

УДК 342.553(470.345)«1990/1995»

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ В ПЕРИОД 1990–1995 ГОДОВ

**Еремин А.Р.***ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»,  
Саранск, e-mail: eralro@mail.ru*

Рассмотрены организационно-правовые основы функционирования органов местного самоуправления в одном из субъектов Российской Федерации – Республике Мордовия в 1990–1995 годах. Данный период характеризует начало формирования системы местного самоуправления, пришедшей на смену жестко централизованной системе государственного управления. Реформирование системы управления на местном уровне началось с принятия Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» 1990 года и Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 года. 1995 год знаменует собой окончание данного этапа и начало новых преобразований системы местного самоуправления в Российском государстве. Показаны особенности функционирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления в Республике Мордовия в 1990–1995 годах.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Республика Мордовия, Совет народных депутатов, исполнительный комитет Совета народных депутатов, местные администрации, правовое регулирование

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE REPUBLIC OF MORDOVIA DURING 1990–1995

**Eremin A.R.***Ogarev Mordovia State University, Saransk, e-mail: eralro@mail.ru*

Organizational and legal basics of functioning of local governments in one of subjects of the Russian Federation – the Republic of Mordovia during 1990–1995 are covered. This period characterizes the beginning of formation of the system of local government which succeeded the rigid centralized system of public administration. Reforming of a control system at the local level began with adoption of law of the USSR «About the general beginnings of local government and local economy in the USSR» 1990 and the Law RSFSR «About local government in RSFSR» the termination of this stage and the beginning of new transformations of system of local government in the Russian state marks 1991 1995. Features of functioning of representative and executive bodies of local government in the Republic of Mordovia during 1990–1995 are shown.

**Keywords:** local government, Republic of Mordovia, Council of People's Deputies, executive committee of Council of People's Deputies, local administrations, legal regulation

Сегодня самоуправление народа – не просто продекларированные и закрепленные в Конституции и иных актах положения, но правовые институты, позволяющие говорить о том, что народ формирует власть и через органы власти непосредственно осуществляет управление обществом и самим собой. В наиболее общем виде самоуправление рассматривается как «качество, свойство народа и других социальных общностей, их способность управлять своими собственными делами» [6, с. 50]. Самоуправление народа является таким институтом, в котором субъектом управления выступает все население страны, под которым понимается совокупность совершеннолетних граждан, обладающих активным избирательным правом. Получается, что субъектом выступает весь народ, но и объектом управления тоже является народ. В общем плане соединение субъекта и объекта управления является отличительным качеством самого понятия «самоуправление» [3, с. 9].

Наиболее демократичной формой управления территориями являлось и является местное самоуправление. Местное самоуправление позволяет с большей эффективностью по сравнению с централизованной системой управления решать местные вопросы, поскольку оно способно сочетать в себе интересы малых сообществ, интересы и права человека, с проводимой государственной политикой, с государственными интересами. В современных условиях изучение опыта функционирования местного самоуправления на различных этапах его существования представляется особо актуальным, поскольку сегодняшняя сложившаяся система управления местными делами опять показала во многом свою неэффективность, что требует новых подходов как в формировании государственно-правовой политики в этой сфере, так и в нормативно-правовом регулировании общественных отношений в области местного самоуправления.

**Цель статьи** – проанализировать сложившуюся систему органов местного са-

моуправления в Республике Мордовия в 1990–1995 годах; показать организационно-правовую основу деятельности органов местного самоуправления в России и её особенности в одном из субъектов РФ – Республике Мордовия.

**Методология и методы исследования** – совокупность диалектического, исторического, формально-юридического, логического, сравнительно-правового и других методов познания.

В начале 90-х годов двадцатого столетия в нашем государстве сложилась система нормативно-правовых актов, регулирующих сферу местного самоуправления. К федеральным актам (законам РСФСР и СССР) относились законы: «Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1978 года (с изм. и доп., внесенными Законами РСФСР от 27 октября 1989 г., от 31 мая, 16 июня и 15 декабря 1990 г.)»; «Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 года (с изм. и доп., внесенными Законами СССР от 1 декабря 1988 г., 20 декабря, 23 декабря 1989 г., 14 марта и 26 декабря 1990 г.)»; «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.); «О выборах главы администрации» (1991 г.) и другие. К актам Республики Мордовия относятся: временное положение: «О самоуправлении в Мордовской АССР» (1990 г.); Указ Президента Мордовской ССР от 8 января 1992 г. «О полномочных представителях Президента Мордовской ССР в районах Мордовской ССР»; Постановление Верховного Совета Мордовской ССР от 24 января 1992 г. «О дополнительных полномочиях Президента Мордовской ССР по обеспечению стабильности системы органов государственной власти в Мордовской ССР в период проведения радикальной экономической реформы»; Устав г. Саранска «О местном самоуправлении в городе Саранске» (1991 г.); Положение «О малом Совете Саранского городского Совета народных депутатов» (1992 г.) и другие.

В апреле 1990 года Верховный Совет СССР принял Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который существенно изменил структуру власти и управления на местах.

Он выделил:

- 1) местные Советы народных депутатов, советы микрорайонов, комитеты: домовые, уличные и т.п., т.е. органы территориально общественного самоуправления;
- 2) различного рода сходы граждан, референдумы и т.п.

Все эти изменения были вызваны несовершенством системы управления местными территориями и переходом от централизованной государственной власти к децентрализованной власти местного самоуправления. К числу нареканий действующей системе власти можно отнести высказывания многих практических работников органов местного управления. В частности о том, что существующая структура власти недееспособна. Она не позволяет реализовывать принимаемые законы, в городских районах, поселках и селах депутаты не нужны, там должен быть староста. А в городах – мэр и небольшой – десять-пятнадцать человек – Совет и т.д. Также интересные предложения поступали о том, что необходимо выделить города и сельские районы в качестве базового звена управления, определить статус крупных городов, образовать при Верховном Совете Республики арбитражный орган для решения конфликтов между субъектами Федерации и нижестоящими Советами. Для этого предполагалось предусмотреть максимальную компетенцию Советов первичного уровня [1, с. 27–32].

К периоду развития новой системы управления на местном уровне, в соответствии с теорией «разделения властей», структура власти на местах претерпела существенные изменения. Произошло разделение на:

- а) законодательную власть – сам Совет и его постоянно действующий президиум;
- б) исполнительную власть – исполнительный комитет местного Совета народных депутатов.

На практике, в Республике Мордовия, применение нового закона показало, что данная структура затрудняет осуществление своих непосредственных полномочий органами исполнительной власти. Произошло «столкновение полномочий президиумов и исполкомов, произошла подмена одного органа другим». И поэтому на местах сами Советы стали видоизменять свою структуру. В России происходили различные процессы: от передачи большого количества функций президиуму Совета до их полной ликвидации. Для преодоления таких разногласий в научной литературе стали появляться варианты решения данной проблемы. Так, А. Грановский предложил в городах с районным делением помимо исполнительной власти создавать из числа городских и районных депутатов постоянно действующий орган – «малый Совет», наделенный правами сессии. А сам областной Совет формировать из председателей

Советов базовых территориальных звеньев [2, с. 3–7].

Это предложение не осталось незамеченным во многих регионах. В переходный период от бывшей структуры органов управления на местах к новой системе местного самоуправления, регламентированной Законом РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», стала воплощаться на практике предложенная Грановским структура.

В Мордовии, согласно принятому 8 сессией горсовета Положению о малом Совете Саранского городского Совета народных депутатов от 13 февраля 1992 года, также образован малый Совет с полномочиями городского Совета.

Анализируя практику реализации указанной структуры, необходимо отметить, что она также не решила проблем, связанных с непосредственным разделением властей.

Главной проблемой, связанной с Советами, являлось то, что подавляющая часть народных депутатов была призвана постоянно находиться среди избирателей – своих сограждан, помогать им в решении насущных дел и вопросов, а непосредственное управление (и правотворчество) могли осуществлять постоянно действующие малочисленные Советы.

В данный период в Мордовии было принято решение соединить три должности в лице председателя Совета – председателя малого Совета и председателя исполкома. Так, председатель Саранского городского Совета народных депутатов представлял и законодательную, и исполнительную власть, что шло вразрез с принципиальным положением закона в вопросе разделения властей. 20 июля 1991 года вступил в силу Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», который углубил процесс разделения властей, начатый Союзным Законом. А с декабря 1991 года, когда официально было объявлено о ликвидации СССР, всех его органов, Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» стал единственно действующим на территории Российского государства.

Местное самоуправление в Российской Федерации, согласно новому Закону РСФСР, представляло собой систему организации деятельности граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и Законов РСФСР, конституций и законов республик в соста-

ве РСФСР. Система местного самоуправления включала в себя представительные органы власти – местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления – местные администрации, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения.

В данный период в Мордовии в муниципалитетах (города, районы) избирались мэры, например мэр города Саранска, а до избрания согласно предоставленному праву президенту Верховным Советом, последний назначал главу местной администрации до проведения выборов. В республике Мордовия выборы мэров были проведены в декабре 1992 года.

Сопоставляя институт местной администрации с ранее существовавшими исполкомами, можно выделить ряд преимуществ:

– Закон противопоставил сильной представительной власти достаточно сильного единоличного главу местной администрации.

– Закон четко разграничил полномочия исполнительного и представительного органов местного самоуправления.

– Закон предоставил представительным органам такие полномочия, согласно которым они направляли всю исполнительную деятельность по реализации законов и решений самого представительного органа. Это способствовало тому, что местные представительные органы избавились от исполкомовского диктата.

Пост единоличного главы местной администрации принят в большинстве зарубежных муниципальных систем. Обращаясь к истории Российского государства, можно отметить, что пост главы местной администрации существовал и в дореволюционном российском земстве и везде он полностью оправдывал свое назначение. Также большим вкладом в дело укрепления исполнительной власти явилось проведение прямых выборов глав исполнительной власти от президента до старосты поселка. Теперь Совет не мог принимать на себя решение дел, отнесенных к ведению местной администрации. Закон защищал мэра от неправомερных, необоснованных решений Совета. Совет в свою очередь мог выразить недоверие мэру. Это можно было сделать квалифицированным большинством голосов депутатов (2/3 всего состава).

Еще одной из проблем функционирования системы органов местного самоуправления рассматриваемого периода

являлось разделение полномочий центра и местных органов. С принятием закона РСФСР 1991 года прослеживалась тенденция к перераспределению функций и компетенций центра и местных органов. В основе такого перераспределения лежали три основополагающих фактора – территориальный, демографический и экономический [5, с. 19–26].

Таким образом, в 1990–1995 годах система местного управления существенно видоизменялась. Можно согласиться с мнением В.А. Кряжкова, что этому способствовал ряд условий: экономические предпосылки, которые включают формирование частной, муниципальной, республиканской и других видов собственности, рыночных структур и отношений, замену административно-командных методов управления экономическими; политические показатели, охватывающие обретение республиканского суверенитета и независимости, перераспределение функций и полномочий в системе государственности на основе заключения Федеративного договора; правовые условия, которые подразумевают создание юридической базы, закрепляющей экономико-финансовые основы, права и гарантии местного самоуправления, причем применительно к каждому из субъектов в отдельности; организующие возможности – это формирование государственных структур, действующих по принципу разделения властей и с ориентацией на широкое привлечение граждан к управлению через органы общественного самоуправления, а также разнообразные институты непосредственной демократии; идеологические предпосылки, которые заключаются в овладении идеями самоуправления не только депутатами, должностными лицами, но и самим населением [4, с. 16–24].

В совокупности все эти условия и образовали ту среду, в которой происходил процесс становления и функционирования местного самоуправления.

Для рассматриваемого периода было характерно, что существовавшая ранее концепция Советов как работающих корпораций оказалась несостоятельной на практике. С принятием государством курса на строительство капиталистических отношений встал вопрос о видоизменении структуры всей государственной власти. Теперь государство строилось на доктрине разделения властей: самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной власти. Прежде всего, решался вопрос о разграничении функций федеральной

власти и субъектов федерации. Роль Советов как представительных органов заключалась в том, что они являлись органами власти, обладающей верховенством. Основной их задачей была законодательная (нормотворческая) деятельность, принятие решений по узловым вопросам и осуществление контроля за их практической реализацией. Для этого периода характерно, что местные Советы ограничиваются в праве вмешиваться в оперативную исполнительную и распорядительную деятельность органов управления (некий баланс между представительными и исполнительными структурами).

Курс на разделение властей способствовал формированию крепкой исполнительной власти. Однако в качестве контроля за исполнительными органами Советы заслушивали ежегодные отчеты о деятельности исполнительных структур.

Также положительным моментом в деле становления местного самоуправления являлся подход, согласно которому главы исполнительных структур на местах избирались непосредственно населением.

Однако можно выделить ряд негативных моментов, тормозящих эффективную работу исполнительных структур на местах в Республике Мордовия в рассматриваемый период. К их числу можно отнести:

- недостаточно четкое нормативно-правовое разграничение компетенций Совета, малого Совета и местной администрации;
- несовершенство (либо отсутствие) регламентов работы местных администраций;
- отсутствие в ряде случаев договоренностей о «вмешательстве» в дела друг друга между Советом и местной администрацией;
- слабую кадровую подготовку специалистов для работы в исполнительном органе местного самоуправления;
- недостаточную проработку мер юридической ответственности за невыполнение актов органов местного самоуправления;
- недостаточный объем прав глав местных администраций по вопросам формирования местной администрации.

Однако, несомненно, опыт данного периода функционирования местного самоуправления очень ценен и в ходе сегодняшних преобразований системы управления местными территориями будет востребован.

*Работа выполнена в рамках темы НИР № 53/47-14 «Развитие национальной государственности мордовского народа: историко-правовое исследование».*

**Список литературы**

1. Васильев В. Возьмемся за руки друзья... // Народный депутат. – 1991. – № 5. – С. 27–32.
2. Грановский А. Советы: куда повернем? // Народный депутат. – 1991. – № 7. – С. 3–7.
3. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. – 280 с.
4. Кряжков В.А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Советское государство и право. – 1992. – № 1. – С. 16–24.
5. Постовой Н. Четко разграничить функции // Народный депутат. – 1991. – № 4. – С. 19–26.
6. Скуратов Ю.И. Концепция самоуправления народов СССР: понятие и содержание // Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования: Сб. ст. / АН СССР, Ин-т государства и права / отв. ред. Г.Н. Манов. – М.: ИГПАН, 1991. – 119 с.

**References**

1. Vasilyev V. Vozmemya hands friends ... // People's Deputy. 1991. no. 5. pp. 27–32.

2. Granovsky A. Councils: where we will turn? // People's Deputy. 1991. no. 7. pp. 3–7.

3. Eremin A.R. Realization of a human right and the citizen on local government in the Russian Federation: constitutional questions. Saratov: Publishing house Sarat. un-that, 2003. 280 p.

4. Kryazhkov V.A. Local government: legal regulation and structures // Soviet state and right. 1992. no. 1. pp. 16–24.

5. The point-policeman N. Chetko to differentiate functions // the People's Deputy. 1991. no. 4. pp. 19–26.

6. Skuratov Yu.I. Concept of self-government of the people of the USSR: concept and contents // Civil society and constitutional state: prerequisites of formation: Сб. Art. / Academy of Sciences of the USSR, Ying t of the state and rights / Otv. edition G. N. Manov. M.: IGPAN, 1991. 119 p.

**Рецензенты:**

Гошуляк В.В., д.ю.н., д.и.н., профессор, декан юридического факультета Пензенского государственного университета, г. Пенза;

Сушкова Ю.Н., д.и.н., доцент, декан юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, г. Саранск.

Работа поступила в редакцию 02.12.2014.