

УДК 342.553(470.345)«1995/2014»

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ
В ПЕРИОД 1995–2014 ГОДОВ**

Любушкин В.А.

*ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва»,
Саранск, e-mail: valyu82@yandex.ru*

Рассмотрены организационно-правовые основы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления в Республике Мордовия в период 1995–2014 годов. Данный период характеризуется разнообразием правовых актов, которые принимаются на территории Российской Федерации в развитие положений Конституции Российской Федерации 1993 года. Также этот период ознаменовал начало реформирования законодательства в субъекте Российской Федерации – Республике Мордовия, в связи с принятием новой Конституции Республики Мордовия 1995 года. В данный период происходят серьезные преобразования в отношениях между органами государственной власти и местным самоуправлением, строится новая модель местного самоуправления в муниципальных образованиях Республики Мордовия. Показана система законодательных актов Республики Мордовия, определяющая отношения между органами государственной власти и местного самоуправления в Республике Мордовия.

Ключевые слова: органы государственной власти, местное самоуправление, Республика Мордовия, Российская Федерация, предметы ведения, полномочия, нормативно-правовые акты, федеральные акты, законы Республики Мордовия

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF FUNCTIONING
OF PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT
IN THE REPUBLIC OF MORDOVIA DURING 1995–2014**

Lyubushkin V.A.

Ogarev Mordovia State University, Saransk, e-mail: valyu82@yandex.ru

Organizational and legal basics of functioning of public authorities and local government in the Republic of Mordovia during 1995–2014 are covered. This period characterizes a variety of legal acts which are adopted in the territory of the Russian Federation in development of provisions of the Constitution of the Russian Federation of 1993. Also this period marked the beginning of reforming of the legislation in the subject of the Russian Federation – the Republic of Mordovia, in connection with adoption of the new Constitution of the Republic of Mordovia of 1995. During this period there are serious transformations in the relations between public authorities and local government, the new model of local government in municipalities of the Republic of Mordovia is under construction. The system of acts of the Republic of Mordovia defining the relations between public authorities and local government in the Republic of Mordovia is shown.

Keywords: public authorities, local government, Republic of Mordovia, Russian Federation, areas of jurisdiction, powers, normative legal acts, federal acts, laws of the Republic of Mordovia

В таком многонациональном государстве, как Россия, федеративная форма государственного устройства является наиболее оправданной, поскольку федерация позволяет органично сочетать общие интересы всего многонационального народа России с интересами каждой нации и народности.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Это означает, что Российская Федерация берет на себя обязательство руководствоваться основными принципами федерализма, в соответствии с которыми субъекты Федерации имеют

право на принадлежащие и за ними закрепленные предметы ведения и полномочия.

Конституция Российской Федерации 1993 года в качестве основополагающего принципа организации и деятельности государственной власти определила принцип народовластия. Носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В субъектах Российской Федерации, в том числе и в Республике Мордовия, сложилась система органов государственной власти и органов местного самоуправления, основанная на общих принципах установленных

всей системой конституционного законодательства Российской Федерации.

Вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в меньшей мере регулируются Конституцией Российской Федерации и Конституциями (Уставами) субъектов Российской Федерации. Они находят свое регулирование в иных правовых актах, принимаемых на уровне Российской Федерации и уровне субъектов Российской Федерации.

Ратификация Европейской хартии местного самоуправления налагает на Российскую Федерацию обязательства, вытекающие из международно-правовых документов и определяющие принципы наделения органов местного самоуправления достаточными для местного властвования полномочиями. Можно также обратить внимание на ряд важных доктрин, сформулированных зарубежными политиками и учеными, имеющими целью сбалансировать соотношение прав, обязанностей и ответственности органов власти различного уровня. Например, применение широко известного метода субсидиарности [1, с. 11] и воплощение его в практику правового регулирования и реализации норм права могло бы способствовать оптимизации взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Цель статьи – проанализировать сложившуюся систему органов государственной власти и органов местного самоуправления в Республике Мордовия в период 1995–2014 годов; показать организационно-правовую основу взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в одном из субъектов РФ – Республике Мордовия.

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

С 90-х годов двадцатого столетия в нашем государстве складывалась система нормативно-правовых актов, регулирующая организацию и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, толчком чему послужила новая Конституция Российской Федерации 1993 года. К федеральным актам можно отнести законы (в которые на протяжении рассматриваемого периода вносились изменения и дополнения): «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.), «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Фе-

дерации» (1997 г.), «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (1999 г.), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» (2005 г.) и другие.

К законодательным актам Республики Мордовия (в которые на протяжении рассматриваемого периода вносились изменения и дополнения) можно отнести: «О комитетах и комиссиях Государственного Собрания Республики Мордовия» (1995 г.), «О формировании системы органов местного самоуправления в Республике Мордовия» (1995 г.), «О правовых актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Республике Мордовия» (2000 г.), «О Правительстве Республики Мордовия» (2001 г.), «О представителях законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти Республики Мордовия в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (2001 г.), «О правовых актах Республики Мордовия» (2002 г.), «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Мордовия» (2003 г.), «О Государственном Собрании Республики Мордовия» (2004 г.), «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия» (2005 г.), «О структуре Правительства Республики Мордовия» (2005 г.), «О межбюджетных отношениях в Республике Мордовия» (2008 г.) и другие.

Республика Мордовия самостоятельно устанавливает и образует свои органы государственной власти. Это вытекает из ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. В соответствии со ст. 9 Конституции Республики Мордовия 1995 года органами государственной власти республики являются: Глава Республики Мордовия – высшее должностное лицо Республики Мордовия; Государственное Собрание Республики Мордовия – высший законодательный (представительный) орган государственной власти Респуб-

ки Мордовия; Правительство Республики Мордовия – высший исполнительный орган государственной власти Республики Мордовия; иные исполнительные органы государственной власти Республики Мордовия. В районах и городах республиканского значения могут создаваться органы государственной власти Республики Мордовия.

Как видно, Республика Мордовия не установила должности Президента республики. Однако это, на наш взгляд, не является принципиально важным, поскольку федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 17) использует для данной категории должностных лиц собирательное наименование – высшее должностное лицо (глава исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Поэтому не имеет принципиального значения то, как называется высшее должностное лицо субъекта РФ – президентом, главой администрации, губернатором, главой. По своим полномочиям эти должностные лица фактически являются высшими должностными лицами субъекта Российской Федерации, а наименование этого должностного лица устанавливается субъектом РФ самостоятельно.

Конституционное требование о выделении органов местного самоуправления из системы органов государственной власти нашло закрепление в главе 1 «Основы конституционного строя». Это свидетельствует о придании ему особого значения по сравнению с другими нормами, закрепляющими, например, самостоятельность местного самоуправления. Государство, таким образом, признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему власти [2, с. 165].

В Республике Мордовия гарантируется право на осуществление местного самоуправления, обеспечивающего самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется населением путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Для реализации функций местного самоуправления образуются выборные и иные органы местного самоуправления, избираются и назначаются должностные лица местного самоуправления, наделяемые соответствующими полномочиями. Структура органов местного самоуправления определяется населением соответствующей территории самостоятельно.

Органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством могут наделяться законом Республики Мордовия отдельными государственными полномочиями Республики Мордовия с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Органы государственной власти Республики Мордовия осуществляют контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Республики Мордовия, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

В соответствии с Уставом городского округа Саранск 2005 года (с изм. и доп. на 2014 год) в структуру органов местного самоуправления входят: представительный орган муниципального образования – Совет депутатов городского округа Саранск; высшее должностное лицо муниципального образования – Председатель Совета депутатов городского округа Саранск; исполнительно-распорядительный орган муниципального образования – Администрация городского округа Саранск; контрольно-счетный орган муниципального образования – Контрольно-счетная палата городского округа Саранск.

В городском округе решаются вопросы местного значения муниципального образования. Органы местного самоуправления муниципального образования имеют право на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального образования, например участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству.

Органы местного самоуправления городского округа вправе решать вопросы – участвовать в осуществлении государственных полномочий (не переданных им в соответствии с законодательством), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами Республики Мордовия, за счет доходов бюджета муниципального образования, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного

самоуправления является одной из важнейших в ряду формирования законодательных установлений, определяющих деятельность муниципалитетов, поскольку территориальная организация органов местного самоуправления, выбор их системы напрямую зависят от того круга вопросов, которые призваны решать муниципалитеты, а также круга прав и обязанностей, которыми они обладают [3, с. 37].

Статья 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации, статья 112 Конституции Республики Мордовия, а также статья 19 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Предметы ведения местного самоуправления включают в себя не только вопросы местного значения, но и некоторые вопросы федерального и регионального значения, по которым органам местного самоуправления переданы федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации отдельные государственные полномочия. Закрепление в Конституции Российской Федерации нормы о законодательной форме наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является своего рода гарантией для органов местного самоуправления от возможных злоупотреблений со стороны государства и его органов в этом вопросе [4, с. 2–6].

В комментарии к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется, что субъекты РФ разрабатывают законы о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований определенными государственными полномочиями в основном по вопросам: государственной регистрации актов гражданского состояния; управления и распоряжения собственностью; охраны труда; лицензирования розничной продажи алкогольной продукции»; регистрации и учету граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий в связи с переселением из местностей, приравненных к районам Крайнего Севера; осуществления перевода жилых помещений государственного областного, общественного и частного фонда в нежилые; создание межведомственных комиссий по признанию жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания ... и т.д. [6, с. 87–89].

На протяжении рассматриваемого периода в Республике Мордовия были приняты ряд законов, реализующих право органов

местного самоуправления осуществлять отдельные полномочия органов государственной власти Республики Мордовия. Такие законы были приняты по вопросам: государственной регистрации актов гражданского состояния (2005 г.); по проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи (2005 г.); организации оказания специализированной медицинской помощи (2006 г.); организации деятельности по опеке и попечительству (2008 г.); обеспечению наличными денежными средствами получателей средств республиканского бюджета Республики Мордовия, находящихся на территории муниципальных районов Республики Мордовия (2008 г.); поддержке сельскохозяйственного производства (2008 г.); осуществлению денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам учреждений и подразделений скорой медицинской помощи (2008 г.); организации заготовки, переработки, хранения и обеспечения безопасности донорской крови и ее компонентов и безвозмездного обеспечения муниципальных учреждений здравоохранения донорской кровью и ее компонентами (2008 г.); межбюджетных отношений (2008 г.); предоставлению субсидий поселениям (2009 г.); подготовке и проведению Всероссийской переписи населения 2010 года (2010 г.) и др.

На сегодня можно определить, что законами Республики Мордовия муниципальные органы наделены отдельными полномочиями в сфере: социальных отношений; финансовой сфере.

Принятие вышеназванных законов позволило более эффективно реализовать отдельные полномочия Республики Мордовия местным самоуправлением.

В муниципальных районах также принимались собственные правовые акты, способствующие реализации законов Республики Мордовия по поводу взаимоотношений государственных органов и местного самоуправления. Можно привести в качестве примера Постановление Администрации Рузаевского муниципального района от 12 ноября 2009 года, которым утверждается стандарт качества предоставления бюджетных услуг в области здравоохранения, в области образования, в области культуры, в области физической культуры и спорта, в области молодежной политики.

Особенностью законодательства Республики Мордовия по поводу передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления является то, что здесь нет единого закона о такой передаче (например, как в Калужской, Там-

бовской, Ярославской областях), а вопросы регулируются отдельными законами соответствующих сфер регулирования общественных отношений.

Таким образом, в Республике Мордовия сложилась вполне эффективная система органов государственной власти и управления, а также созданы эффективные модели муниципального управления в муниципальных образованиях.

Сегодня все понимают, что успех на пути формирования эффективного местного самоуправления возможен только в тесной взаимосвязи, взаимном обмене опытом, в ассоциативном объединении и координации совместных усилий государственных органов и муниципальных образований в решении как общегосударственных, так и местных дел.

Важной задачей является совершенствование правового регулирования деятельности органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, в том числе Республики Мордовия, которая участвует в реализации федеральной политики на местах [5, с. 4].

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

Список литературы

1. Гильченко Л.В., Замотаев А.А., Пашенцев В.В. Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. Серия «Библиотека местного самоуправления». – Вып. 25. – М.: МОНФ, 2000. – 491 с.
2. 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.
3. Еремин А.Р. О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления

в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 35-43.

4. Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 4. – С. 2–6.

5. Любушкин В.А. Конституционно-правовая характеристика Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации. – Саранск: Типография ООО «ПРИНТ-ИЗДАТ», 2012. – 176 с.

6. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под общ. ред. проф. В.И. Шкатулла. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. – 512 с.

References

1. Gilchenko L.V., Zamotayev A.A., Pashentsev V.V. Federal legal acts of local government. Library of Local Government series. Release 25. M.: MONF, 2000. 491 p.
2. 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.
3. Eremin A.R. About investment with separate state powers of local governments in the Russian Federation // the Magazine of Russian law. 2006. no. 10. pp. 35–43.
4. Kenya I.A. Practice of regulation of questions of investment of local governments with separate state powers // Municipal service: legal questions. 2009. no. 4. pp. 2–6.
5. Lyubushkin V.A. Constitutional and legal characteristic of the Republic of Mordovia as subject of the Russian Federation. Saransk: JSC PRINT-IZDAT printing house, 2012. 176 p.
6. The itemized comment to the Federal law «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» / under a general edition of the prof. V.I. Shkatull. – M.: JSC Yustitsinform, 2005. 512 p.

Рецензенты:

Сушкова Ю.Н., д.и.н., доцент, декан юридического факультета, ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва», г. Саранск;

Еремин А.Р., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва», г. Саранск.

Работа поступила в редакцию 27.12.2014.