В первые постсоветские годы контрольные механизмы находились в состоянии глубочайшего кризиса. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 года формально провозгласил подотчётность местной администрации соответствующему Совету [6]. Однако на практике этот принцип не работал. Председатель исполкома (а затем – глава администрации) зачастую имел прямую поддержку региональной власти и практически не зависел от рядовых депутатов. Конфликты между Советами и администрациями стали обыденностью.

Ключевым событием, окончательно ослабившим позиции представительных органов на местах, стал Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» [5]. Этим Указом полномочия местных Советов были прекращены, а их функции временно возложены на местные администрации. Представительная власть на местах была фактически ликвидирована, и о каком-либо системном контроле не могло быть речи. Институт контроля утратил своё правовое содержание, уступив место административным методам управления, основанным на личной зависимости руководителей от вышестоящих органов государственной власти.

Итогом этого этапа стало формирование модели «назначаемая сверху администрация – формально присутствующий, но реально бессильный совет». В некоторых регионах (например, в Свердловской области, в Республике Татарстан) эта модель сохранялась вплоть до принятия Федерального закона № 154-ФЗ, а в отдельных чертах – даже до 2003 года. Правовая наука того времени фиксировала «кризис представительной демократии на местном уровне», который характеризовался отсутствием чёткого разграничения полномочий и механизмов подотчётности.

Этап 1995-2003 гг.: восстановление и первые эксперименты

Принятие Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] стало важной вехой в восстановлении институтов местной демократии. Закон впервые на федеральном уровне закрепил обязательность наличия представительного органа в муниципальном образовании и установил его исключительную компетенцию. Однако контрольные полномочия представительного органа были прописаны в самом общем виде.

Как отмечает А.А. Сергеев, одной из главных проблем этого периода стал вопрос о подотчётности главы муниципального образования, который часто совмещал функции высшего должностного лица и руководителя местной администрации, что делало реальный контроль со стороны депутатов крайне затруднительным [20, с. 124-125]. Финансовый контроль осуществлялся через утверждение бюджета и отчёта о его исполнении – это был важный, но, по сути, единственный реально работающий механизм.

Именно в этот период началась активная научная дискуссия о наиболее эффективных моделях организации муниципальной власти. Можно выделить несколько основных моделей, которые сложились на практике. Модель «сильный мэр – слабый совет»: глава муниципального образования избирается населением и одновременно возглавляет и представительный, и исполнительный органы. В этой модели контроль затруднён, так как мэр сам себе подотчётен. По данным экспертных оценок, в 1999 году по этой модели было организовано около 65% муниципальных образований.

Модель «сильный совет – наёмный менеджер» (прообраз будущего сити-менеджера): глава муниципального образования избирается из состава депутатов и возглавляет только совет, а для управления хозяйством нанимается профессиональный управленец по контракту. Эта модель обеспечивала наибольшую подконтрольность администрации, но внедрялась медленно – к 2003 году она охватывала лишь около 10% муниципальных образований.



Смешанные (компромиссные) варианты: глава муниципального образования избирается населением, но не возглавляет администрацию, а руководит лишь советом; администрацией руководит наёмный сити-менеджер. Эта модель появилась в конце 1990-х годов в крупных городах и к 2003 году охватывала около 25% муниципальных образований.

К началу 2000-х годов накопилось множество правовых противоречий: отсутствие единообразия в организации муниципальной власти по всей стране, конфликты между мэрами и думами, размытость контрольных полномочий, несовместимость отдельных моделей с федеральным законодательством. Всё это требовало от законодателя решительных действий.

Этап 2003–2025 гг.: Федеральный закон № 131-ФЗ и укрепление контроля

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] стало настоящей реформой, кардинально изменившей систему муниципального управления. Законодатель пошёл по пути детальной регламентации и чёткого разграничения полномочий между ветвями муниципальной власти.

В статье 35 Закона в исключительной компетенции представительного органа прямо закреплён контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения [2, п. 9 ч. 10 ст. 35]. При этом перечень исключительных полномочий существенно расширен: утверждение местного бюджета и отчёта о его исполнении; утверждение стратегии социально-экономического развития; установление порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом; заслушивание отчётов главы муниципального образования и главы местной администрации; установление порядка проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации (сити-менеджера); принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений; установление официальных символов муниципального образования и другие [2, ч. 10 ст. 35].

Кроме того, Закон № 131-ФЗ закрепил несколько ключевых принципов, усиливающих контрольные позиции представительного органа. Во-первых, было установлено, что местная администрация подконтрольна представительному органу муниципального образования, а глава муниципального образования (в том числе осуществляющий полномочия на основе контракта) также подотчётен и подконтролен представительному органу. Во-вторых, Закон предусмотрел создание контрольно-счётных органов – профессиональных органов внешнего муниципального финансового контроля, которые формируются представительным органом и подотчётны ему [2, ст. 38].

В-третьих, Закон ввёл институт сити-менеджера (главы местной администрации, назначаемого по контракту), что позволило разграничить политическое руководство и профессиональное управление и усилило контрольные возможности представительного органа, поскольку именно он утверждает условия контракта, назначает конкурсную комиссию и может принять решение о досрочном расторжении контракта с сити-менеджером. По статистическим данным, к середине 2010-х годов около 45% городских округов и 70% муниципальных районов перешли на эту модель.

Четвёртым важным нововведением стало чёткое определение оснований и процедуры отзыва выборных должностных лиц (статьи 24, 71, 72 Федерального закона № 131-ФЗ). Отзыв возможен только по основаниям, закреплённым в уставе муниципального образования, и при условии соблюдения процедуры (включая инициирование, сбор подписей, голосование). Представительный орган может инициировать отзыв главы муниципального образования, но окончательное решение принимается населением.

Анализ практики 2004-2024 годов показывает, что контрольные механизмы стали работать более системно. Как отмечают исследователи, внешний муниципальный финансовый контроль, осуществляемый контрольно-счётными органами, становится всё более востребованным и эффективным. Однако, по мнению многих экспертов, полномочия



представительного органа местного самоуправления, предусмотренные действующим законодательством, всё ещё недостаточны для осуществления действенных контрольных функций.

3.5. Переходный период (2025-2028): новый закон и отсрочка его полного применения

С 19 июня 2025 года вступил в силу Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [3]. Этот закон встроил местное самоуправление в «единую систему публичной власти», пересмотрев его основные принципы и перечень полномочий. Ключевые новшества Закона № 33-ФЗ, уже вступившие в силу, включают: новое определение местного самоуправления, закреплённое в статье 1 (местное самоуправление определяется как форма самоорганизации граждан для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, осуществляемая в пределах предоставленных законом полномочий в единой системе публичной власти) [3, ст. 1]; новые модели формирования органов местного самоуправления (статья 19), предусматривающие возможность избрания главы муниципального образования из кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ, что усиливает влияние региональных властей на муниципальный уровень [3, ст. 19]; единый пятилетний срок полномочий для всех выборных органов и должностных лиц местного самоуправления (статья 25) [3, ст. 25].

Однако ключевая особенность действующего правового регулирования заключается в установлении законодателем переходного периода. Первоначально пунктом 2 статьи 93 Закона № 33-ФЗ было установлено, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ признаётся утратившим силу с 1 января 2027 года [3, п. 2 ст. 93]. Однако в процессе практической реализации выявилась необходимость более плавного перехода к новой системе правового регулирования. Федеральным законом от 9 апреля 2026 года № 85-ФЗ были внесены изменения в сроки вступления в силу отдельных положений Закона № 33-ФЗ. В соответствии с принятыми поправками, срок переходного периода был продлён до 1 января 2028 года. Соответственно, Федеральный закон № 131-ФЗ утрачивает силу с 1 января 2028 года, а не с 1 января 2027 года, как предусматривалось изначально [4].

Причины продления: неготовность многих муниципальных образований к кардинальной перестройке системы управления; необходимость дополнительного согласования вопросов разграничения полномочий между уровнями власти; а также необходимость учёта мнения региональных и местных властей, которые указывали на недостаточность двухлетнего переходного периода.

Таким образом, до 1 января 2028 года сохраняется «правило двойного соответствия», закреплённое в статье 91 Закона № 33-ФЗ [3, ст. 91]. Во-первых, в своей ежедневной работе органы местного самоуправления продолжают решать вопросы местного значения, установленные статьями 14-18 Федерального закона № 131-ФЗ. Во-вторых, все принимаемые в настоящее время муниципальные правовые акты не должны противоречить уже вступившим в силу нормам нового Федерального закона № 33-ФЗ. С 1 января 2028 года вступят в силу статьи 32, 37, 39 и часть 23 статьи 89 Закона № 33-ФЗ, а ранее действовавший закон будет признан утратившим силу [4].

В период с 19 июня 2025 года по 1 января 2028 года в российском законодательстве о местном самоуправлении складывается двойственная ситуация: нормы нового закона уже задают основные принципы и обязательны для соблюдения при принятии муниципальных правовых актов, в то время как основное содержание полномочий органов местного самоуправления по-прежнему регулируется старым законом. Это создаёт дополнительные сложности для тех, кто применяет закон, но одновременно даёт время для адаптации.



Анализ действенности контрольных механизмов и выявленные проблемы

Проведённый анализ позволяет сделать вывод о том, что современная система контроля представительного органа за деятельностью местной администрации обладает как несомненными достоинствами, так и серьёзными недостатками.

К числу основных положительных изменений можно отнести следующие. Во-первых, произошло изменение сущности контроля от прямого вмешательства в управленческий процесс (что было характерно для советского периода) к последующему финансовому мониторингу и формальной оценке эффективности деятельности. Это соответствует принципам современного публичного управления и позволяет разделить политическую и хозяйственную функции.

Во-вторых, институт контрольно-счётных органов доказал свою эффективность как инструмент независимой проверки, позволяющий оценивать не только законность, но и эффективность использования бюджетных средств. Внешний муниципальный финансовый контроль, осуществляемый контрольно-счётными органами, становится всё более востребованным и профессиональным.

В-третьих, институт сити-менеджера создал дополнительные рычаги влияния представительного органа на исполнительную власть, поскольку контракт с главой администрации заключается на срок полномочий представительного органа и может быть расторгнут по решению депутатов в случае ненадлежащего исполнения обязанностей.

Однако анализ правоприменительной практики позволяет выявить и ряд системных проблем. Во-первых, остаётся актуальной проблема нечёткости контрольных полномочий. Многие полномочия представительного органа носят скорее формальный характер, а механизмы реагирования на выявленные нарушения недостаточно эффективны.

Во-вторых, модель «сити-менеджер» имеет и существенные недостатки: реальная подотчётность главы администрации часто подменяется его зависимостью от региональных властей (которые участвуют в формировании конкурсной комиссии) и от финансово-промышленных групп, что снижает эффективность контроля со стороны представительного органа.

В-третьих, сохраняется проблема политизации контроля. В условиях, когда большинство в представительном органе принадлежит одной политической силе, контрольные процедуры могут использоваться не столько для обеспечения законности и эффективности управления, сколько для политического давления на неугодного главу администрации.

В-четвёртых, в переходный период (до 1 января 2028 года) возникает дополнительная сложность, связанная с необходимостью одновременного соблюдения требований как старого, так и нового законодательства. Представительный орган должен, с одной стороны, действовать в рамках полномочий, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, с другой стороны, обеспечивать соответствие принимаемых им актов основным положениям Федерального закона № 33-ФЗ.

Проблема государственного вмешательства и ответственности представительного органа

Особого внимания заслуживает проблема соотношения муниципального контроля и государственного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления. Согласно статье 73 Федерального закона № 131-ФЗ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе инициировать роспуск представительного органа муниципального образования в случае, если последним принят правовой акт, противоречащий федеральному законодательству, и такое противоречие установлено судом [2, ст. 73]. Аналогичная норма содержится в статье 57 Закона № 33-ФЗ, но с уточнениями [3, ст. 57].



Как отмечает П.А. Астафичев, такое положение вызывает справедливую критику учёных-правоведов, поскольку создаёт возможность для необоснованного вмешательства государства в деятельность избранных населением органов [9, с. 33]. Институт роспуска представительного органа местного самоуправления представляет собой меру ответственности представительного органа перед государством, но эта мера должна применяться исключительно в случаях, предусмотренных законом, и только на основании судебного решения.

На практике, однако, нередки случаи, когда угроза роспуска используется для давления на депутатов и ограничения их контрольной деятельности в отношении местной администрации, особенно в тех случаях, когда глава администрации пользуется поддержкой региональной власти. Наиболее яркие примеры из судебной практики последних лет показывают, что региональные власти не всегда добросовестно используют предоставленные им полномочия.

Аналогичная проблема существует и в отношении главы муниципального образования. Федеральный закон предусматривает возможность отрешения главы муниципального образования от должности в случае издания им правового акта, противоречащего федеральному законодательству, если такое противоречие установлено судом [2, ст. 74]. Этот механизм, формально направленный на обеспечение законности, на практике может использоваться для устранения неугодных представителей оппозиции и ограничения их контрольной деятельности.

Новый Закон № 33-ФЗ пытается смягчить эту проблему, установив дополнительные процессуальные гарантии (обязательное участие прокурора при рассмотрении вопроса о роспуске, возможность обжалования решения о роспуске в Верховный Суд РФ) [3, ч. 3 ст. 57], но насколько эти гарантии эффективны, покажет практика. Таким образом, система государственного контроля за органами местного самоуправления, включая возможность роспуска представительного органа, создаёт дополнительные риски для осуществления контрольных полномочий депутатов. Равновесие между необходимостью обеспечения законности и недопущением необоснованного вмешательства государства в деятельность муниципальных органов остаётся одной из ключевых проблем современного муниципального права.

Зарубежный опыт для сравнения

Для понимания особенностей российской модели контроля полезно сравнить её с моделями европейских стран, прежде всего ФРГ и Франции, которые оказали влияние на российское законодательство в 1990-е годы. В Германии местное самоуправление (Gemeinde) обладает широкой самостоятельностью, закреплённой в статье 28 Основного закона ФРГ. Контроль представительного органа (совета общины) за деятельностью бургомистра или профессионального управляющего осуществляется через систему комитетов, публичные слушания и право отзыва. Ключевое отличие от России – наличие разветвлённой системы административных судов, рассматривающих споры между представительным органом и администрацией, а также длительные сроки полномочий назначаемых управляющих (6-8 лет), что снижает зависимость от политической конъюнктуры.

Во Франции, после реформы 1982 года, мэр является одновременно председателем муниципального совета и главой исполнительной власти. Контроль муниципального совета за мэром осуществляется через голосования по отчётам, создание временных комиссий и право запроса. Однако реальная эффективность контроля во Франции оценивается специалистами как невысокая из-за сосредоточения властных полномочий у мэра. Французская модель интересна тем, что она, как и российская, отличается сильной исполнительной властью на муниципальном уровне, но при этом во Франции действует более развитая система судебного контроля.



Сравнительный анализ позволяет сделать вывод о том, что российская модель контроля (особенно после реформы 2003 года) ближе к германской модели сити-менеджера, но с существенным отличием: в Германии управляющий (городской директор) подотчётен совету и назначается на длительный срок (обычно 6-8 лет), в России же сити-менеджер часто находится под давлением как региональных властей, так и депутатов. Кроме того, в российской системе отсутствует эффективная судебная защита прав представительного органа при конфликте с администрацией: административные суды только формируются, а общие суды не всегда компетентны в этих вопросах. Учитывая это, в перспективе для России было бы полезно заимствовать германский опыт создания специальных административных судов для рассмотрения муниципальных споров.

Проведённое исследование позволяет сделать ряд выводов, имеющих как теоретическое, так и практическое значение.

1. Этапы развития. Изменение правовых механизмов контроля представительного органа за деятельностью местной администрации в постсоветской России прошло четыре этапа: (1) 1990-1993 гг. – крушение советской модели и установление «вертикали» с главенством администрации; (2) 1995-2003 гг. – восстановление представительных органов, начало экспериментов с моделями организации власти; (3) 2003-2025 гг. – укрепление контроля в рамках Федерального закона № 131-ФЗ (создание контрольно-счётных органов, института сити-менеджера, формализация отчётности); (4) с 19 июня 2025 г. – переходный период к Федеральному закону № 33-ФЗ, продлённый до 1 января 2028 года.

2. Изменение сущности контроля. Главным итогом развития стало изменение сущности контроля от прямого вмешательства в управленческий процесс (советская модель) к последующему финансовому мониторингу и формальной оценке эффективности деятельности. Это проявилось в создании контрольно-счётных органов (статья 38 № 131-ФЗ), введении системы ежегодных отчётов главы муниципального образования и главы местной администрации перед представительным органом, а также в расширении инструментов депутатского контроля.

3. Переходный период и двойственное правовое положение. С 19 июня 2025 года правовое регулирование контрольных отношений находится в переходном состоянии в связи с принятием Федерального закона № 33-ФЗ. Федеральным законом № 85-ФЗ переходный период продлён до 1 января 2028 года. До этой даты сохраняется действие основных положений Федерального закона № 131-ФЗ, касающихся вопросов местного значения, однако все принимаемые муниципальные правовые акты уже не должны противоречить новым основным положениям Закона № 33-ФЗ. В период 2025-2028 гг. возникает двойственная ситуация, создающая дополнительные сложности для тех, кто применяет закон.

4. Выявленные системные проблемы. Анализ современного состояния контрольных механизмов позволил выявить ряд системных проблем, требующих законодательного и организационного решения: нечёткость и формальный характер многих контрольных полномочий представительного органа; недостаточную независимость контрольно-счётных органов; противоречия модели «сити-менеджер», связанные с реальной подотчётностью главы администрации не столько представительному органу, сколько региональным властям; риск использования контроля в политических целях; а также проблему равновесия между муниципальным контролем и государственным вмешательством в деятельность органов местного самоуправления (включая институты роспуска представительного органа и отрешения главы муниципального образования от должности).

5. Направления дальнейшего развития. Перспективные направления дальнейшего развития института контроля представительного органа за местной администрацией могут включать: усиление открытости и прозрачности деятельности местной администрации (обязательная публикация в интернете ответов на депутатские запросы); расширение возможностей для общественного контроля (участие граждан в обсуждении отчётов администрации); повышение статуса и обеспечение реальной независимости контрольно-



счётных органов (в том числе путём установления гарантий от произвольного досрочного прекращения полномочий их руководителей); разработку и внедрение системы показателей оценки эффективности деятельности местной администрации, подлежащих обязательному рассмотрению представительным органом; улучшение законодательства в части уточнения контрольных полномочий представительных органов и процедур их реализации; создание специальных административных судов для рассмотрения споров между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Дальнейшее развитие института контроля представительного органа за деятельностью местной администрации должно идти по пути не столько расширения перечня контрольных полномочий, сколько повышения их действенности и реальной силы, что предполагает комплексное улучшение как муниципального, так и административного законодательства, а также развитие практики муниципального правотворчества на основе учёта реальных потребностей местных сообществ. Завершение переходного периода и полное вступление в силу Федерального закона № 33-ФЗ с 1 января 2028 года, вероятно, придаст новый импульс развитию контрольных механизмов, однако многое будет зависеть от того, насколько последовательно региональные власти будут реализовывать новые полномочия по формированию органов местного самоуправления и как сложится практика взаимодействия представительных и исполнительных органов на муниципальном уровне.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 29.05.2026).
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 23.03.2026) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 29.05.2026). (Действуют некоторые положения до 1 января 2028 г.)
3. Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 29.05.2026).
4. Федеральный закон от 9 апреля 2026 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о продлении переходного периода) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_531289/ (дата обращения: 29.05.2026).
5. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4188.
6. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010. (Утратил силу).
7. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506. (Утратил силу).
8. Астафичев П.А. Контрольные полномочия представительных органов муниципальных образований: проблемы публично-правового регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. – 2025. – № 2. – С. 58-63.
9. Астафичев П.А. Роспуск представительного органа местного самоуправления как институт муниципального права // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 3. – С. 33-36.



10. Бондарь Н.С. Местное самоуправление как форма публичной власти народа // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 7. – С. 12-19.
11. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон и практика // Журнал российского права. – 2021. – № 6. – С. 45-58.
12. Васильев В.И. Запрос депутата муниципального представительного органа: правовое регулирование и практика // Местное право. – 2024. – № 3. – С. 35-39.
13. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юристь, 2019. – 672 с.
14. Зотов В.Б. Организационно-правовые проблемы взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления // Муниципальное право. – 2023. – № 4. – С. 25-31.
15. Ковешников Е.М. Муниципальное право. – М.: Норма, 2018. – 398 с.
16. Кокотов А.Н. Местное самоуправление в России: сборник статей и иных материалов. – Екатеринбург, 2025. – 398 с.
17. Местная администрация в системе органов местного самоуправления // Молодой ученый. – 2025. – № 48. – С. 45-48.
18. Постовой Н.В. Муниципальное право России. – М.: Юриспруденция, 2021. – 512 с.
19. Пылин В.В. Проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2019. – 388 с.
20. Сергеев А.А. Контрольные полномочия представительного органа местного самоуправления: проблемы теории и практики // Муниципальное право. – 2023. – № 2. – С. 110-118.
21. Чеботарев Г.Н. Эволюция моделей организации публичной власти на муниципальном уровне в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2024. – № 5. – С. 27-34.
22. Шугрина Е.С. Контроль и надзор за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Lex Russica. Научные труды МГЮА. – М.: Изд-во МГЮА, 2007. – № 5. – С. 875-907

