



ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Гапоненко О.Ю.

Краснодарский университет МВД России

Аннотация. Следует отметить значимость и специальное предназначение главы муниципального образования для местного самоуправления на соответствующей территории. В настоящее время правовое регулирование правового положения главы муниципального образования осуществляется на уровне Конституции Российской Федерации, федерального, законодательства субъектов Российской Федерации, устава муниципального образования. Кроме того, как отмечается большим количеством ученых, статус главы муниципального образования во многом обусловлен социально-экономическими, политическими особенностями соответствующей территории. Следует отметить, что правовой статус главы муниципального образования находится в стадии своего формирования и становления, поскольку конституционная реформа 2020 года во многом пересмотрела концептуальные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации, включив его в публичную систему власти. Кроме того, Президент Российской Федерации В.В. Путин уже неоднократно заявлял о необходимости подготовки нового проекта развития местного самоуправления в России до 2030 года [1]. В современных условиях глава муниципального образования может занимать свой пост по различным основаниям, что исключает полную универсальность его понимания, что обуславливает актуальность настоящего исследования. Основная цель данной публикации - выявление основных тенденций и направлений в развитии отдельных элементов правового статуса главы муниципального образования с учетом последних конституционных изменений и Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [2]. Методология, методы и методики. При анализе правового статуса главы муниципального образования применялись сравнительно-правовые, качественные и количественные методы исследования: изучение научных источников по теме исследования, конституционных норм, основных нормативных правовых актов по рассматриваемой тематике, наблюдение и оценка правоприменительной практики по рассматриваемой проблематике. Результаты исследования. Исследованы актуальные вопросы правового статуса главы муниципального образования в свете последних конституционных изменений и принятых законодательных актов. Рассматриваются отдельные элементы правового статуса данного должностного лица с учетом положений Федерального закона от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Анализируются институты наделения полномочиями главы муниципального образования, основания и условия ответственности, место и роль в системе органов публичной власти. В заключении формулируются выводы и предложения по совершенствованию правового статуса главы муниципального образования.

Ключевые слова: глава муниципального образования, правовой статус, представительный орган местного самоуправления, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, ответственность, отрешение от должности.

Финансирование: инициативная работа.

Original article

LEGAL STATUS OF THE HEAD OF A MUNICIPAL FORMATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

Olga Yu. Gaponenko

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Abstract. The importance and special purpose of the head of a municipality for local self-government in the respective territory should be noted.

Currently, the legal status of the head of a municipality is regulated by the Constitution of the Russian Federation, federal law, legislation of constituent entities of the Russian Federation, and the charter of the municipality. Furthermore, as noted by numerous scholars, the status of the head of a municipality is largely determined by the socio-economic and political characteristics of the respective territory. It should be noted that the legal status of the head of a municipality is in the process of formation and development, as the 2020 constitutional reform significantly revised the conceptual foundations of local self-government in the Russian Federation, incorporating it into the public system of government. Furthermore, Russian President V.V. Putin has repeatedly stated the need to prepare a new project for the development of local self-government in Russia through 2030 [1]. Under current conditions, the head of a municipality may hold office for various reasons, which precludes a completely universal understanding of this concept, thus underpinning the relevance of this study. The main objective of this publication is to identify the

key trends and directions in the development of individual elements of the legal status of the head of a municipality, taking into account the latest constitutional amendments and Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, "On the General Principles of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" [2]. Methodology, Methods, and Techniques. When analyzing the legal status of the head of a municipality, comparative legal, qualitative, and quantitative research methods were used: a study of scientific sources on the research topic, constitutional norms, and key regulatory legal acts on the topic under consideration, as well as observation and evaluation of law enforcement practices on the issue under consideration. Research Results. This article examines current issues related to the legal status of the head of a municipality in light of the latest constitutional amendments and adopted legislative acts. Individual elements of the legal status of this official are examined, taking into account the provisions of Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, "On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation." The paper analyzes the institutions for vesting authority in the head of a municipality, the grounds and conditions for accountability, and the position and role of the head within the public authority system. The paper concludes with conclusions and proposals for improving the legal status of the head of a municipality.

Keywords: head of a municipality, legal status, representative body of local self-government, highest official of a constituent entity of the Russian Federation, accountability, removal from office.

Funding: Independent work.

Введение.

Безусловно, глава муниципального образования - значимая фигура в системе органов местного самоуправления, поскольку выполняет важные функции на этом уровне, что накладывает отпечаток на его правовое положение в системе местных органов власти.

Следует определиться с самим понятием «правовой статус», содержание которого раскрывается в литературе по-разному. Высказываются мнения об идентичности понятий «правовой статус» и «правовое положение», выделяя различные элементы статуса.

В отношении правового статуса личности высказывается точка зрения о необходимости включения в него принципов статуса личности, прав, свобод, обязанностей, гарантий и др.

Одновременно следует отметить, что центральным элементом, стержнем правового статуса остаются права и обязанности, которые и определяют основную характеристику того или иного правового статуса.

С точки зрения Н.Л. Граната, конституционно-правовой статус личности образуют таким образом элементы, как правосубъектность, гражданство, права и свободы, обязанности, конституционные принципы, юридическая ответственность [3, с. 56].

Если рассматривать содержание правового статуса главы муниципального образования, его можно рассматривать как совокупность определенных, наиболее существенных элементов, объединенных общим предназначением. К таким структурным элементам можно отнести:

- порядок занятия данной должности;
- объем прав и обязанностей;
- основания и условия ответственности;
- основы взаимодействия с другими органами публичной власти.

Глава муниципального образования - это первое лицо муниципального образования, которое выполняет очень важные функции и занимает значимое место в системе органов публичной власти [4].

Методология, материалы и методы.

Выбор методологической базы исследования обусловлен необходимостью комплексного и многоаспектного анализа правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации.

Применение формально-юридического метода позволило осуществить детальную интерпретацию положений Конституции Российской Федерации и действующего законодательства, а также выявить внутреннюю логику нормативных положений, связанных с конституционно-правовым регулированием статуса главы муниципального образования в России.

В работе использовался также критический анализ доктринальных источников. Были обобщены современные научные публикации, а также монографические исследования ведущих отечественных и зарубежных авторов, посвященные теоретическим и правоприменительным проблемам реализации отдельных элементов правового статуса главы муниципального образования.

Логика исследования построена по принципу от общего к частному: от рассмотрения общих положений о правовом статусе к анализу отдельных элементов правового статуса главы муниципального образования в России, а затем к формулированию собственных выводов.

Результаты.

В теории и на практике роль главы муниципального образования может быть разной, в зависимости и от порядка его назначения на эту должность, и от объема полномочий, и даже от самой личности лица, которое занимает данную должность.

В любом случае, глава муниципального образования несет персональную ответственность за состояние дел в муниципальном образовании и его номинальное положение будет негативно сказываться на функционировании органов местной власти.

Произошедшие и происходящие изменения в законодательстве, укрепление связи между орга-

нами местной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации нивелируют статус главы муниципального образования, так как предоставляют высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации дополнительные полномочия в части формирования местных органов власти и ее территориальных основ, что накладывает отпечаток и на правовое положение главы муниципального образования (далее, глава).

Важной составляющей статуса главы является правовая возможность возглавить администрацию муниципального образования, которая является исполнительно-распорядительным органом, в полномочия которой входит решение большинства вопросов местного значения.

Основным элементом статуса выступают права и обязанности главы муниципального образования.

Перечисленные в статье 20 Федерального закона № 33 полномочия главы муниципального образования в основном носят представительский характер. Отдельно путем системного толкования законодательства можно выделить также нормотворческие, управленческие, контрольные и другие его полномочия.

Новым Федеральным законом № 33 новому регламентирован порядок избрания лица на должность главы муниципального образования.

В настоящее время глава муниципального образования может занимать свою должность в классическом порядке путем выборов, путем избрания представительным органом из своего состава, а также из кандидатов, которые предложит высшее должностное лицо соответствующего региона либо специальная конкурсная комиссия [5, с.67].

В дополнение к этому, новый Федеральный закон № 33 подробно регламентирует процедурные вопросы избрания главы муниципального образования, что является важной гарантией легитимности правового статуса главы муниципального образования.

Обсуждение.

По мнению А.Н. Кокотова, многие новые положения Федерального закона № 33 позволяют утверждать о новом перераспределении полномочий между местными и региональными властями, в том числе и по такому важному вопросу, как определение порядка избрания на должность главы муниципального образования [6, с.78].

Предоставление властям субъекта Российской Федерации полномочий по представлению кандидатуры на эту должность, расширение оснований ответственности, в том числе и перед вышестоящими органами власти, перераспределение полномочий – все это свидетельствует о более тесном взаимодействии властей субъекта Российской Федерации и муниципальных образований. Следует отметить, что предпосылки для подобных явлений уже созданы, вшиты в Конституцию Российской Феде-

рации, в соответствии с которой органы местной власти вошли в единую систему публичной власти.

В литературе высказываются мнения и о повышении рисков противодействия региональных и местных властей. Так, с точки зрения С.Г. Соловьева, предпринята попытка встроить главу муниципального образования в единую вертикаль власти, что может привести к противоречиям между конкретными должностными лицами различных уровней власти [7, с.34]. Также вызывает вопросы и об избрании представительным органом из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией.

Немаловажное значение имеет представительный орган муниципального образования, которому предоставлен широкий набор полномочий при взаимодействии с главой муниципального образования.

Данный орган имеет собственные полномочия, которые имеют принципиально важное значение для жизнедеятельности муниципального образования. Согласно статье 16 Федерального закона № 33, к исключительным полномочиям представительного органа муниципального образования отнесены вопросы принятия устава, утверждения местного бюджета, введения местных налогов и т.п.

Одновременно возникает вопрос о степени участия главы муниципального образования в решении данных вопросов и о наличии собственной компетенции у главы муниципального образования.

Хотелось бы отметить, что глава муниципального образования достаточно тесно взаимодействует с представительным органом местного самоуправления, что выражается в праве внесения проектов нормативных правовых актов в представительный орган муниципального образования, принятия участия в заседаниях при рассмотрении самых важных вопросов муниципального образования, отчетности и подконтрольности главы муниципального образования представительному органу местного самоуправления. Кроме того, глава муниципального образования уполномочен на подписание муниципальных нормативных актов.

В дополнение к этому, полномочия главы муниципального образования согласно статье 61 ФЗ № 33, в случае совмещения работы с главой местной администрации, руководствуясь федеральным законодательством, региональными нормативными правовыми актами, уставом муниципального образования, местными актами, он наделяется правом издания постановлений местной администрации по вопросам местного значения, а также по государственным полномочиям, переданным на муниципальный уровень, а также в части регламентации организации и деятельности самой местной администрации. Такое положение позволяет утверждать о наделении главы муниципального образования полномочиями по руководству текущими вопросами муниципального образования.

К примеру, в соответствии с уставом в городе Краснодаре, глава муниципального образова-

ния совмещает свой пост с должностью главы администрации [8]. Соответственно, на него возлагаются полномочия по исполнению делегированных государственных полномочий, исполнение обязанностей главного распорядителя бюджетных средств, решение кадровых вопросов в местной администрации, контрольные полномочия, формирование муниципально - частного партнерства и др.

Важное место занимает вопрос об отчетности главы муниципального образования перед представительным органом муниципального образования, что создает определенные перевес в пользу представительного органа муниципального образования, который в определенных случаях может поставить вопрос об отставке главы муниципального образования.

В уставе муниципального образования г. Краснодара указывается на то, что глава муниципального образования должен отчитаться о результатах своей деятельности перед представительным органом муниципального образования за прошедший год в срок не позднее четырех месяцев до окончания календарного года.

При этом Городская Дума может утвердить данный отчет или отклонить его, если результаты деятельности главы носят отрицательный характер.

Данный отчет передается гласности, размещается на официальном сайте администрации города Краснодара и представительного органа местной власти не позднее чем через пять дней после его рассмотрения городской Думой.

Заключение.

Таким образом, перечень полномочий главы муниципального образования, содержащихся в Федеральном законе № 33, носит скорее общий, чем конкретный характер, и на местном уровне могут возникать проблемы при определении перечня прав и обязанностей данного должностного лица муниципального образования.

Еще один важный элемент правового статуса – ответственность главы муниципального образования.

Следует отметить, что ответственность главы муниципального образования по новому федеральному закону приобрела дифференцированный характер.

Безусловно, к видам ответственности относятся и административная, и дисциплинарная, и уголовная, и гражданско-правовая ответственность. Кроме того, глава муниципального образования может нести специальные виды ответственности, предусмотренные новым федеральным законодательством. Например, быть отстраненным от должности [9, с. 74].

Одновременно, действующим законодательством устанавливаются дополнительные основания ответственности главы муниципального образования.

Уставом муниципального образования города Краснодара предусмотрено, что глава муници-

пального образования несет персональную ответственность за нарушение положений Федерального закона от 26.02.97 N 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», в части исполнения обязанностей по мобилизации и мобилизационной подготовке.

Отдельного внимания заслуживают основания для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, к которым относятся случаи:

- отрешения от должности;
- удаления в отставку;
- утраты доверия со стороны Президента Российской Федерации;
- реорганизации муниципального образования.

Также установлена ответственность главы муниципального образования за нарушение сроков принятия нормативного правового акта по результатам голосования населения по вопросам местного значения.

Статья 21 Федерального закона № 33-ФЗ перечисляет данные основания и порядок досрочного прекращения полномочий главы.

Глава муниципального образования несет ответственность и перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

В этой части применению подлежит Федеральный закон от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [10], в соответствии с которым высшее должностное лицо региона наделяется широким набором полномочий, начиная от возможности вынесения выговора до удаления или отрешения от должности главы муниципального образования.

Кроме того, в определенных случаях, глава муниципального образования может быть отрешен от должности по согласованию с представительным органом власти и регионального совета муниципального образования при наличии соответствующих оснований для наступления данного вида ответственности.

Особого внимания заслуживает такая мера ответственности, как удаление главы муниципального образования в отставку, которую может осуществить представительный орган местного самоуправления в случае ненадлежащего исполнения возложенных на главу обязанностей.

Безусловно с инициативой удаления в отставку главы может выступить и высшее должностное лицо региона.

Процедура удаления главы достаточно подробно регламентирована в ФЗ № 33, содержит подробный последовательный алгоритм действий.

Отрешение от должности возможно путем издания соответствующего акта высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Такой перекрестный механизм ответственности главы муниципального образования должен

способствовать более эффективной работе главы муниципального образования. Однако однозначно это утверждать нельзя, поскольку может поставить главу муниципального образования в зависимое положение перед другими местными и государственными органами власти, что значительно суживает его самостоятельность и независимость. Как нам представляется, в данной интерпретации его статус очень схож со статусом сити-менеджера, положение которого напрямую зависит от усмотрения действующих органов власти.

Однако, учитывая конституционно-правовую природу данной должности, следует признать, что наиболее серьезные обвинения в адрес главы муниципального образования должны подтверждаться судом.

Таким образом, следует отметить, что статус главы муниципального образования формируется действующим законодательством комплексно, с учетом его места в системе органов местной власти. Однако с учетом закрепленной за ним компетенцией и широким набором оснований для ответственности главе муниципального образования приходится отстаивать свои интересы и интересы муниципального образования перед вышестоящими органами государственной власти.

Обладание самостоятельностью при принятии решений по вопросам местного значения – очень важная составляющая деятельности муниципального образования.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что требуется выработка новых концептуальных положений, определяющих место и роль главы муниципального образования в системе публичных органов власти.

Закрепленные законодательством элементы правового статуса главы муниципального образования безусловно создали правовую основу для функционирования данного института. Однако многие вопросы остаются в правовом поле местных органов власти, что может создавать определенные трудности и даже противоречия между региональными властями и главой муниципального образования.

Безусловно, принятие Федерального закона № 33 отражает современные тенденции общественного и государственного развития страны. Однако, по нашему мнению, отдельные элементы правового статуса главы муниципального образования требуют своего уточнения и развития. В частности, существующие основания и виды ответственности главы муниципального образования в виде досрочного прекращения им своих полномочий требуют детализации и уточнения. В частности, при установлении нарушений исполнения своих обязанностей со стороны главы в отдельных случаях необходимо установить дополнительные гарантии данному должностному лицу – предусмотреть согласительные, судебные и другие процедуры подтверждения фактов подобных нарушений и решение вопроса о виде и мерах ответственности.

Кроме того, вопросы взаимодействия различных органов местной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации также требуют своей синхронизации для согласованной выработки позиции по вопросам развития муниципальных образований.

Все вышеизложенное позволит в полной мере реализовать весь потенциал местных органов власти и достичь поставленных конституционных целей в сфере осуществления местного самоуправления.

Конфликт интересов

Не указан.

Conflict of Interest

None declared.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестно имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Список источников:

1. URL:<https://er.ru/activity/news/putin-poruchil-obnovit-osnovy-gospolitiki>.
2. Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СЗ РФ, 2025, № 12, ст. 1200.
3. Грант, Ю. К. Статус личности: понятие, структура и основные виды: монография / Ю. К. Грант. - Москва: Проспект, 2021. 240 с.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ, включающий новые субъекты Российской Федерации - Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Запорожскую область и Херсонскую область, опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
5. Курдюк П. М., Очаковский В. А., Лихопатов Г. С. О проблеме избрания главы муниципального образования "конкурсным" способом // Общество и право. 2018. № 2 (64). С.67. EDN: UWNUNY
6. Муниципальное право России: учебник для вузов / А. Н. Кокотов [и др.]; под редакцией А. Н. Кокотова. 8-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2024. 406 с. ISBN: 978-5-534-16384-1 EDN: FYNSJO
7. Соловьев С. Г. К вопросу о квазивыборной конструкции конкурсной модели избрания Главы муниципального образования // Современное право. 2019. № 6. С.34. DOI: 10.25799/NI.2019.17.82.014 EDN: VEFTGH
8. Устав муниципального образования город Краснодар: [принят городской Думой Краснодара 19 июля 2003 г.] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/446129227>.

9. Носонова Е. В. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации // Международный научный журнал "Вестник науки". 2021. № 12 (45) Т. 3. С. 74. EDN: BZDHTP

10. Федеральный закон от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // СР Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I), ст. 8973.

References:

1. URL:<https://er.ru/activity/news/putin-poruchil-obnovit-osnovy-gospolitiki>.
2. Federal Law No. 33-FZ of 03/20/2025 (as amended on 04/09/2026) "On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority" // SZ RF, 2025, No. 12, art. 1200.

3. Grant, Yu.K. *Personality status: concept, structure and main types: monograph* / Yu. K. Grant. - Moscow: Prospekt, 2021. 240 p.

4. *Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on 12/12/1993 (with amendments approved during the nationwide vote on 07/01/2020)* // The official text of the Constitution of the Russian Federation, including the new subjects of the Russian Federation - Donetsk People's Republic, Lugansk People's Republic, Zaporizhia region and Kherson region, published on the Official Internet portal of legal information <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

5. Kurdyuk P.M., Ochakovsky V. A., Likhopatov G. S. *On the problem of electing the head of a municipal entity in a "competitive" way* // *Society and Law*. 2018. No. 2 (64). P.67. EDN: UWNUHY

6. *Municipal law of Russia: textbook for universities* / A. N. Kokotov [et al.]; edited by A. N. Kokotov. 8th ed., revised and add. Moscow: Yurait Publishing House, 2024. 406 p. ISBN: 978-5-534-16384-1 EDN: FYNSJO

7. Solovyov S. G. *On the issue of the quasi-electoral design of the competitive model for electing the Head of a municipal entity* // *Modern law*. 2019. No. 6. P.34. DOI: 10.25799/NI.2019.17.82.014 EDN: VEFTGH

8. *The Charter of the Krasnodar city municipality: [adopted by the Krasnodar City Duma on July 19, 2003]* // URL: <https://docs.cntd.ru/document/446129227> 9. Nosenova E. V. *The legal status of the head of a municipality in the Russian Federation* // *International scientific journal "Bulletin of Science"*. 2021. No. 12 (45) Vol. 3. P. 74. EDN: BZDHTP

10. Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 "On the General Principles of the organization of Public Authority in the Subjects of the Russian Federation" // CP of the Russian Federation. 2021. No. 52 (Part I), article 8973.

Информация об авторе:

Гапоненко Ольга Юрьевна, старший преподаватель кафедры конституционного, административного и гражданского права Краснодарского университета МВД России, koty4@mail.ru

Olga Yu. Gaponenko, Senior Lecturer at the Department of Constitutional, Administrative and Civil Law Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 24.04.2026;

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 17.05.2026;

Принята к публикации / Accepted for publication 20.06.2026.

Автором окончательный вариант рукописи одобрен.