

*Alexandr N. Neustroev,  
Senior lecturer,  
Yuzhno-Sakhalinsk Institute of  
Economics, Law and Informatics*

## **The Social Nature of Local Authorities**

***Key words:** local authorities, local government, the administration, the head of the local administration.*

***Annotation:** the article deals with the social nature of the local and local authorities in terms of the current legislation.*

Согласно ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1). исполнительно-распорядительным органом в системе органов местного самоуправления (органов местной власти) является местная администрация.

А в соответствии с ч. 1 ст. 37 этого Закона местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Таким образом, основным должностным лицом в администрации является ее руководитель, т.е. глава местной администрации.

Последний, в свою очередь, может быть сформирован по-разному – в соответствии со ст. 37 и 37 Закона, т.е. главой местной администрации становится избранный населением глава муниципального образования либо лицо, назначаемое по контракту (так называемый «сити-менеджер»), при этом в уставе муниципального образования должен быть отражен один из вариантов. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществлено также разграничение представительных и исполнительно-распорядительных функций.

Так, пп. 4 п. 2 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлен запрет на совмещение должности председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

При этом Закон сохранил в качестве одного из элементов разделения властей запрет на совмещение полномочий муниципальных служащих и депутатов представительных органов местного самоуправления (п. 6 ст. 40).

По мнению Е.В. Мирошниченко, при рассмотрении организации власти на уровне местного самоуправления акцент следует делать не на балансе полномочий и разграничении компетенции, а на приоритете одной из ветвей власти. Этот автор отмечает, в частности, что «разделение властей на местном уровне не является традиционным и классическим... Мировой опыт свидетельствует, что чаще

обеспечивается не равновесие властей в системе местного самоуправления, а приоритет одной из властей при ограничениях, сдержках со стороны другой власти» (2, р. 12).

По мнению Л.Б. Соболевой, основой подлинного демократического правового государства выступают выборные органы власти, представляющие интересы населения. Исходя из этого учреждение представительных органов на всех уровнях организации публичной власти является необходимым и обязательным.

Отсюда следует и очевидный приоритет представительной власти, в том числе и на местном уровне. Однако наличие не только представительных, но и исполнительно-распорядительных функций и полномочий, в частности и на уровне местного самоуправления, обуславливает необходимость учреждения исполнительных органов власти местного самоуправления, а рациональная организация управленческого процесса требует разграничения функций и полномочий между ними. Известно, что единство публичной власти выражается в единстве публичных органов власти, установлении общих принципов ее организации на всех уровнях – федеральном, региональном и местном (3, р. 34-39).

В целом с такой позицией можно согласиться. При этом, однако, не следует нивелировать значение исполнительных органов местного самоуправления, поскольку на них возложен основной объем текущих функций органов местного самоуправления. В этой связи рассмотрим исполнительные органы местного самоуправления с социально-правовой точки зрения.

Прежде всего, отметим, что власть в общем смысле представляет собой возможность и способность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью каких-либо средств (4, р. 27). Другая позиция заключается в том, что власть как правовую категорию следует рассматривать в качестве волевого общественного отношения двух субъектов с неравными по объему правами и обязанностями, для которого характерно превалирование воли одного из субъектов, что побуждает другого субъекта к совершению определенных действий. При этом в основании такого побуждения может лежать как принуждение, так и добровольное подчинение. На наш взгляд, между указанными подходами нет принципиальной разницы.

И здесь важно отметить, что органы местного самоуправления являются органами местной власти. Исходя из этого смешение понятий государственной и местной (муниципальной) власти, отсутствие четкого представления о соотношении между ними приводят к отставанию некоторыми авторами позиции о государственной природе местных органов власти, в том числе и исполнительных, и о разделении «по вертикали» на федеральный, региональный и местный уровни государственной власти (5, р. 331-334).

Однако с этим трудно полностью согласиться. Исполнительные органы федеральной, региональной и местной власти не соотносятся как вышестоящие и подчиненные им нижестоящие органы, как это было, например, в системе властеотношений в СССР.

Далее, в отличие от иных видов власти, публичная власть в качестве средств воздействия использует систему общеобязательных велений. При этом издание нормативных правовых актов на всех уровнях организации публичной власти

осуществляется как представительными (преимущественно), так и исполнительными органами.

Указанное относится и к исполнительным органам местного самоуправления. Так, согласно ч. 6 ст. 43 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава местной администрации издает постановления, т.е. правовые акты нормативного характера, по вопросам местного значения в соответствии с компетенцией исполнительного органа, установленной уставом муниципального образования. Особенностью публичной власти является и то, что ее объект и субъект обычно не совпадают – властвующий и подвластный четко разделены. Указанная черта характерна как для государственных органов власти, так и для органов власти местного самоуправления, поскольку и в первом, и во втором случаях профессиональный аппарат управления отделен от населения. Для содержания публичной власти существует система налогов, взимаемых с населения. Содержание исполнительных органов власти местного самоуправления осуществляется, в том числе, за счет местных налогов.

Таким образом, правовая природа исполнительных органов власти местного самоуправления носит публичный характер. В пользу такого вывода свидетельствует также и то, что в соответствии с законодательством органы местного самоуправления могут обладать и отдельными государственными полномочиями. И хотя в таком случае делегируемые исполнительно-распорядительные полномочия имеют, по сути, государственно-правовой характер, но осуществляются иным – негосударственным звеном публичной власти.

#### **References:**

1. *Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ (ed. By 06.29.2015) "On general principles of local self-government in the Russian Federation" (rev. And ext., Joined. In force from 07.11.2015).*
2. *Miroshnichenko EV. Steps to Self-Government: MP, 1992, № 17.*
3. *Soboleva LB. Location of executive bodies of local self-government system of separation of powers: The state power and local self-government, 2012, № 1.*
4. *Bobylev AI, Gorshkov NG, Ivakin VI. The executive power in Russia: the theory and practice of its implementation. Moscow, 2013.*
5. *Chebotarev GN. Consolidation of public authority in the region: Proceedings RAYUN. 2002, № 2.*