



**ВЫШТЫКАЙЛОВА АННА АЛЕКСАНДРОВНА**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ СТАТУСА ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ И ФРАНЦИИ  
(СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

Работа выполнена на кафедре конституционного права Юридического института Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Иркутский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
**Гришковец Алексей Алексеевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,  
главный научный сотрудник сектора  
международно-правовых исследований  
Федерального государственного бюджетного  
учреждения науки Института государства и  
права Российской академии наук  
**Королев Сергей Викторович**

кандидат юридических наук, доцент кафедры  
государственно-правовых дисциплин  
Юридического факультета государственного  
образовательного учреждения высшего  
профессионального образования  
«Московский городской педагогический  
университет»  
**Топоркова Марина Константиновна**


Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение «Тамбовский  
государственный университет  
им. Г.Р. Державина»

Защита состоится 28 ноября 2013 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д.002.002.02 при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119019, г. Москва, ул. Знаменка, 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук.

Автореферат разослан \_\_\_\_\_ 2013 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент

 Е.В. Понилова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В настоящее время интерес к проблематике местного самоуправления вызван реализацией реформы местного самоуправления, осуществляемой в рамках общего процесса укрепления российской государственности. Актуализация вопроса повышения эффективности местного самоуправления обуславливается поиском оптимальных способов организации и функционирования местной власти как уровня публичной власти, наиболее близкого к населению. Активные действия законодателей, направленные на продвижение конституционной модели местного самоуправления, принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), уже третьего закона о местном самоуправлении, начиная с 1991 года, а также масштабное внесение изменений в законодательные акты в сфере местного самоуправления, подтверждают указанную тенденцию. Особую роль в контексте укрепления вертикали власти приобретает проблема взаимоотношения государства и местного самоуправления. Указанные вопросы становятся предметом активного обсуждения в научных кругах и юридической литературе.

Высшее должностное лицо муниципального образования, являясь ключевой фигурой местного самоуправления, испытывает многоаспектное внимание со стороны многих наук (права, социологии, экономики, управления и т.д.). Однако выбор в качестве предмета исследования трансформацию правового статуса данного лица позволит максимально эффективно раскрыть его развитие во времени и пространстве, а также способствовать изучению способов построения сбалансированной и логичной системы местного самоуправления, интегрированной в установленных законодательством пределах в механизм государственного управления.

Как показывает российская правоприменительная практика, реформа местного самоуправления нуждается в доработке, а правовое регулирование вопросов статуса высшего должностного лица муниципального образования – в совершенствовании. Существующие правовые коллизии и пробелы препятствуют однозначному правоприменению действующего законодательства, что в свою очередь делает итоги реформы местного самоуправления дискуссионными.

В современных условиях глобализации и интеграции мирового сообщества поиск оптимальной модели местного самоуправления невозможен в отрыве от исторического и мирового опыта. В этой связи

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

представляется оправданным изучение и использование зарубежного опыта функционирования централизованной системы муниципального управления в такой европейской стране с близкой к России правовой культурой как Франция. Сравнение процесса развития института высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции позволит определить закономерности и выявить проблемы правового регулирования в указанной сфере, что, в свою очередь, будет способствовать систематизации и совершенствованию научного знания.

Изложенное подтверждает актуальность избранной темы диссертационного исследования в теоретическом, правотворческом и правоприменительном аспектах.

**Объект диссертационного исследования** – комплекс общественных отношений, связанный с регулированием правового статуса высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции, рассматриваемые в динамике, а также нормы, регулирующие данные отношения.

В диссертации рассматриваются муниципально-правовые отношения, складывающиеся в деятельности высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции, урегулированные нормами муниципального права, образующими муниципально-правовые конструкции высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции.

В качестве элементов указанных муниципально-правовых конструкций рассматриваются, в том числе: порядок замещения должности; полномочия, права и обязанности; ограничения, связанные со статусом; гарантии деятельности; ответственность, характер взаимоотношений с государственной властью (степень вовлеченности в государственное управление, зависимости и подчиненности).

**Предмет диссертационного исследования** – теория и практика деятельности высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции; законодательство в сфере земского и городского самоуправления Российской империи, законодательство СССР, международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, Постановления и Определения Конституционного Суда Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, зарубежные нормативные правовые акты (Конституция Франции, Законы Республики Франция, декреты Правительства Франции и акты органов власти коммун), иные источники права, научные идеи, изложенные в трудах ученых-юристов.

**Целью работы** является комплексное сравнительно-правовое исследование процессов трансформации правового статуса высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции.

Для достижения поставленной цели в диссертации поставлены и разрешаются следующие **основные задачи**:

1) проведение системного комплексного анализа муниципального права Франции и российского федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в сфере регулирования основ правового статуса высшего должностного лица муниципального образования; 2) определение содержания основных понятий, составляющих предмет настоящего научного исследования; 3) определение характера взаимоотношений местного самоуправления и государства, степени вовлеченности и зависимости высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции; 4) изучение судебной практики; 5) выработка предложений по решению проблем, возникающих при осуществлении высшим должностным лицом муниципального образования своих полномочий; 6) формулирование выводов и предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере регулирования статуса высшего должностного лица муниципального образования в России на основании опыта Франции и правоприменительной практики в указанной сфере.

**Методологическая основа диссертационного исследования.** В основе исследования лежит метод системного подхода к изучению и объяснению правовых явлений и их системного анализа. Методология исследования предполагает использование достижений теории местного самоуправления, теории компетенции, наук теории государства и права, конституционного, муниципального, административного, трудового и гражданского права.

Использованы общие методы научного познания, включая такие методы эмпирического исследования (наблюдение, сравнение); методы теоретического исследования (например, восхождение от абстрактного к конкретному в каких-либо суждениях, от общего к частному); методы, используемые как на эмпирическом, так и на теоретическом уровне исследования (анализ и синтез).

Применение логических законов и правил позволяет выявить причинно-следственные связи между отдельными социально-экономическими и правовыми явлениями. В работе применяются также частные методы научного познания, такие, как историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический метод.

**Нормативная и эмпирическая база диссертационного исследования.** Базовым информационным ресурсом исследования стало законодательство Франции и российской федеральное законодательство,

законодательство субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы статуса высшего должностного лица муниципального образования. В целях подготовки данной научной работы было исследовано законодательство субъектов Российской Федерации в сфере деятельности главы муниципального образования в России и практика соответствующего осуществления в субъектах Российской Федерации. Отдельное внимание в работе уделяется судебной практике Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации относительно вопросов правового статуса главы муниципального образования в России.

**Состояние научной разработанности темы и степень изученности.**

Вопросы организации местного самоуправления и местного управления в России были постоянно в фокусе внимания дореволюционных, советских, современных российских государствоведов и специалистов в области муниципального права. В числе одних из первых таких работ были исследования В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Б.Н. Чичерина. В советский период вышло большое количество работ, посвященных вопросам организации советского государственного управления, в том числе затрагивающих вопросы статуса руководителей на местах. Фундаментальные научные исследования, проведенные и опубликованные в те годы оказали влияние на формирование правовых основ деятельности современного главы муниципального образования. Следует отметить работы Л.А. Велихова, С.А. Авакьяна, И.А. Азовкина, Г.В. Барабашева, В.И. Васильева, Л.А. Григоряна, О.Е. Кутафина, В.А. Пертцика, посвященные вопросам и проблемам организации Советской власти на местном уровне. Проблемам современного становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации также посвящено немало монографических работ (труды С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, А. С. Автономова, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, А.Ю. Кабалкина, О.Е. Кутафина, С.В. Соловьевой, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, В.Е. Чиркина, Е.С. Шугриной и других авторов). Работы указанных и ряда других ученых составили **теоретическую основу** диссертационного исследования.

Отдавая должное весомому научному вкладу в познание местного самоуправления, следует отметить, что вопросам комплексного правового, социально-экономического, организационно-управленческого и методологического обоснования правового статуса центральной фигуры местного самоуправления в современных условиях проводимых реформы системы местного самоуправления и административной реформы, а особенно в сравнительном аспекте с европейской страной – представителем континентальной модели местного самоуправления, не уделялось должного внимания в научной литературе. До настоящего времени сравнительно-

правовое исследование статуса высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции не были предметом специального научного исследования в правовой науке.

В целом наблюдается большой научный и теоретический дефицит работ в исследуемой области, особенно в части муниципального права Франции. Отдельные аспекты обозначенной проблемы рассматриваются в работах В.В. Маклакова, И.Д. Черника, Ф.И. Черкасова, Н.Э. Шишкиной, Е.В. Болотиной и других. Однако ни одна из названных работ не посвящена вопросам развития правового статуса высшего должностного лица муниципального образования, сравнительному исследованию данного института в России и Франции. Как следствие, обоснованно говорить об упущенных возможностях по минимизации негативных последствий и просчетов, допускаемых при реализации реформы местного самоуправления в России.

**Научная новизна** диссертации заключается в комплексном исследовании проблем становления и развития института высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции.

В работе доказана допустимость и правомерность сравнения правовых систем России и Франции в целом и института высшего должностного лица муниципального образования обеих стран в частности; разработан новый научно-исследовательский подход к изучению института высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции в историческом контексте; анализируется трансформация данного института в России и Франции; предложена оригинальная система классифицирующих признаков и критериев сравнения института высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции в рамках актуализирующейся в условиях глобализации дуалистической модели местного самоуправления; введены в научный оборот новые трактовки содержания понятия территориального коллектива, института «несовместимости мандатов» и т.д., получившие распространение в современной французской доктрине; разработаны предложения по допустимости рецепции отдельных положений французского законодательства о местном самоуправлении в российской законодательной практике.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Обосновывается положение о том, что Россия и Франция, как государства, в которых сложилась дуалистическая модель местного самоуправления, являются оптимальными объектами для сравнительно-правового исследования. Россия демонстрирует приверженность европейской правовой традиции, предполагающей наличие развитого гражданского общества, неотъемлемым атрибутом которого, как

убедительно подтверждает опыт Франции, является эффективным, пользующееся доверием и авторитетом у граждан местное самоуправление.

2. Путем впервые предпринятого в науке муниципального права сравнительного анализа правового статуса высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции сделан вывод о том, что с функциональной точки зрения в обеих странах данное лицо выступает в границах муниципального образования в качестве высшего управленца, наделенного широкими полномочиями по решению вопросов местного значения. Функциональная однозначность, наличие у институтов разных стран общих черт, признаков принадлежности их к одному и тому же роду или виду, наличия у них сходных структур, функций, общей сферы приложения, сходных задач и целевых установок разных стран одной, делает возможным и целесообразным настоящее правовое сравнительное исследование. Сделанный вывод подтверждает приверженность России европейской правовой традиции, ориентацию нашей страны на развитие местного самоуправления по модели государств континентальной Европы.

3. Диссертантом разработана и обоснована двусоставная система критериев для сравнительного анализа объекта правового исследования:

1) статические критерии сравнения института высшего должностного лица муниципального образования:

- а) место в системе органов местного самоуправления;
- б) уровень законодательного регулирования статуса;
- в) полномочия, права и обязанности;
- г) характер взаимодействия с иными субъектами права (органы государственной власти, граждане, юридические лица);
- д) система ограничений и запретов, гарантий деятельности;

2) динамические критерии сравнения института высшего должностного лица муниципального образования:

- а) порядок замещения должности;
- б) пассивное избирательное право кандидатов;
- в) срок полномочий;
- г) основания досрочного прекращения полномочий.

4. В рамках исследования диссертантом вводится новое понятие трансформации правового института, подразумевающей преобразование правового института, изменение его существенных свойств, нередко сопровождающееся коренной ломкой. Автором данное понятие противопоставляется общепринятому в науке термину эволюции, заключающейся в постепенном непрерывном и необратимом развитии.

Диахронное исследование становления и развития институтов высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции доказывает трансформацию данного правового института в России, в то



время как во Франции институт мэра коммуны развивался преимущественно по эволюционному пути развития.

5. Диссертантом доказывается противоположность тенденций развития местного самоуправления в России и Франции, не способствующая повышению эффективности деятельности главы муниципального образования в России.

Современная административная реформа Франции направлена на упрощение структуры территориальных коллективов, их сокращение, в то время как Россия идет по пути усложнения системы муниципальных образований, зачастую неоправданного с экономической точки зрения.

Глава муниципального образования как первая фигура в муниципальном управлении неизбежно ощущает на себе последствия такого подхода, делающего его заложником неэффективной системы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

6. Обоснование выражения дуализма правового статуса высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции в двойственности его полномочий.

Учитывая развивающиеся процессы усиления роли государства и значительного вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, наблюдаемые в России сегодня, французский подход является более честным по отношению к органам местного самоуправления и населению. Формальная автономность главы муниципального образования в России от органов государственной власти, закрепленная федеральным законодателем, не соответствует реальной практике реализации его полномочий, при которой он выступает все больше как представитель государства в муниципальном образовании, декларативно независимые главы муниципальных образований оказываются встроенными в единую систему управления, испытывая на себе разнообразные рычаги давления.

7. Автором установлены и классифицированы системы гарантий деятельности высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции. Так, выделены три группы гарантий (правовые, материальные и организационные), в свою очередь подразделяющиеся на одиннадцать видов:

- 1) правовые гарантии:
  - а) гарантии самостоятельного осуществления деятельности в пределах полномочий;
  - б) гарантии осуществления полномочий при привлечении к уголовной или административной ответственности;
- 2) материальные гарантии:
  - а) гарантии трудовых прав;
  - б) гарантии по оплате труда;

- в) социальные гарантии;
- 3) организационные гарантии:
  - а) гарантии по участию в решении вопросов местного значения;
  - б) гарантии по осуществлению приема граждан, организации работы с обращениями граждан;
  - в) гарантии по осуществлению права на обращение;
  - г) безотлагательный прием;
  - д) гарантии по осуществлению права на получение информации;
  - е) гарантии по осуществлению права на информирование о своей деятельности.

По правовым источникам, закрепляющим указанные гарантии, они подразделяются на три вида: федеральные, региональные и местные.

В ходе сравнения с системой гарантий деятельности мэра коммуны во Франции установлено, что система гарантий осуществления полномочий мэра во Франции представлена меньшим по количеству видов гарантий, но они представляются более эффективными с точки зрения создания для мэра оптимальных условий деятельности.

8. Система мер по совершенствованию действующего федерального и регионального законодательства в целях оптимизации положения главы муниципального образования в России. Для этого представляется необходимым внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ и Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации», в том числе:

1) введение возможности замещения должности главы муниципального образования путем избрания из состава представительного органа на срок его полномочий. При этом глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, сохраняя за собой право председательствовать на заседаниях представительного органа, не вмешиваясь в принятие им решений;

2) минимизация коррупциогенных факторов в избирательном процессе при замещении должности главы муниципального образования путем ужесточения регламентации пассивного избирательного права (в частности, введение образовательного и профессионального цензов при избрании на должность главы муниципального образования и условий недопущения к участию в муниципальных выборах лиц, замещающих или замещавших определенное время до выборов должности, позволяющие им использовать на выборах административный ресурс (по аналогии с институтом «несовместимости мандата» мэра коммуны во Франции); ограничение для нахождения в составе представительного органа местного самоуправления одного муниципального образования членов одной семьи до 2 человек);

3) законодательное закрепление механизмов горизонтального взаимодействия главы муниципального образования с иными субъектами права, в том числе с органами государственной власти.

Автором обосновывается целесообразность принятия комплексного федерального закона о правовом статусе главы муниципального образования, которым, в том числе предлагается единообразно урегулировать систему гарантий осуществления деятельности главы муниципального образования в России.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих в себя 11 разделов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и научной литературы, а также двух приложений.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре конституционного права Юридического института Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Иркутский государственный университет», где проходило обсуждение результатов исследования и рецензирование работы.

Теоретические положения, изложенные в диссертационном исследовании, прошли апробацию на международных научно-практических конференциях ЮИ ИГУ «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности», проведенных Юридическим институтом ИГУ в 2009 и 2011 годах в Иркутске, 2-ой всероссийской научно-практической конференции «Европа – Россия – Азия: диалог континентальных культур (история, право, экономика, геополитика)», проведенной Иркутским государственным техническим университетом 9-10 ноября 2010 года в Иркутске, II международной заочной научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики», проведенной Московской государственной юридической академией в 2010 году в Москве, Всероссийской научно-практической конференции «Российское государство и право: традиции, современность, будущее», в 2010 году в г. Барнаул.

Теоретический и практический материал для исследования, в том числе собран в ходе научной стажировки на Факультете права и экономики Савойского университета (г. Шамбери, Франция) в апреле-июне 2010 года.

Положения и выводы диссертации представлены в 2 опубликованных статьях в журналах, включенных в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук. Всего автором опубликовано 7 статей по теме диссертационного исследования.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, рассматривается степень ее научной разработанности, определяются предмет, объект, цели, задачи исследования, нормативная, эмпирическая и методологическая основы исследования, указывается его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

**Глава 1 «История становления института местного самоуправления в России и Франции»** посвящена анализу исторического процесса становления института местного самоуправления в России и Франции, выявлению основных этапов развития местного самоуправления для достижения целей диахронного (исторического) сравнительного правового исследования.

В **разделе 1.1 «Общая характеристика используемой методики сравнительного правоведения, критерии сравнения института высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции»** обосновывается выбор классической методологии сравнительного правоведения, определяются применяемые характеристики сравнительного исследования, доказываемость допустимости и правомерности сравнения правовых систем России и Франции в целом и института высшего должностного лица муниципального образования в частности, устанавливается двусоставная система критериев и оценки для сравнительного исследования:

1) статические критерии сравнения института высшего должностного лица муниципального образования:

- а) место в системе органов местного самоуправления;
- б) уровень законодательного регулирования статуса;
- в) полномочия, права и обязанности;

г) характер взаимодействия с иными субъектами права (органы государственной власти, граждане, юридические лица);

- д) система ограничений и запретов, гарантий деятельности;

2) динамические критерии сравнения института высшего должностного лица муниципального образования:

- а) порядок замещения должности;
- б) пассивное избирательное право кандидатов;
- в) срок полномочий;
- г) основания досрочного прекращения полномочий.

В **разделе 1.2 «История становления института местного самоуправления в России»** проводится анализ исторического процесса становления института местного самоуправления в России с акцентом на

положение центральной фигуры – высшего должностного лица на определенной территории.

Автором выявляются основные этапы развития местного самоуправления в России, дается характеристика каждого из них и выявляется место высшего должностного лица на каждом этапе. Так, в подразделах рассмотрены земское самоуправление и председатель земской управы, советский период местного управления и председатель исполнительного комитета Совета народных депутатов, а также современный период становления местного самоуправления и появление главы местной администрации. Диссертантом выработана периодизация реформ местного самоуправления в России на современном этапе.

**В разделе 1.3 «Общая характеристика административно-территориального устройства, местного управления (самоуправления) во Франции, история и периодизация становления местных коллективов»** исследован процесс развития административно-территориального устройства Франции, особенности зарождения и становления системы местных коллективов во Франции. С использованием классического подхода изложения политической истории Франции, применяемого авторитетными французскими историками публичного права, автором выделены основные этапы истории французского местного управления и самоуправления, а также дана краткая характеристика каждому из них с обращением особого внимания на фигуру мэра старейшей единицы (территориального коллектива) – коммуны.

В результате установлено, что история развития местного самоуправления России и Франции является контекстуальным объектом сравнительно-правового исследования, позволяющим выявить общие процессы становления института высшего выборного лица муниципального образования обеих стран. В рамках выбранного контекста исследования представляется возможным сделать вывод о единой дуалистической природе местного самоуправления России и Франции, нашедшей свое выражение в лице главы муниципального образования в России и мэра коммуны во Франции. Для России в период реформирования системы государственного устройства и местного самоуправления является чрезвычайно важным оставаться открытой внешнему миру, учитывать мировой опыт стран с близкими правовыми системами и заимствовать то лучшее, что органично впишется в современный образ местного самоуправления России.

**Глава 2 «Сравнительно-правовое исследование статуса высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции по динамическим критериям»** содержит результаты анализа сравнительно-правового исследования правового положения главы муниципального образования в России и мэра коммуны во Франции по критериям, отнесенным в соответствии с Главой 1 к динамическим: порядок замещения

должности; пассивное избирательное право кандидатов; срок полномочий; основания досрочного прекращения полномочий.

В разделе 2.1 «Порядок замещения должности высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции» проведена сравнительная оценка существовавших и ныне установленных способов, процедур и оснований замещения должностей главы муниципального образования в России и мэра коммуны во Франции в динамике. Выстроены определенные параллели в развитии институтов местного самоуправления Франции и России, заключающиеся в значительной зависимости порядка формирования органов местного самоуправления в большей степени от политической и экономической обстановки в стране, нежели от желания непосредственно населения. В этой связи сделан вывод о том, что в условиях исторически высокоцентрализованных государств, к каковым, безусловно, можно отнести Францию и Россию, сама идея самостоятельности местного самоуправления находится под постоянной угрозой.

Образ потенциального высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции представлен путем анализа особенностей пассивного избирательного права кандидатов на указанную должность в разделе 2.2 «Пассивное избирательное право кандидатов на должность высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции». Диахронное сравнительное исследование изменения неотъемлемого элемента правового статуса кандидата на выборную должность в органы местного самоуправления показывает, что французским законодателем в значительной мере сформированы условия для недопущения злоупотреблений со стороны кандидатов своими полномочиями.

Положительный опыт Франции по минимизации коррупциогенных факторов в избирательном процессе может быть учтен Россией при дальнейшем совершенствовании законодательства. Установление исключительно факта дееспособности и законопослушности кандидата, требуемое законодателем, предоставляет избирателям лично судить о его профессиональных и личных качествах, что в условиях политического абсентизма населения достаточно спорно. Современному государству, заинтересованному в привлечении в муниципальную власть квалифицированных и эффективных управленцев, следует не поспешно обучать тех, кого уже избрали, а изначально устанавливая на федеральном уровне обязательность наличия образовательного и профессионального цензов при избрании на должность главы муниципального образования. Конкретные требования к уровню образования и профессионализма кандидата на должность главы муниципального образования должны определяться уставом муниципального образования. При этом, по аналогии с главой местной администрации, назначаемым по контракту (статья 37

Федерального закона № 131-ФЗ), автором предложено наделить компетенцией по установлению дополнительных требований к кандидатам на должность главы муниципального образования, наделенного статусом муниципального района (городского округа), законодателя субъекта Российской Федерации.

В целом, для России представляется важным обсуждение вопросов введения дополнительных цензов избирательного права, направленных, с одной стороны, на повышение уровня образования и профессионализма глав муниципальных образований, а с другой стороны, на недопущение использования властных полномочий отдельных кандидатов в своих интересах.

Один из важнейших элементов правового статуса высшего должностного лица местного самоуправления в обеих странах является срок его полномочий, основания и порядок прекращения полномочий, в том числе досрочного. Сравнительный анализ данного элемента представлен в **разделе 2.3 «Срок полномочий высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции, основания и порядок прекращения полномочий, в том числе досрочного»**. Автором установлено, что во Франции установлена более облегченная по сравнению с Россией процедура освобождения высшего должностного лица муниципального образования от должности по инициативе государства, что повышает его уровень ответственности перед государством, однако во Франции у населения непосредственно и у представительного органа местного самоуправления такая возможность отозвать избранного мэра коммуны отсутствует в принципе, что позиционирует мэра коммуны как в большей степени представителя государства, отвечающего прежде всего перед ним. В России же глава муниципального образования, несмотря на тенденцию к усилению вмешательства государства в вопросы организации местного самоуправления и ужесточению контроля за законностью действий главы муниципального образования, выразившиеся в появлении нового основания для досрочного прекращения его полномочий, глава муниципального образования является преимущественно представителем муниципального образования, отвечающего перед населением и представительным органом местного самоуправления. Данная ситуация обуславливается особым положением мэра коммуны во Франции в условиях сильного централизованного государства, выступающим в роли «наместника» и прежде всего члена представительного органа местного самоуправления. Для России представляется ценным изучение опыта построения такого безотрывного положения главы муниципального образования от судьбы представительного органа, обеспечивающем симбиоз данных органов местного самоуправления.

**Глава 3 «Сравнительно-правовое исследование статуса высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции по статическим критериям»** посвящена сравнительному анализу правового положения главы муниципального образования в России и мэра коммуны во Франции по критериям, отнесенным в соответствии с Главой 1 к статическим: место в системе органов местного самоуправления; уровень законодательного регулирования статуса; полномочия, права и обязанности; характер взаимодействия с иными субъектами права (органы государственной власти, граждане, юридические лица); система ограничений и запретов, гарантий деятельности.

В разделе 3.1 «Место высшего должностного лица муниципального образования в системе органов местного самоуправления России и Франции» проводится исторический и сравнительно-правовой анализ положения высшего должностного лица муниципального образования среди иных органов местного самоуправления России Франции. Представляется возможным сделать вывод о традиционно центральном для России месте высшего должностного лица в системе органов местного самоуправления, обусловленном отчасти особенностями русского менталитета и советским наследием о «едином хозяине территории». Кроме того, законодательное закрепление существования института главы муниципального образования императивным способом на федеральном уровне в значительной степени способствует усилению его роли в системе местного самоуправления.

Аналогично во Франции мэр является центральной фигурой местного самоуправления. Императивный порядок избрания мэра из состава муниципального совета оказал влияние на его место в системе органов местного самоуправления: французский законодатель попытался минимизировать риск конфронтации мэра и муниципального совета, предусмотрев симбиоз этих двух органов местного самоуправления. Влияние мэра на муниципальный совет является достаточно сильным, муниципальный совет всегда остается в роли «ведомого». Все это позволяет выразить роль мэра как единственного руководителя коммуны, однако действующего не автономно, а во взаимодействии с избравшим его муниципальным советом.

Таким образом, учитывая современную «однополярную» политическую обстановку в России, при которой избранные населением мэры зачастую являются представителями политических партий, оппозиционных официальной партии власти, является целесообразным изменение порядка избрания главы муниципального образования и, соответственно, его места в системе органов местного самоуправления. Представляется необходимым задуматься о конкретизации роли и значения представительного органа местного самоуправления в процессе избрания



главы муниципального образования, особенно учитывая тенденцию возврата к прямым выборам населением.

В разделе 3.2 «**Полномочия высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции**» исследованы полномочия главы муниципального образования в России и мэра коммуны во Франции, представлена их авторская классификация в зависимости от характера полномочий (представительские, нормотворческие, распорядительные, или властно-управленческие, которые в свою очередь подразделяются на организационные, координационные, контролирующие и т.д.), от природы полномочий (дуалистически мэр коммуны во Франции обладает полномочиями представителя коммуны и государства, а также возглавляет муниципальную полицию), в свою очередь полномочия представителя коммуны подразделяются на три типа: собственные полномочия; полномочия по исполнению решений муниципального совета; полномочия, делегированными муниципальным советом).

Раздел 3.3 «**Взаимодействие высшего должностного лица муниципального образования с иными субъектами права**» содержит краткий анализ моделей взаимоотношений высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции с органами государственной власти, рассмотрены варианты «горизонтального» и «вертикального» взаимодействия.

Если главной особенностью французской модели местного самоуправления является ее тесная привязка к центральной власти и в подобных условиях термин «взаимодействие» неприменим, так как, по сути, государство и территориальные коллективы функционируют в одной системе, то в России на конституционном уровне формально провозглашена самостоятельность местного самоуправления и заложены основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления через систему гарантий и защиты местного самоуправления.

Однако в работе вслед за иными исследователями поставлено под сомнение соответствие существующей в России модели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления конституционным принципам и положениям Федерального закона № 131-ФЗ. В реальности, местное самоуправление оказалось еще одним элементом «вертикали государственной власти». Многие тенденции в отношениях государства и местного самоуправления носят характер, противоположный развитию этих отношений в зарубежных демократических государствах. Формирование данной модели обусловлено как отсутствием необходимых политико-нормативных, финансово-экономических условий функционирования местного самоуправления, так и недостаточной самоорганизацией жителей в решении вопросов местного значения.

**Глава 4 «Гарантии деятельности, ограничения и запреты, связанные со статусом высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции»** посвящена историческому сравнительному правовому анализу систем гарантий осуществления деятельности главы муниципального образования в России и мэра коммуны во Франции, а также систем ограничений и запретов, связанных с их статусом.

**В разделе 4.1 «Ограничения и запреты, связанные со статусом высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции»** рассмотрены системы ограничений и запретов, связанных с правовым статусом выборных должностных лиц в России и Франции.

В России перечень ограничений представлен достаточно широко, однако это предопределяется изначальным позиционированием мэра как лица, замещающего муниципальную должность на постоянной основе. Во Франции существует институт «несовместимости мандата» мэра (*incompatibilité*). Несовместимость мандата позволяет лицу участвовать в выборах мэра, но, в случае его избрания, требует прекращения деятельности, несовместимой с должностью мэра. Режим несовместимости мандата гарантирует свободу кандидатов, их независимость и доступ к решению местных проблем. Автором дано понятие «несовместимости мандата» и выделены его виды (профессиональная несовместимость, горизонтальная и «семейная»).

Недопустимость совмещения деятельности мэра с замещением некоторых должностей и профессий, обеспечивает максимальную независимость мэра от внешнего влияния, препятствующего самостоятельному осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения. С другой стороны, возможность совмещения некоторых мандатов характерна для централизованной природы Франции, единство нации которой позволяет выборному лицу участвовать в многоуровневой политической жизни.

Представляется обоснованным вывод, что различия в установленном режиме ограничений и запретов обусловлены, в первую очередь различной природой осуществления полномочий высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции (возмездное и безвозмездное осуществление полномочий). Однако законодатели обеих стран преследуют единую цель – создать условия для недопущения использования муниципальной власти в личных целях и одновременно защитить высшее должностное лицо муниципального образования от внешнего влияния. Для России заимствование отдельных норм французского законодательства о недопущении «семейственности» в муниципальном управлении представляется полезным.

Система гарантий осуществления деятельности главы муниципального образования в России и мэра коммуны во Франции проанализирована в **разделе 4.2 «Система гарантий осуществления полномочий высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции».**

Автором проведено сравнительно-правовое исследование системы гарантий высшего должностного лица муниципального образования в России (с анализом законодательства субъектов Российской Федерации) и Франции в динамике в зависимости от изменения исторических, политических и иных условий. Представлена многоуровневая классификация гарантий с разбивкой на группы и виды.

Во Франции система гарантий, установленная законодательством, имеет своей целью создать условия для выборных лиц исполнять полномочия, не опасаясь потерять свою непосредственную работу и заработок, а также быть защищенными в иных сферах.

**В заключении** подведены итоги и сформулированы основные выводы диссертационного исследования. **В приложениях** содержится информация о половозрастной и социопрофессиональной структуре высших должностных лиц муниципальных образований в России и Франции.

**Основные научные результаты диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:**

**I. В ведущих научных рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. Выштыкайлова А.А. Сравнительная характеристика тенденций развития местного самоуправления в России и Франции // Сибирский юридический вестник. 2011. № 4. (0,4 п.л.)

2. Выштыкайлова А.А. Местное управление и местное самоуправление в дореволюционной России // Сибирский юридический вестник. 2010. № 1. (0,3 п.л.)

**II. В иных научных изданиях:**

3. Выштыкайлова А.А. Россия и Франция: допустимость сравнительно-правового исследования местного самоуправления // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности : материалы науч.-практ. конф. Иркутск, 7 нояб. 2009 г. / Отв. ред. Н. Э. Шишкина. - Иркутск, 2009. (0,3 п.л.)

4. Выштыкайлова А.А. Периодизация этапов реформирования местного самоуправления в постсоветской России // Сибирский юридический вестник. 2009. № 3. (0,4 п.л.)

5. Выштыкайлова А.А. Особенности пассивного избирательного права при избрании на должность главы муниципального образования в России и Франции // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики : материалы II Междунар. науч.-практ. конф. аспирантов и молодых ученых. Москва, 2010 г. / Отв. ред. В. В. Блажеев. М.: Изд-во МГЮА, 2010. (0,4 п.л.)

6. Выштыкайлова А.А. К вопросу о критике института удаления главы муниципального образования в отставку // Российское государство и право: традиции, современность, будущее : материалы Всероссийской науч.-практ. конф. Барнаул, 16-17 сент. 2010 г. / Под ред. В. Я. Музюкина, Е. С. Аничкина. Барнаул : Изд-во Алт. Ун-та, 2011. (0,1 п.л.)

7. Выштыкайлова А.А. Современная реформа территориальных коллективов во Франции // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Иркутск, 12 нояб. 2011 г. / Отв. ред. Н. Э. Шишкина. Иркутск, 2011. (0,1 п.л.)





Подписано в печать 14.10.2013

Объем: 1,0 п.л.

Тираж: 100 экз. Заказ №125

Отпечатано в типографии «Принт Холл»  
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 81/4