

Е.В. КИСКИН

СТАТУС ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ*)

В статье исследуются изменения правового статуса главы муниципального образования, обусловленные принятием Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», а также практика их реализации в законодательстве субъектов Российской Федерации. Особое внимание уделено новой конструкции, в соответствии с которой глава муниципального образования одновременно замещает муниципальную должность и государственную должность субъекта Российской Федерации. Рассматривается ее соотношение с представительской природой главы как выборного должностного лица местного самоуправления, проводится сравнение с зарубежными моделями функционального дуализма статуса мэра. На основе анализа 141 закона 89 субъектов Российской Федерации систематизированы региональные модели избрания глав муниципальных образований и определено их место в структуре органов местного самоуправления. Выявлена тенденция к расширению избрания глав представительными органами из числа кандидатов, представленных высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, и к закреплению модели главы, возглавляющего местную администрацию. Отдельно исследовано региональное регулирование трудовых и социальных гарантий глав муниципальных образований. Показана значительная дифференциация их объема и содержания и отсутствие единого минимального стандарта таких гарантий. Обосновывается необходимость закрепления непосредственно в федеральном законодательстве минимального перечня гарантий лицам, замещающим муниципальные должности.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, государственная должность, муниципальная должность, публично-правовой статус, выборные должностные лица, социальные гарантии, субъекты Российской Федерации.

JEL: K10, K19, E61

*) Статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Глава муниципального образования в системе публично-властных институтов

Глава муниципального образования (далее — глава муниципалитета, глава), будучи высшим должностным лицом муниципалитета и одновременно самостоятельным органом местного самоуправления, по своей политико-правовой природе является органом единоличного публично-правового представительства местного территориального коллектива [1, с. 12].

Анализируя правовое положение глав, Конституционный Суд Российской Федерации обратил особое внимание *на их особый публично-правовой статус*, производный от волеизъявления образующих местное сообщество граждан, осуществляющих местное самоуправление, и постулировал, что характер и содержание деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления определяется взятыми ими непосредственно перед населением конкретного муниципального образования публично-правовыми обязательствами по решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти¹.

Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Закон № 33-ФЗ) *внес* в регулирование статуса глав *существенные изменения*, наиболее важным (и спорным) из которых является указание об одновременном замещении главой государственной должности субъекта Российской Федерации и муниципальной должности.

Предыдущий федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г., действовавший почти 20 лет², оперировал понятием «выборное должностное лицо местного самоуправления», от которого Закон № 33-ФЗ отказался, заменив понятием «лицо, замещающее муниципальную должность», в чем уже на уровне терминологии видится нивелирование представительского характера власти главы муниципалитета. Зато на первый план выходит *принцип единства публичной власти*, текстуально закрепленный в Конституции России (статья 132) в 2020 г.³ Как мы уже отмечали, необходимость появления этой конструкции вызвана заложенной разработчиками Конституции моделью местного самоуправления как самостоятельной формы народовластия, отличной от государствен-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова».

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

ной власти (статья 12) — попыткой внедрить не свойственную российской политико-правовой действительности методологию, основанную на общественной модели местного самоуправления [2, с. 109].

При этом само по себе прямое конституционное закрепление принципа единства системы публичной власти дуальной природы местного самоуправления (как формы самоорганизации публичного коллектива и формы народовластия) не меняет, а «лишь открывает новую страницу в муниципальной истории России, в истории взаимоотношений государства и местного самоуправления. Не более того» [3, с. 35].

Важно, что, причисляя главу к числу лиц, замещающих муниципальные должности, Закон № 33-ФЗ это не раскрывает, лишь указывая, что к ним относятся также депутаты представительных органов, председатели, заместители председателя, аудиторы контрольно-счетных органов и иные лица в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Полагаем, что необходимо руководствоваться ближайшей аналогией с дефиницией государственной должности субъекта Российской Федерации как должности, устанавливаемой конституцией, уставом, законами субъекта Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов этого субъекта¹. В силу названной аналогии можно предположить, что законодатель под муниципальными должностями понимает *должности, учреждаемые уставами муниципальных образований* в соответствии с законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий органов местного самоуправления. Их ключевые признаки следующие: учреждение уставом муниципального образования, возможность принятия (единолично или в составе коллегиального органа) публично-властных решений и особый порядок замещения (на выборах или по решению представительного органа).

При этом сама по себе гибридизация статуса главы представительства разных публично-правовых образований не нова ни для России, ни для мировой практики. Это, по сути, «протягивание» на муниципальный уровень положения об одновременном замещении высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (главой, губернатором) одновременно государственной должности Российской Федерации и субъекта Российской Федерации².

Российской правовой науке еще предстоит теоретическое осмысление такой конструкции, но из немногочисленных публикаций, вышедших за прошедший со дня ее введения год, следует критический настрой академического и экспертного сообщества. Так, весьма резкую оценку дал М.В. Маркин, указав, что *данная норма не соответствует ст. 12 Конституции* и нарушает закрепленную в ней такую основу кон-

¹ Понятие государственной должности выводится из статьи 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

² Статья 20 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

ституционного строя Российской Федерации, как признание и гарантированность самостоятельности местного самоуправления. При этом автор поставил важный вопрос о том, как юридически реализовать норму. Государственные должности субъекта существуют не абстрактно: действует система типовых государственных должностей, а их перечни и статус требуют нормативного оформления. Поэтому декларация федерального законодателя, что глава «одновременно замещает» государственную должность, порождает целый ряд вопросов о правовой природе этого замещения [4, с. 35].

А.Н. Костюков сделал вывод, что причины введения двойной конструкции должности главы далеко не очевидны и *никак не могут быть обоснованы принципом единства системы публичной власти*, ссылая на который содержится в норме. Он видит здесь тенденции централизации публичной власти на грани выхолащивания самой сути местного самоуправления [5, с. 27].

А.И. Пибаев задает ключевой для темы вопрос — *qui prodest*: зачем вообще понадобился двойной статус. И отвечает в прагматически-функциональном ключе: чтобы снять сомнения в возможности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выносить предупреждение и объявлять выговор, а также в обеспечении возможности отрешения главы муниципального образования Президентом от должности на основании утраты доверия [6, с. 23].

Важное следствие данной нормы для представительской природы главы отметил А.А. Шахов: возникает риск, что глава перестает преимущественно представлять местное сообщество перед государственной властью и начинает выполнять обратную функцию — *представлять региональную власть внутри местного сообщества*¹.

Действительно, наиболее важный вопрос — о последствиях гибридизации статуса: насколько совместимы в фигуре главы функции представительства местного сообщества и государственной власти.

Следует отметить, что зарубежная практика функционирования мэров муниципалитетов знает немало примеров такого совмещения. Так, в Нидерландах бургомистр (мэр) формально назначается сверху, а не избирается, хотя кандидатура фактически определяется муниципальным советом, и играет двойную роль: встроен и в государственную вертикаль, и в систему муниципального управления [7]. Схожим образом в Бельгии мэр назначается региональным министром внутренних дел после его выдвижения на местном уровне, он также глубоко встроен в местную политическую систему и в общую систему публичного управления [8].

Наиболее показательный пример гибридного статуса мэра — его положение во Франции. Он избирается гражданами и в этом качестве представляет территориальный публичный коллектив, но одновременно является представителем государства на территории муниципалитета (коммуны). Во французской литературе такая конструкция обозначает

¹ Шахов А.Н. Изменение пределов компетенций местного самоуправления. URL: bujet.ru/article/509614.php

ется термином *dédoublement fonctionnel* («функциональное раздвоение») [9]. В обиходе французские юристы называют это «принципом двойной шляпы» (*la double casquette*)¹. По характеристике Генеральной дирекции местных образований, мэр является единственным главой местной исполнительной власти, которого закон уполномочил действовать от имени государства².

Важно, что *двойной статус мэра означает наличие двух разных групп полномочий*: функции представителя (агента) государства и полномочия агента муниципалитета (коммуны). Как агент коммуны мэр исполняет решения муниципального совета: управляет имуществом коммуны, готовит и предлагает бюджет, распоряжается расходами, заключает договоры, руководит коммунальными работами и представляет коммуны. Как агент государства мэр ведает актами гражданского состояния, составлением и ведением списков избирателей, организацией выборов и воинским учетом граждан, имеет особые полномочия в сфере полиции и общественной безопасности [10, с. 26].

Совершенно иная ситуация в России. Учитывая приведенные выше понятия государственной и муниципальной должности как должности, учреждаемой для непосредственного осуществления полномочий соответственно органов государственной власти и органов местного самоуправления, понимаем, что в силу только самого своего двойного статуса глава муниципального образования не объединяет государственные и муниципальные функции. Для этого нужно делегирование государственных полномочий отдельным законом.

Получается, что норму Закона № 33-ФЗ об одновременном замещении государственной и муниципальной должностей следует толковать не как наделяющую главу муниципального образования дополнительным функционалом по обеспечению исполнения полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации, а скорее как распространяющую на него *отдельные элементы статуса лица, замещающего государственную должность* (то есть совокупность прав, обязанностей и ответственности, а также гарантий и ограничений).

Правда, такая трактовка порождает больше вопросов, чем ответов. Если главу избрали жители либо представительный орган, то какой юридический факт влечет одновременное его наделение статусом лица, замещающего государственную должность субъекта? Это происходит *ex lege* или требуется отдельный региональный акт о замещении госдолжности? В силу буквального смысла закона такое наделение происходит автоматически, т.е. глава замещает не две должности, а одну должность, которая одновременно является и государственной, и муниципальной.

Тогда возникает второй, самый главный, вопрос — о содержании государственного статуса. Какие элементы статуса лица, замещающего го-

¹ Qu'est-ce que la déconcentration. URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20167-quest-ce-que-la-deconcentration>

² Direction générale des collectivités locales. Le maire, agent de l'État. URL: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/connaître-les-acteurs-et-les-institutions/elus-locaux/le-maire/le-maire-agent-de-letat>

сударственную должность субъекта Российской Федерации возникают автоматически: гарантии, ограничения, ответственность, антикоррупционные требования, пенсионное обеспечение, государственная защита? Практика регионов уже показывает, что законодатели разделяют эти режимы, исключая действие своих законов (особенно о социальных гарантиях) в отношении глав муниципалитетов. Например, в Белгородской и Челябинской областях установлено, что действие областного закона, определяющего гарантии для лиц, замещающих государственные должности, не распространяется на глав муниципальных образований¹.

Третий важный вопрос: в отношении с кем при двойственности статуса глава представляет местное сообщество? Закон № 33-ФЗ устанавливает, что глава представляет муниципальное образование перед государственными органами, подконтролен населению и представителю органа и одновременно признает его лицом, замещающим государственную должность субъекта. Не возникает ли в таком случае конфликт двух представительских начал?

Появление столь сложной правовой конструкции на практике выливается в два последствия:

- возможность осуществления над главами дисциплинарной власти губернатора;
- возможность установления им гарантий за счет бюджета субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что соответствующие положения могут быть конституционно обоснованы и без гибридизации должностей.

На французском примере можно видеть именно функциональный, а не органический дуализм. Двойственность функций мэра не тождественна двойственности занимаемых им должностей. А значит, государство может поручать главе муниципалитета государственные функции, устанавливать за ним особый контроль и даже давать государственную защиту, не меняя источник его легитимации — представительство местного сообщества и не объявляя муниципальную должность одновременно государственной. Российский законодатель решил иначе, видимо, пытаясь нивелировать политическую субъектность муниципального сообщества. Такой вывод подтверждается изменениями и в организационном положении глав, и в порядке наделения их полномочиями.

Порядок замещения должности и ее место в структуре органов местного самоуправления

Закон № 33-ФЗ внес важные изменения и в порядок избрания глав на должность. Вариантов такого избрания остается два: на муниципальных выборах (прямой) или представительным ор-

¹ Закон Белгородской области от 17 июля 2025 г. № 509 «О внесении изменений в закон Белгородской области «О государственных должностях Белгородской области и гарантиях деятельности лиц, их замещающих»; Закон Челябинской области от 1 июля 2025 г. № 109-ЗО «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О государственных должностях Челябинской области».

ганом муниципального образования (косвенный). Но существенно уточнены механизмы отбора кандидатур для избрания депутатами. Глава может быть избран:

- из числа депутатов представительного органа; из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией;
- из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (губернатором).

При этом от способа избрания не зависит место главы в системе органов местного самоуправления — он может возглавлять исполнительно-распорядительный орган — местную администрацию («сильный мэр») или выполнять представительские функции и функцию сдерживания совета депутатов, не возглавляя никакой орган («слабый мэр»). Но руководить, как раньше, представительным органом («мэр в совете»), глава теперь не вправе (эта норма не применяется в отношении глав, являющихся председателями представительных органов, избранных до 1 января 2027 г.).

Способ избрания главы и его место в системе органов местного самоуправления определяется законом субъекта Российской Федерации. Это весьма широкая дискреция регионального законодателя. Лишь для административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации императивно установлено, что их главы избираются представительным органом из числа кандидатов, представленных губернатором.

Конституционный Суд, оценивая нормы ранее действующего закона, допустил возможность воспроизведения законами субъектов Российской Федерации как альтернативных вариантов, так и единственно возможного варианта порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований — муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами. Для сельских поселений и городских поселений, не исполняющих значительные публичные функции, Суд запретил устанавливать единственно возможный вариант порядка избрания главы и его места в системе органов местного самоуправления. Также суд не допускает произвольной дифференциации порядка избрания и места главы в отношении муниципальных образований одного вида, такая дифференциация должна опираться на нормативно закрепленные критерии, отражающие в том числе степень концентрации возложенных на конкретные муниципалитеты публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение¹.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

Полагаем, что данные позиции сохраняют свое значение и при применении норм Закона № 33-ФЗ, который допускает сохранение двухуровневой модели местного самоуправления.

Мы провели анализ порядка наделения глав полномочиями, установленными законами субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2026 г. Проанализирован 141 закон 89 субъектов Российской Федерации¹.

Большинство регионов в 2025–2026 гг. *приняли новые законы либо существенно изменили прежние*: в них закреплены одноуровневая модель местного самоуправления (городские и муниципальные округа), избрание главы представительным органом и модель «глава возглавляет местную администрацию». Вместе с тем законы части регионов (Брянской, Ленинградской, Пензенской, Рязанской областей, Пермского края, Республики Хакасии, Ненецкого автономного округа, Республики Калмыкии) в доступных редакциях не приведены в соответствие с Законом № 33-ФЗ. В ряде субъектов новый порядок избрания применяется после истечения срока полномочий действующих созывов представительных органов или глав муниципальных образований (в Республиках Башкортостан, Марий Эл, Татарстан, Крым, Ростовской области и др.).

Безальтернативный для всех муниципальных образований порядок избрания глав установлен в 24 субъектах Российской Федерации, дифференцированный — в 65.

Единый порядок характерен прежде всего для регионов, завершивших переход к одноуровневой системе местного самоуправления (только городские и муниципальные округа):

- избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом, установили Вологодская, Курганская, Нижегородская, Омская, Смоленская, Тамбовская области, Приморский и Забайкальский края, Карачаево-Черкесская и Чеченская Республики, Донецкая Народная Республика, Херсонская область;
- избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, предусмотрено в Московской, Новгородской и Калужской областях, Пермском крае и др.;
- в городах федерального значения Санкт-Петербурге и Севастополе глава внутригородского муниципального образования избирается представительным органом из своего состава.

В Москве и Республике Тыве всем муниципальным образованиям *предложен набор альтернатив*, из которых конкретный порядок определяется уставом муниципального образования.

В тех регионах, где установлен дифференцированный подход, *основным критерием дифференциации выступает вид муниципального образования*: для поселений (особенно сельских) в соответствии с позицией Конституционного Суда предложен каталог способов избрания, согласно

¹ Анализ проведен на основании данных официального интернет-портала правовой информации (www.pravo.gov.ru) и справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

которому муниципалитет определяется самостоятельно. Для городских и муниципальных округов и муниципальных районов регион, как правило, устанавливает один способ.

Встречаются и иные критерии дифференциации, *среди которых лидирует объем государственных функций*: число переданных государственных полномочий (Алтайский край, Татарстан, Удмуртия, Коми, Кабардино-Балкария, Пермский край, Архангельская область для городских поселений), получение дотаций на выравнивание (Оренбургская область), доля субвенций более 20% доходов (Тверская область), размещение на территории судов и территориальных органов власти (Волгоградская область, Удмуртия, Коми, Татарстан). По численности населения (избирателей) дифференцируется порядок избрания в Ульяновской области (городские округа с населением не менее 100 тыс. чел.), Пензенской области (городские поселения от 20 тыс. жителей), Хабаровском крае (городские поселения с числом избирателей более 1 000).

В *таблице 1* приведены данные о числе субъектов Российской Федерации, установивших для соответствующего вида муниципального образования тот или иной способ избрания главы (с учетом исключений для отдельных муниципальных образований и вариантов, выбор между которыми предоставлен самому муниципалитету, поэтому сумма по строке превышает число регионов).

Т а б л и ц а 1

Способы избрания глав муниципальных образований
в субъектах Российской Федерации

Вид муниципального образования	Число субъектов, установивших соответствующий порядок избрания главы муниципального образования				
	Выборы	Представительный орган			Выбор способа предоставлен муниципалитетам
		Из своего состава	Из кандидатов, представленных высшим должностным лицом	Из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией	
Городской округ	13	16	71	46	20
Муниципальный округ	9	11	36	42	15
Муниципальный район	8	14	19	26	12
Городское поселение	33	32	5	27	34
Сельское поселение	36	33	4	29	37

Как видим, в отношении муниципальных и городских округов все чаще выбирается способ избрания представительным органом из числа кандидатов, представленных главой региона, что еще раз *подтвержда-*

ет тенденцию к усилению централизации управления на местах. При этом для городских и сельских поселений сохраняется возможность выбора способа избрания (рис. 1). Прямые выборы глав городских и муниципальных округов встречаются все реже: как единственный способ они сохранились только в Республике Хакасии¹, в остальных случаях — лишь как вариант, выбираемый муниципальным образованием (преимущественно для поселений).

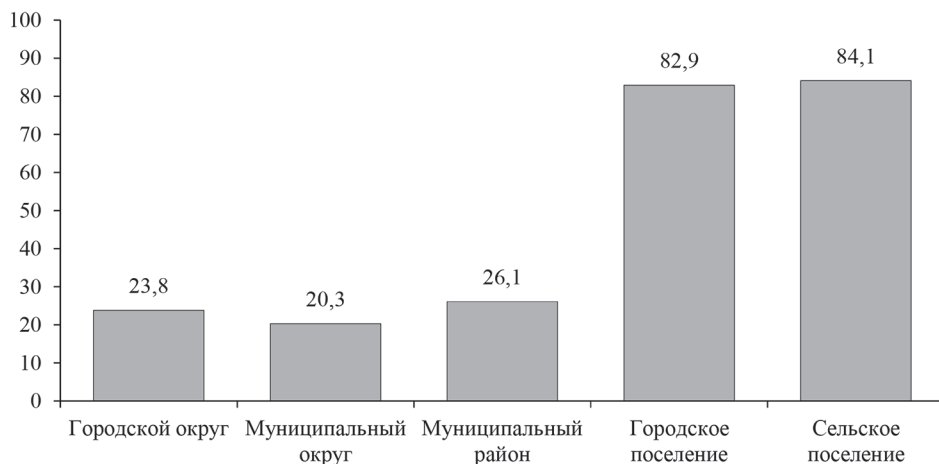


Рис. 1. Доля субъектов Российской Федерации, в которых выбор способа избрания главы предоставлен муниципальному образованию (по видам муниципальных образований)

Для городских и муниципальных округов, а также муниципальных районов ведущей стала модель, в которой глава возглавляет местную администрацию (Липецкая, Сахалинская, Кировская, Херсонская области, Бурятия, Башкортостан).

Модель «глава — председатель представительного органа» сохраняется в основном в регионах с двухуровневой или смешанной системой территориальной организации местного самоуправления: в Брянской и Ленинградской областях (для муниципальных районов, муниципальных и городских округов), в Тульской и Ульяновской областях и Республике Татарстан (для муниципальных районов), в Санкт-Петербурге, а также в поселениях — административных центрах районов без собственной администрации. Совмещение председательства в представительном органе и руководства администрацией допускается в сельских поселениях (Республика Башкортостан, Татарстан, Воронежская область, Ингушетия и др.) и во внутригородских муниципальных округах Севастополя. Для поселений место главы обычно определяется уставом и зависит от способа его избрания (рис. 2).

¹ Закон Республики Хакасия от 3 июля 2014 г. № 60-ЗРХ «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Республики Хакасия и избрания глав муниципальных образований Республики Хакасия».

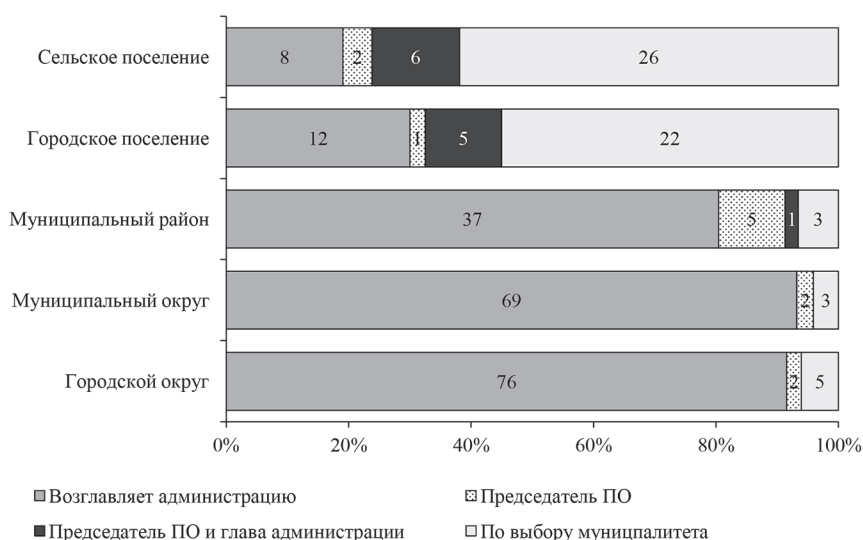


Рис. 2. Число субъектов Российской Федерации по видам моделей места глав в структуре органов местного самоуправления (в разрезе видов муниципальных образований)

Единственный случай выбора модели «слабого мэра» для городского или муниципального округа — город Киров, в котором глава не возглавляет администрацию, а «координирует деятельность местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления и подведомственных организаций, представляет муниципальное образование в отношениях с органами, входящими в единую систему публичной власти, гражданами и организациями, наделяется уставом муниципального образования иными собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения»¹. При этом администрацию возглавляет наемный менеджер по контракту.

Что касается наименований, то базовое для всех регионов — «глава» с указанием вида и наименования муниципального образования («глава городского округа», «глава муниципального округа», «глава сельского поселения»). Ряд субъектов вводят особые наименования:

- мэр — для глав городских округов либо столиц: Иркутская область (для всех муниципальных образований), Новгородская, Омская, Томская области, Республики Алтай и Бурятия (для городских округов), Сахалинская область (для Южно-Сахалинска и большинства муниципальных округов), Ярославль, Хабаровск, Чита, Орёл, Биробиджан (ЕАО); как вариант по уставу: Амурская, Астраханская, Новосибирская, Ульяновская, Нижегородская области, Татарстан, Чечня, Карачаево-Черкесия, Чукотка;

¹ Закон Кировской области от 25 ноября 2025 г. № 437-ЗО «О местном самоуправлении в Кировской области».

- национальные и традиционные наименования: Республика Татарстан (башлык), Республика Калмыкия (ахлachi), Омская область (Глава (Атаман) при реализации традиций казачества);
- составные наименования: Республика Коми (глава ... — глава (руководитель) администрации, ... — председатель Совета), Республика Калмыкия, Самарская область (наименование зависит от того, возглавляет ли глава администрацию или представительный орган), Ростовская и Архангельская области (председатель собрания депутатов — глава поселения для поселений — административных центров районов). В Республике Крым закон использует наименование «председатель ... совета», которое не согласуется с новой моделью главы, возглавляющего администрацию¹.

***Трудовые и социальные гарантии осуществления полномочий
главы муниципального образования***

Особое значение имеет вопрос о трудовых и социальных гарантиях исполнения полномочий главами муниципалитетов. Полагаем, что их профессиональную деятельность в случае замещения должности на постоянной основе можно отнести к трудовой деятельности в широком смысле — как она интерпретируется в части 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации («Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию»)².

В то же время указанная деятельность реализуется не в рамках трудовых отношений в формально-юридическом смысле (отношений работника и работодателя на основе трудового договора). Как следует из разъяснения об особом публично-правовом статусе выборных лиц, данном в уже упоминавшемся Постановлении Конституционного Суда, природа их статуса обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления: должностное лицо не нанимается на работу, но участвует в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности. «Соответственно, отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, *по своему характеру отличаются от трудовых отношений*, которые складываются, как правило, в сфере

¹ Закон Республики Крым от 24 апреля 2025 г. № 56-ЗРК/2025 «О наименованиях органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Крым».

² Схожую позицию применительно к государственным должностям высказал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 30 сентября 2004 г. № 299-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жириновского Владимира Вольфовича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 43 и пункта 8 статьи 52 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

наемного труда ... на основании трудового договора, заключаемого с работодателем»¹.

В соответствии с частью 2 статьи 26 Закона № 33-ФЗ, равно как и ранее статьей 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определено, что гарантии осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности «устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации».

Мы проанализировали законы всех субъектов Российской Федерации, определяющие гарантии осуществления полномочий главами (по состоянию на 1 сентября 2026 г.).

Можно выделить следующие модели такого правового регулирования (рис. 3):

- подавляющее большинство субъектов Российской Федерации (68 субъектов, 76%) регулируют гарантии главам в рамках специального закона о гарантиях для лиц, замещающих муниципальные должности, например, Костромская область², Республика Коми³, город Севастополь⁴, Ставропольский край⁵, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра⁶, Амурская область⁷ и др.;
- в 5 субъектах Российской Федерации (5,6%) приняты отдельные законы о гарантиях (статусе) глав муниципальных образований (Курская область, Липецкая область, Вологодская область, Псковская область, Оренбургская область⁸). При этом в Вологодской

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова».

² Закон Костромской области от 3 декабря 2008 г. № 398-4-ЗКО «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Костромской области».

³ Закон Республики Коми от 20 декабря 2010 г. № 149-РЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Коми».

⁴ Закон города Севастополя от 8 июня 2018 г. № 419-ЗС «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа внутригородского муниципального образования города Севастополя, члена выборного органа местного самоуправления в городе Севастополе, выборного должностного лица местного самоуправления в городе Севастополе».

⁵ Закон Ставропольского края от 29 декабря 2008 г. № 101-кз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления».

⁶ Закон ХМАО – Югры от 28 декабря 2007 г. № 201-оз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре».

⁷ Закон Амурской области от 30 июня 2008 г. № 71-ОЗ «О гарантиях лицам, замещающим (замещавшим) муниципальные должности в Амурской области».

⁸ Например, Закон Псковской области от 19 июля 2001 г. № 145-оз «О статусе главы муниципального образования».

области, несмотря на наличие актуализированного Закона от 26 декабря 2007 г. № 1728-ОЗ «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области» (последние изменения внесены в декабре 2025 г.), указанный акт предусматривает только две гарантии главам: доплату к пенсии и дополнительный оплачиваемый отпуск (возникает вопрос, а чем предусмотрено право на основной отпуск)¹;

- 11 субъектов Российской Федерации (12,4%) включили нормы о гарантиях главам в кодифицированные (общие) законы, регулирующие осуществление местного самоуправления в регионе (Тульская область, Ярославская область, Республика Калмыкия, Республика Крым, Краснодарский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Марий Эл, Саратовская область, Тюменская область, Забайкальский край, Магаданская область). Например, в Законе Республики Калмыкия от 23 ноября 2011 г. № 308-IV-3 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Калмыкия» две статьи посвящены гарантиям для лиц, замещающим муниципальные должности на постоянной и непостоянной основе²;
- в 5 субъектах Российской Федерации автору по открытым источникам не удалось обнаружить системное регулирование гарантий для глав муниципальных образований (Ленинградская область, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Омская область, Сахалинская область).

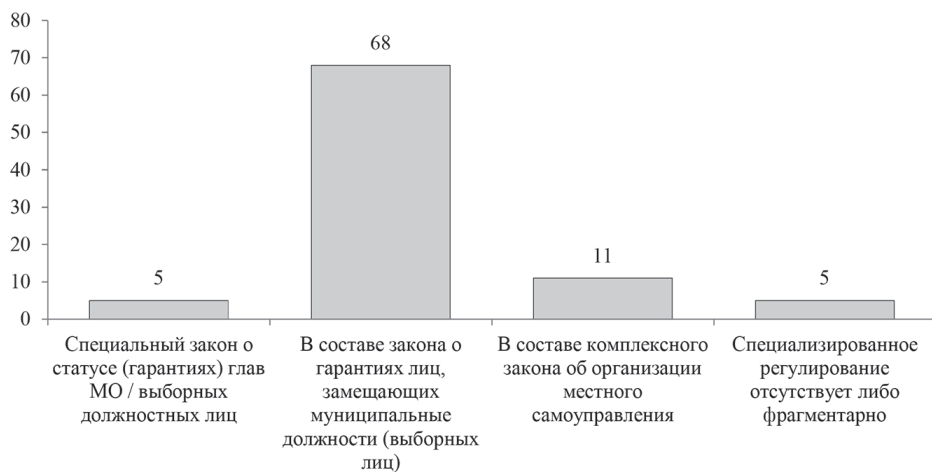


Рис. 3. Число субъектов Российской Федерации в разрезе моделей законодательного регулирования гарантий глав муниципальных образований

¹ Закон Вологодской области от 1 августа 2025 г. № 5936-ОЗ «О регулировании некоторых вопросов организации местного самоуправления на территории Вологодской области».

² Закон Республики Калмыкия от 23 ноября 2011 г. № 308-IV-3 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Калмыкия».

На последнюю группу регионов следует обратить особое внимание. Отсутствие норм законов субъектов Российской Федерации о гарантиях главам как выборным лицам имеет вполне осязаемые практические последствия. Из приведенной выше нормы части 2 статьи 26 Закона № 33-ФЗ, следует, что уставы муниципалитетов могут лишь конкретизировать федеральные и региональные положения относительно трудовых и социальных гарантий должностным лицам, но не заменять или дополнять их. Иными словами, *если гарантия отсутствует* (не установлена, не именована) в федеральном и региональном законодательстве или если региональным законом право установления отдельных гарантий не делегировано муниципалитетам, *то в случае ее введения на муниципальном уровне соответствующая норма может быть оспорена* (опротестована).

Анализ содержания регионального законодательства показывает, что при перенесении в муниципальный контекст ограничений, запретов и обязательных действий (требований), установленных для федеральных выборных должностных лиц, региональные законодатели следовали за федеральными. Однако в части создания условий для исполнения полномочий и установления трудовых и социальных гарантий каждый регион пошел своим путем. В каждом субъекте Российской Федерации применяются разные пакеты гарантий для глав.

Если взять в качестве эталона перечень гарантий, установленный для муниципальных служащих статьей 23 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», то складывается парадоксальная ситуация — в большинстве регионов главы муниципальных образований имеют меньший объем гарантий, чем подчиненные им муниципальные служащие.

Например, только 87% субъектов Российской Федерации (77 регионов) гарантируют главам своих муниципалитетов оплачиваемый отпуск, но только 83% гарантируют оплату труда (74 региона), 79% — дополнительное пенсионное обеспечение (70 регионов), 69% субъектов Российской Федерации дают гарантии в части организационно-технических условий для исполнения полномочий (61 регион), 64% — в части компенсации расходов при исполнении полномочий, включая служебные командировки (57 регионов), и 57% — в части доступа к служебной информации (51 регион) (табл. 2).

Социальный блок развит гораздо слабее: выплаты при прекращении полномочий предусмотрены в 43 регионах, социальное страхование — в 37 субъектах Федерации, медицинское обслуживание — в 37, дополнительное профессиональное образование — в 26, страхование или компенсации на случай причинения вреда здоровью — в 24, санаторно-курортные выплаты — в 22, выплаты семье в случае смерти — в 19, защита от насилия и угроз — в 16, жилищные гарантии — в 15. Отпуск без содержания (7) и расходы на погребение (4) встречаются в единичных регионах. В двух законах о гарантиях (Чеченская Республика, Ульяновская область) нет нормы об оплате труда. При этом гарантии установлены с разной степенью подробности (рис. 4).

Т а б л и ц а 2

Основные гарантии деятельности глав муниципальных образований

Гарантия	Не установлено	Установлено	Доля, %
Оплачиваемый отпуск	12	77	87
Денежное содержание	15	74	83
Доп. пенсионное обеспечение	19	70	79
Орг.-технические условия	28	61	69
Компенсация расходов, командировки	32	57	64
Доступ к документам и информации	38	51	57
Транспортное обслуживание	41	48	54
Выплаты при прекращении полномочий	46	43	48
Связь	48	41	46
Медицинское обслуживание	52	37	42
Социальное страхование	52	37	42
Доп. профессиональное образование	63	26	29
Страхование/компенсации при вреде здоровью	65	24	27
Санаторно-курортное лечение	67	22	25
Выплаты семье в случае смерти	70	19	21
Защита от насилия и угроз	73	16	18
Жилищные гарантии	74	15	17
Отпуск без содержания	82	7	8
Погребение	85	4	4
Защита персональных данных	89	0	0

При этом *максимальное число гарантий* из приведенного в *таблице 2* перечня отмечено в Республике Татарстан (16), Ненецком автономном округе (15), Иркутской области (15), Псковской области (14), Москве (14), Ростовской области (14), Брянской области (14), Хабаровском крае (14), Нижегородской области (13), Республике Северная Осетия – Алания (13), Рязанской области (13), Архангельской области (13).

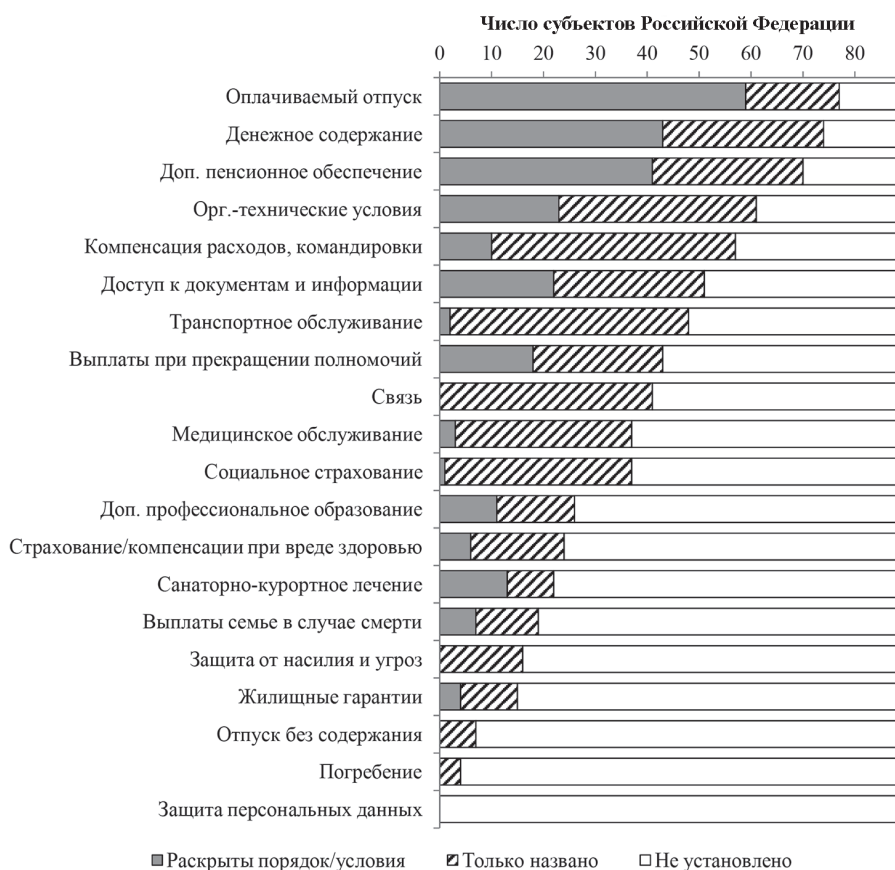


Рис. 4. Варианты установления гарантий
(главам муниципальных образований число субъектов Российской Федерации)

Наименьшее число (не более четырех гарантий из перечня) установили следующие регионы: Республика Карелия (4), Томская область (4), Тульская область (4), Ульяновская область (4), Мурманская область (3), Владимирская область (3), Тюменская область (3), Краснодарский край (3), Вологодская область (2), Ямало-Ненецкий автономный округ (2), город Севастополь (2), Карачаево-Черкесская Республика (2), Омская область (2), Ленинградская область (0), Республика Адыгея (0), Республика Дагестан (0), Сахалинская область (0).

Многие регионы предусматривают иные гарантии сверх использованного нами для сравнения базового перечня. Так, максимально подробное регулирование (по 20 гарантий) отмечено в законодательстве Псковской области, где для регулирования вопроса, как мы писали выше, принят отдельный закон, а также Брянской области¹. По 19 гарантий

¹ Закон Брянской области от 12 августа 2008 г. № 69-3 «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Брянской области».

предоставляют главам муниципальных образований в Иркутской области¹ и Московской области². Достаточно полный и широкий объем гарантий предусмотрен законами Белгородской области³, Тамбовской области⁴, Алтайского края⁵, Донецкой Народной Республики⁶.

Как мы указывали выше, сравнение с гарантиями муниципальных служащих, предусмотренными Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», идет не в пользу глав муниципальных образований (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Гарантии глав муниципальных образований
в сравнении с гарантиями муниципальных служащих**

Право / гарантия муниципального служащего	Не установлено	Только названо	Раскрыты порядок, условия	Установлено всего	Доля регионов, %
1	2	3	4	5	6
Условия работы (организационно-технические условия), обеспечивающие исполнение должностных обязанностей	28	38	23	61	68,5
Оплата труда: своевременное и в полном объеме получение денежного содержания и других выплат	15	31	43	74	83,1
Отдых: нормальная продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, ежегодный оплачиваемый отпуск	12	18	59	77	86,5
Получение информации и материалов, необходимых для исполнения обязанностей; внесение предложений о совершенствовании деятельности органа	38	29	22	51	57,3

¹ Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 122-оз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области».

² Закон Московской области от 18 сентября 2009 г. № 107/2009-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий лицами, замещающими муниципальные должности в органах местного самоуправления муниципальных образований Московской области».

³ Закон Белгородской области от 17 июля 2025 г. № 507 «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Белгородской области».

⁴ Закон Тамбовской области от 19 сентября 2025 г. № 715-З «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности».

⁵ Закон Алтайского края от 4 февраля 2026 г. № 3-ЗС «О гарантиях осуществления полномочий лица, замещающего муниципальную должность в Алтайском крае».

⁶ Закон Донецкой Народной Республики от 9 февраля 2026 г. № 254-РЗ «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Донецкой Народной Республике».

1	2	3	4	5	6
Участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности	89	0	0	0	0,0%
Получение дополнительного профессионального образования за счет местного бюджета	63	15	11	26	29,2
Защита персональных данных	89	0	0	0	0,0
Ознакомление с материалами личного дела, отзывами о деятельности; приобщение объяснений	86	3	0	3	3,4
Право на объединение, включая создание профессиональных союзов	89	0	0	0	0,0
Рассмотрение индивидуальных трудовых споров, защита прав и законных интересов, включая обжалование в суде	89	0	0	0	0,0
Пенсионное обеспечение (в том числе за выслугу лет и в связи с инвалидностью)	13	35	41	76	85,4
общая норма о пенсионном обеспечении	66	23	0	23	25,8
пенсия за выслугу лет / доплата к пенсии	19	29	41	70	78,7
Пенсионное обеспечение (выплаты) членам семьи в случае смерти, наступившей в связи с исполнением обязанностей	70	12	7	19	21,3
Медицинское обслуживание, в том числе членов семьи и после выхода на пенсию	52	34	3	37	41,6
Обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу	65	18	6	24	27,0
Обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности	63	25	1	26	29,2
Защита служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий	73	16	0	16	18,0

Особняком стоит вопрос о предоставлении дополнительных гарантий главе муниципального образования за счет средств субъектов Российской Федерации в силу замещения государственной должности субъекта Российской Федерации. К сожалению, такие примеры единичны. Нам удалось обнаружить один специальный закон, посвященный данному вопросу – в Красноярском крае, где главам в связи

с замещением государственной должности установлено денежное поощрение, размер, условия и порядок выплаты которого определяются губернатором края¹.

Приведенные примеры регионов свидетельствуют, что правовое обеспечение гарантий главам *не имеет жесткой связи с объективными характеристиками субъекта Российской Федерации* (численность муниципалитетов, количество уровней местного самоуправления, социально-экономические, национально-культурные и иные характеристики). Ключевой, системной проблемой в сфере установления гарантий должностным лицам местного самоуправления является отсутствие единых общих принципов регулирования публично-трудовых отношений на федеральном уровне.

С учетом позиции Конституционного суда Российской Федерации, раскрывающей суть особого статуса должностного лица местного самоуправления, в законах субъектов Российской Федерации проведена демаркация правового регулирования гарантий муниципальным служащим и гарантий должностным лицам местного самоуправления, в том числе главам. В результате их природные (естественные) и гарантированные Конституцией Российской Федерации права в сфере трудовых отношений оказались не защищены.

Мы полагаем, что *оптимальным вариантом решения данной проблемы* стало бы закрепление в Законе № 33-ФЗ минимального перечня гарантий, которые не требуют обязательной дополнительной правовой регламентации на региональном уровне, но предоставляются должностным лицам местного самоуправления, в том числе главам, *ipso facto* при наделении их соответствующими полномочиями.

В соответствующий перечень как минимум должны быть включены гарантии, которые уже предусмотрены для муниципальных служащих:

- доступ к информации, правовым и иным документам (с раскрытием базового же содержания данного полномочия и сохранением возможности регионального законодателя его дополнительно конкретизировать);
- первоочередной прием по вопросам исполнения полномочий у руководителей органов и учреждений государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений;
- условия работы, в том числе организационно-техническое и транспортное обеспечение;
- компенсация расходов, понесенных при исполнении должностных обязанностей (указанная гарантия имеет особое значение для депутатов, осуществляющих полномочия на непостоянной основе);
- защита от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

¹ Закон Красноярского края от 19 марта 2026 г. № 11-4912 «О дополнительных гарантиях лицам, замещающим муниципальные должности, в связи с замещением государственных должностей Красноярского края».

Для лиц, исполняющих полномочия на постоянной основе, дополнительно следует определить гарантии:

- на получение денежного содержания, социальное страхование, медицинское обслуживание, компенсацию командировочных и иных расходов;
- на установление режима труда и отдыха, в том числе предоставление выходных дней, оплачиваемого отпуска, отпуска без сохранения денежного содержания;
- на муниципальную доплату к пенсии по старости (инвалидности).

Кроме того, вариантом решения проблемы, по нашему мнению, могло бы распространение на должностных лиц местного самоуправления действия отдельных норм трудового законодательства в части, не противоречащей их особому публично-правовому статусу.

Список литературы

1. Глава муниципального образования: теория, законодательство, право-применение: монография / О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина и др. М.: Юрлитинформ, 2019. 240 с.
2. Кискин Е.В. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // *Федерализм*. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 107–126.
3. Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // *Конституционное и муниципальное право*. 2020. № 12. С. 30–40.
4. Маркин М.В. Глава муниципального образования как должностное лицо в контексте принципа единства системы публичной власти // *Современное право*. 2025. № 12. С. 31–35.
5. Костюков А.Н. Конституционное развитие современной России // *Правоприменение*. 2025. Т. 9. № 3. С. 25–31.
6. Пибает И.А. «А вас я попрошу остаться!», или Реализация механизмов ответственности глав муниципальных образований в новом законе о местном самоуправлении // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2026. № 2. С. 22–27.
7. Черкасов А.И. Назначаемые мэры и их взаимоотношения с муниципальными советами в Нидерландах // *Studia Politologiczne*. 2022. № 63. С. 154–165.
8. Wayenberg E., Resodihardjo S.L., Voets J. et al. The Belgian and Dutch Response to COVID-19: Change and Stability in the Mayors' Position // *Local Government Studies*. 2022. № 48 (2). P. 271–290.
9. Elcock H., Fenwick J. Comparing Elected Mayors // *International Journal of Public Sector Management*. 2007. Vol. 20. No. 3. P. 226–238.
10. Le guide du maire 2026. Paris: Direction générale des collectivités locales; Direction générale des finances publiques, 2026. 704 p.

References

1. Glava munitsipal'nogo obrazovaniia: teoriia, zakonodatel'stvo, pravoprimerenie: monografiia [Head of a Municipality: Theory, Legislation, Law Enforcement], O.I. Bazhenova, T.M. Bialkina, E.S. Shugrina et al. Moscow, Iurlitinform, 2019, 240 p. (In Russ.).
2. Kiskin E.V. Nekotorye napravleniia razvitiia zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii v svete popravok k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Some Directions for the Development of Local Self-Government Legislation in Light of the Amendments to the Constitution of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 4 (100), pp. 107–126. (In Russ.).
3. Bazhenova O.I. Realizatsiia preobrazovannoi konstitutsionnoi modeli mestnogo samoupravleniia v Rossii: pervye shagi [Implementation of the Transformed Constitutional Model of Local Self-Government in Russia: First Steps], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, No. 12, pp. 30–40. (In Russ.).
4. Markin M.V. Glava munitsipal'nogo obrazovaniia kak dolzhnostnoe litso v kontekste printsipa edinstva sistemy publichnoi vlasti [The Head of a Municipality as an Official in the Context of the Principle of Unity of the System of Public Authority], *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2025, No. 12, pp. 31–35. (In Russ.).
5. Kostiukov A.N. Konstitutsionnoe razvitie sovremennoi Rossii [Constitutional Development of Modern Russia], *Pravoprimerenie* [Law Enforcement Review], 2025, Vol. 9, No. 3, pp. 25–31. (In Russ.).
6. Pibaev I.A. “A vas ia poproshu ostat'sia!”, ili Realizatsiia mekhanizmov otvetstvennosti glav munitsipal'nykh obrazovaniia v novom zakone o mestnom samoupravlenii [“And I Will Ask You to Stay!”, or Implementation of Mechanisms of Responsibility of Heads of Municipalities in the New Law on Local Self-Government], *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2026, No. 2, pp. 22–27. (In Russ.).
7. Cherkasov A.I. Naznachayemye mery i ikh vzaimootnosheniia s munitsipal'nyimi sovetami v Niderlandakh [Appointed Mayors and Their Relations with Municipal Councils in the Netherlands], *Studia Politologiczne* [Studia Politologiczne], 2022, No. 63, pp. 154–165. (In Russ.).
8. Wayenberg E., Resodihardjo S.L., Voets J. et al. The Belgian and Dutch Response to COVID-19: Change and Stability in the Mayors' Position, *Local Government Studies*, 2022, No. 48 (2), pp. 271–290.
9. Elcock H., Fenwick J. Comparing Elected Mayors, *International Journal of Public Sector Management*, 2007, Vol. 20, No. 3, pp. 226–238.
10. Le guide du maire 2026. Paris, Direction générale des collectivités locales, Direction générale des finances publiques, 2026, 704 p.

THE LEGAL STATUS OF THE HEAD OF A MUNICIPALITY: TRENDS IN FEDERAL AND REGIONAL LEGISLATION

The article examines changes in the legal status of the head of a municipality resulting from the adoption of Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, On the General Principles of the Organization of Local Self-Government within the Unified System of Public Authority, and their implementation in the legislation of the constituent entities of the Russian Federation. Particular attention is paid to the new legal construct under which the head of a municipality simultaneously holds a municipal office and a public office of a constituent entity of the

Russian Federation. The article considers how this construct relates to the representative nature of the head of a municipality as an elected local government official and compares it with foreign models of the functional dualism of a mayor's status. Based on an analysis of 141 laws of all 89 constituent entities of the Russian Federation, the article systematizes regional models for selecting heads of municipalities and determines their position within the structure of local government bodies. The analysis reveals a trend towards the wider use of election by representative bodies from among candidates nominated by the highest officials of constituent entities of the Russian Federation, as well as towards the model in which the head of a municipality also heads the local administration. Particular attention is also paid to regional regulation of employment-related and social guarantees for heads of municipalities. The study demonstrates considerable variation in the scope and content of such guarantees and the absence of a uniform minimum standard. It argues for establishing a minimum set of guarantees for holders of municipal office directly in federal legislation.

Keywords: local self-government, head of a municipality, public office, municipal office, public-law status, elected local government officials, social guarantees, constituent entities of the Russian Federation.

JEL: K10, K19, E61

Дата поступления — 04.09.2026

Принята к печати — 28.09.2026

КИСКИН Евгений Владимирович

директор Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления Института «Высшая школа государственного управления»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» / проспект Вернадского, д. 82, стр. 1, г. Москва, 119571.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

KISKIN Evgeny V.

Director of the Center for Expert Advisory Support to Local Self-Government of the Institute of “Higher School of Public Administration”;

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration” / 82, Building 1, Vernadskogo Av., Moscow, 119571.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

Для цитирования:

Кискин Е.В. Статус главы муниципального образования: тенденции законодательного регулирования на федеральном и региональном уровне // Федерализм. 2026. Т. 31. № 3 (123). С. 53–75. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2026-3-53-75>