

**УДК 342.553**

**Пряхин Глеб Дмитриевич**, студент 2 курса группы 24Юр(м)ЮДОВ,  
Оренбургский государственный университет, Россия, г. Оренбург

**Джораева Светлана Викторовна**, доцент кафедры теории государства и права и конституционного права, Оренбургский государственный университет, Россия, г. Оренбург

## **ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ**

### **Аннотация**

В статье рассматривается эволюция правового статуса главы муниципального образования в России на основных этапах развития местного самоуправления. Анализ охватывает период от становления постсоветской модели муниципальной организации до современного этапа включения муниципального уровня в единую систему публичной власти. Исследуется изменение порядка формирования главы муниципального образования, развитие его компетенции, а также трансформация оснований и механизмов ответственности. Особое внимание уделяется соотношению демократической легитимации главы муниципального образования и требований управленческой эффективности. Устанавливается, что развитие данного института выражается не только в изменении способов замещения должности, но и в переопределении функционального назначения главы муниципального образования в системе публичного управления. Делается вывод о том, что современное законодательство направлено на усиление организационной согласованности публичной власти, однако одновременно порождает вопрос о пределах сохранения самостоятельности местного самоуправления как конституционно закреплённой формы публичной самоорганизации населения.

### **Annotation**

The article examines the evolution of the legal status of the head of a municipal

formation in Russia at the main stages of the development of local self-government. The analysis covers the period from the formation of the post-Soviet model of municipal organization to the modern stage of inclusion of the municipal level in the unified system of public authority. The article studies the transformation of the procedure for appointing or electing the head of a municipal formation, the development of his competence, as well as the changes in the grounds and mechanisms of responsibility. Particular attention is paid to the correlation between the democratic legitimacy of the head of a municipal formation and the requirements of managerial efficiency. It is established that the development of this institution is expressed not only in the transformation of the ways of filling the office, but also in the redefinition of the functional role of the head of a municipal formation in the system of public administration. It is concluded that modern legislation is aimed at strengthening the organizational coherence of public authority, while simultaneously raising the issue of preserving the independence of local self-government as a constitutionally established form of public self-organization of the population.

**Ключевые слова:** глава муниципального образования, местное самоуправление, муниципальное право, публичная власть, правовой статус, муниципальная реформа, компетенция, ответственность

**Keywords:** head of a municipal formation, local self-government, municipal law, public authority, legal status, municipal reform, competence, responsibility

Трансформация местного самоуправления в современной России непосредственно отражается на правовом статусе главы муниципального образования. Именно данная должность занимает центральное место в системе муниципальной власти, поскольку соединяет представительные, организационные и в ряде случаев исполнительно-распорядительные функции. Через развитие этого института можно проследить общее направление реформирования местного самоуправления, изменение его соотношения с государственной властью, а также степень сохранения

муниципальной самостоятельности как одного из базовых конституционных принципов [1].

Актуальность исследования обусловлена тем, что правовое регулирование местного самоуправления в России вступило в новый этап. Если на протяжении длительного времени базовым нормативным актом в данной сфере являлся Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то с 19 июня 2025 г. ключевое значение имеет Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [2]. В связи с этим исследование эволюции статуса главы муниципального образования требует одновременного учёта как предшествующей модели муниципально-правового регулирования, так и современных законодательных изменений.

Правовой статус главы муниципального образования следует определять как совокупность нормативно закреплённых элементов, устанавливающих его место в системе местного самоуправления. К числу таких элементов относятся порядок формирования должности, объём полномочий, формы взаимодействия с представительными и исполнительными органами муниципального образования, гарантии деятельности, ограничения, запреты и основания юридической ответственности [8, с. 214]. Однако в научном плане статус главы муниципального образования нельзя сводить только к совокупности юридических характеристик должности. Он также выступает индикатором общего состояния местного самоуправления и показывает, в какой степени муниципальная власть сохраняет самостоятельность либо, напротив, включается в единую систему публичного управления.

На начальном этапе постсоветского развития муниципального законодательства преобладал подход, согласно которому местное самоуправление рассматривалось преимущественно как форма

самоорганизации населения на местах. Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» имел переходный характер, но сыграл важную роль в формировании новых институтов местной власти [5]. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. закрепило принципиально новое положение: местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и не входит в систему органов государственной власти [1]. Именно это конституционное положение стало основой для первоначального понимания главы муниципального образования как носителя локального публичного представительства, а не как элемента государственной административной системы.

Для 1990-х гг. была характерна значительная роль уставов муниципальных образований в определении конкретной модели организации местной власти. Это означало, что правовой статус главы муниципального образования во многом определялся на локальном уровне, а сами модели отличались высокой вариативностью. Подобная гибкость позволяла учитывать территориальные особенности и реальные потребности местного сообщества, однако одновременно создавала неравномерность муниципально-правового регулирования и затрудняла выработку единых подходов к правовому положению главы муниципального образования [7, с. 143].

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стал значительным шагом к систематизации муниципального законодательства [4]. На данном этапе глава муниципального образования в большей степени сохранял значение выборного представителя населения, а сама модель местного самоуправления была ориентирована на реализацию идеи муниципальной автономии. Вместе с тем дальнейшее развитие законодательства показало, что эта модель носила скорее переходный характер и не устраняла проблему неоднородности организации местной власти.

Качественно новый этап в развитии правового статуса главы муниципального образования связан с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ [3]. Именно этот закон сформировал институциональную основу организации местного самоуправления более чем на двадцать лет. Он закрепил главу муниципального образования в качестве высшего должностного лица муниципального образования, наделённого уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [3]. Тем самым произошло окончательное нормативное оформление данной должности как самостоятельного муниципально-правового института.

Значение Федерального закона № 131-ФЗ состояло не только в упорядочении законодательства, но и в усилении юридической определённости статуса главы муниципального образования. Если ранее соответствующее регулирование во многом зависело от локальных актов, то после принятия данного закона были установлены единые рамки для всей территории страны. Это повысило предсказуемость муниципальной организации и обеспечило более высокий уровень системности в правовом регулировании [6, с. 511]. Вместе с тем стандартизация привела и к сокращению объёма муниципального усмотрения, а значит, к усилению федерального влияния на внутреннее устройство местного самоуправления.

Одним из наиболее наглядных показателей эволюции правового статуса главы муниципального образования выступает порядок формирования данной должности. На раннем этапе приоритетной являлась модель прямых выборов главы населением. Такая модель обеспечивала высокий уровень политической легитимации, поскольку глава муниципального образования получал мандат непосредственно от жителей соответствующей территории. В теоретическом плане именно прямые выборы наиболее полно соответствовали представлению о главе как о демократически избранном лидере местного сообщества [7, с. 168].

Однако дальнейшее развитие законодательства сопровождалось расширением не прямых процедур формирования главы муниципального образования. Всё большее распространение получили модели, при которых глава избирается представительным органом муниципального образования либо назначается по результатам конкурсной процедуры. Внешне такие изменения обосновывались задачами повышения профессионализма, управленческой эффективности и организационной устойчивости местной власти [11]. Однако по существу речь шла о более глубоком изменении природы данной должности. Если в условиях прямых выборов акцент делался на политическом представительстве местного сообщества, то при не прямых моделях формирования усиливается значение профессионально-управленческого начала.

В этой связи можно говорить о переходе от модели электоральной легитимации к модели управленческой селекции. Такая трансформация оказывает прямое влияние на содержание правового статуса главы муниципального образования, поскольку меняется не только способ замещения должности, но и сам источник её легитимности. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 01.12.2015 № 30-П указал, что Конституция Российской Федерации не закрепляет единственно возможную модель формирования органов местного самоуправления [11]. Вместе с тем из этого не следует, что все способы формирования одинаково нейтральны с точки зрения демократической природы местного самоуправления. Напротив, именно порядок замещения должности позволяет оценить степень участия населения в формировании местной власти и определить характер связи главы муниципального образования с местным сообществом [12, с. 6].

Не менее существенным направлением эволюции правового статуса главы муниципального образования стало изменение его компетенции. Первоначально глава муниципального образования воспринимался прежде всего как локальный представитель населения и координатор муниципальной

политической жизни. Однако по мере усложнения публичного управления круг его функций стал расширяться. В период действия Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования представлял муниципальное образование во взаимоотношениях с иными субъектами, подписывал и обнародовал муниципальные правовые акты, организовывал взаимодействие органов местного самоуправления, а в ряде организационных моделей также возглавлял местную администрацию [3].

На современном этапе функциональная нагрузка главы муниципального образования становится ещё более значительной. Он участвует не только в решении вопросов местного значения в узком смысле, но и в реализации задач, формируемых на региональном и федеральном уровнях. Это участие в государственных и региональных программах, национальных проектах, осуществлении переданных полномочий, обеспечении согласованности действий различных уровней публичной власти [2; 10, с. 9]. В результате глава муниципального образования превращается не только во внутреннего муниципального координатора, но и в связующее звено межуровневого публичного управления.

Подобная трансформация имеет двойственный характер. С одной стороны, она может способствовать повышению эффективности управления, укреплению организационной дисциплины и достижению более высокого уровня согласованности публичной власти. С другой стороны, чрезмерное расширение внешне ориентированных координационных функций способно привести к размыванию собственно муниципальной природы данной должности. В этом случае глава муниципального образования рискует превратиться в нижестоящий элемент общей административной системы, а не в представителя самостоятельного местного сообщества [10, с. 14].

Существенные изменения затронули и институт ответственности главы муниципального образования. В современных условиях ответственность

главы всё в большей степени выходит за рамки исключительно политической подотчётности населению или представительному органу. Она приобретает характер юридически формализованного элемента общей системы публично-правового контроля. Законодательство предусматривает разнообразные основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, включая отставку, удаление в отставку, вступление в силу обвинительного приговора суда, невозможность исполнения обязанностей и иные случаи, установленные законом [2; 3].

Дополнительным проявлением данной тенденции стало распространение на глав муниципальных образований антикоррупционных обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [9]. Это сближает правовой статус главы муниципального образования со статусом иных лиц, осуществляющих публично значимые функции. Такой подход способствует укреплению законности и прозрачности муниципального управления, но одновременно усиливает интеграцию муниципального уровня в единую систему публичной власти, что вновь ставит вопрос о границах муниципальной самостоятельности [8, с. 301].

Современный этап развития правового статуса главы муниципального образования непосредственно связан с принятием Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [2]. Данный закон отражает уже не переходную, а концептуально оформленную модель местного самоуправления как части единой системы публичной власти. Соответственно, изменяется и правовая характеристика главы муниципального образования. Если ранее на первый план в большей степени выходила его роль как автономного выборного лидера местного сообщества, то в современных условиях возрастает значение его интеграционной, координационной и организационной функции.



Следовательно, эволюция правового статуса главы муниципального образования в России представляет собой движение от модели преимущественно локального выборного представительства к модели функционально включённого участника единой системы публичной власти. Такая трансформация имеет как положительные, так и потенциально проблемные последствия. К положительным результатам можно отнести большую определённость правового статуса, повышение согласованности управления и более тесную координацию между различными уровнями публичной власти. В то же время сохраняются риски ослабления местной политической легитимации, сокращения пространства муниципального усмотрения и постепенного размывания самостоятельности местного самоуправления [12, с. 9; 13, с. 31].

Таким образом, правовой статус главы муниципального образования выступает важным индикатором общей трансформации муниципального права в России. Через изменение порядка формирования, компетенции и ответственности главы наиболее отчётливо проявляется изменение места местного самоуправления в системе публичной власти. Современное законодательство ориентировано на усиление организационной согласованности и единства публичного управления, однако дальнейшее развитие данного института должно учитывать необходимость сохранения конституционной специфики местного самоуправления как самостоятельной формы публичной самоорганизации населения.

### **Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2026).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: федер. закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2026).

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
5. О местном самоуправлении в Российской Федерации: закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
6. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2022. 928 с.
7. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2019. 672 с.
8. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. М.: Норма, 2023. 432 с.
9. О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.
10. Чиркин В.Е. Публичная власть в России: современные тенденции развития // Журнал российского права. 2021. № 7. С. 5-17.
11. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 01.12.2015 № 30-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.
12. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. С. 3-11.
13. Васильев В.И. Муниципальная реформа в России: правовые итоги и перспективы // Государство и право. 2019. № 10. С. 25-34.

## References

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izm., odobr. v khode obshcheros. golosovaniya 01.07.2020 [Elektronnyy resurs]. URL: <http://pravo.gov.ru> (accessed 20.05.2026).
2. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v edinoy sisteme publichnoy vlasti: feder. zakon ot 20.03.2025 № 33-FZ [Elektronnyy resurs]. URL: <http://pravo.gov.ru> (accessed 20.05.2026).
3. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: feder. zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 40. Art. 3822.
4. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: feder. zakon ot 28.08.1995 № 154-FZ. Sobranie zakonodatel'stva RF. 1995. № 35. Art. 3506.

5. O mestnom samoupravlenii v Rossiyskoy Federatsii: zakon RF ot 06.07.1991 № 1550-1. Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. № 29. Art. 1010.
6. Avak'yan S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnik. 6-e izd., pererab. i dop. M.: Norma, 2022. 928 p.
7. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik. 4-e izd., pererab. i dop. M.: Prospekt, 2019. 672 p.
8. Shugrina E.S. Munitsipal'noe pravo: uchebnik. M.: Norma, 2023. 432 p.
9. O protivodeystvii korruptsii: feder. zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. № 52. Ch. 1. Art. 6228.
10. Chirkin V.E. Publichnaya vlast' v Rossii: sovremennye tendentsii razvitiya. Zhurnal rossiyskogo prava. 2021. № 7. P. 5-17.
11. Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozheniy Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 01.12.2015 № 30-P. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2015. № 50. Art. 7226.
12. Bondar' N.S. Mestnoe samoupravlenie i konstitutsionnoe pravosudie v Rossii. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2020. № 4. P. 3-11.
13. Vasil'ev V.I. Munitsipal'naya reforma v Rossii: pravovye itogi i perspektivy. Gosudarstvo i pravo. 2019. № 10. P. 25-34.