

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ В ПЕРИОД 1995-2014 ГОДОВ

Любушкин В.А.¹

¹ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва», Саранск, Россия (430005, г. Саранск, ул. Большевикская, 68), e-mail: valyu82@yandex.ru

Рассмотрено правовое регулирование в сфере деятельности органов государственной власти и управления в Республике Мордовия в период 1995-2014 годов. Данный период характеризует разнообразие 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 преобразования во взаимоотношениях между различными органами государственной власти и управления, строится новая модель государственного управления в Республики Мордовия. Показана система законодательных актов Республики Мордовия, определяющая организацию органов государственной власти и управления в Республике Мордовия.

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

LEGAL REGULATION OF THE ORGANIZATION OF BODIES OF STATE POWER AND ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MORDOVIA IN THE PERIOD 1995-2014 YEARS

Lyubushkin V.A.¹

¹Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russia (430005, Saransk, Bolshevistskaya St., 68), e-mail: valyu82@yandex.ru

The legal regulation in the sphere of activity of bodies of state power and administration in the Republic of Mordovia in the period 1995-2014 years. This period is characterized by the diversity of legal acts adopted on the territory of the Russian Federation in the development of the provisions of the Constitution of the Russian Federation, 1993. Also, this period marked the beginning of the reform legislation in the Russian Federation - the Republic of Mordovia, in connection with the adoption of the new Constitution of the Republic of Mordovia 1995. In this period there are changes in the relationships between the various bodies of state power and governance, building a new model of public administration in the Republic of Mordovia. Shows the system of legislative acts of the Republic of Mordovia, which determines the organization of bodies of state power and administration in the Republic of Mordovia.

Keywords: public authorities and managements, Republic of Mordovia, Russian Federation, areas of jurisdiction, powers, normative legal acts, federal acts, laws of the Republic of Mordovia.

Конституция России закрепляет, что республика (государство) – равноправный субъект Федерации. Исходя из этого, в республиках есть свои органы государственной власти и управления, которые ими формируются. В соответствии с ч. 2 ст. 11 «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». К государственной власти субъектов также применяется принцип разделения властей. Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается субъектами Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, в пределах своих

предметов ведения они обладают всей полнотой государственной власти. Эти органы государственной власти включают в себя глав субъектов, возглавляющих систему органов исполнительной власти, законодательные (представительные) органы и определенные органы судебной власти.

Субъекты Федерации представляют собой государствовподобные образования, следовательно, они имеют свою систему органов государственной власти, а не местного самоуправления, как это характерно для административно-территориальных единиц унитарных государств. Вместе с тем государственная власть в федерации едина, хотя разделена на вертикали между союзом и субъектами с целью ее разумного распределения, структурирования и сбалансированности в демократическом обществе. Указанное разделение не только не исключает общегосударственного единства, но и дифференцирует его, искусно составляя и формируя относительно самостоятельные общности в одно целое общество. Таким образом, федеративное государство представляет собой единство в многообразии [3, с. 215-216].

Создание механизмов власти в субъектах РФ относится к числу вопросов, основы которых закрепляются на конституционном уровне в Конституции РФ и в конституциях (уставах) субъектов РФ. Наиболее важные, общедеральные принципы организации государственной власти и управления в субъектах Федерации закрепляются в федеральном законодательстве, а соответствующая им конкретная система органов государственной власти - в конституциях (уставах) субъектов Федерации.

Необходимо отметить, что порядок формирования и организации государственных органов, как правовой институт, воздействует на другие конституционные институты и институты иной отраслевой принадлежности, что существенным образом способствует их сближению. Поэтому представляется возможным говорить о наличии системных взаимосвязей между политической и правовой системами российского общества, пик которых приходится на политико-правовой институт порядка формирования государственных органов, что в самом общем виде выражается в универсализации современного конституционализма, с одной стороны, и юридизации политической социальной действительности – с другой. Раскрытие содержания и уяснение сути этих связей и зависимостей является залогом ясного видения перспектив совершенствования порядка формирования государственных органов, трансформации политико-правовой системы, формирования устойчивого и единого национального правопорядка [1, с. 37].

Цель статьи – проанализировать правовое регулирование организации органов государственной власти и управления в Республике Мордовия в период 1995-2014 годов.

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

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ осуществляют народное представительство и реализуют законодательные функции, принимая конституции (уставы), законы и другие нормативно-правовые акты. Парламенты субъектов РФ являются главными носителями законодательной компетенции субъекта Федерации, а также основными субъектами региональной правотворческой политики [6, с. 261].

Правовой статус Государственного собрания Республики Мордовия, как законодательного органа РМ, определен в ст. 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в главе 5 Конституции Республики Мордовия 1995 года.

На протяжении рассматриваемого нами периода в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» было внесено более 115 изменений и дополнений, что явилось основой для приведения республиканского законодательства в соответствие с федеральным.

Федеральный закон № 184-ФЗ закрепляет, что законодательный орган является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Федерации. Законодательный орган субъекта РФ самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

В Конституции Республики Мордовия закрепляются основы правового статуса Государственного собрания.

Высшим законодательным (представительным) органом государственной власти в Республике Мордовия является Государственное собрание. Оно состоит из 48 депутатов, работающих, как правило, на непостоянной основе. Срок полномочий Государственного собрания – пять лет.

Законом Республики Мордовия от 26 марта 2004 г. № 34-З «О Государственном Собрании Республики Мордовия» (за указанный период внесено 8 изменений и дополнений) установлено, что выборы депутатов Государственного собрания проводятся по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе в порядке, установленном законом Республики Мордовия: 24 депутата избираются по одномандатным избирательным округам; 24 депутата избираются по республиканскому избирательному округу пропорционально

числу голосов.

Как нами уже не раз отмечалось, в субъектах Федерации отсутствуют собственные правовые системы. Этот вывод следует распространить и на понятие «система права» субъектов Российской Федерации, поскольку, выступая целостным образованием, система права определяет структурное построение права по отраслям на основе предмета и метода правового регулирования, а не по территории. Наиболее адекватным и применимым к субъектам Федерации является термин «система законодательства». Поэтому Конституция Республики Мордовия совершенно справедливо не использует понятия «правовая система республики», что напрямую вытекает из представленных выше теоретических рассуждений, которые имеют шанс стать общепризнанной конституционной теорией.

Государственное собрание Республики Мордовия осуществляет планирование правотворческой деятельности в пределах собственных полномочий, закрепляет систему законодательства и общие требования к правовым актам Республики Мордовия, регулирует вопросы разграничения правотворческих полномочий между органами государственной власти Мордовии.

Нормативные правовые акты Государственного собрания Республики Мордовия принимаются, как правило, в виде законов. Иные акты Государственного собрания принимаются в виде постановлений, если иное не установлено законом Республики Мордовия.

Государственное собрание образует из своего состава комитеты для проведения законопроектных работ, реализации других его функций. Деятельность комитетов, их порядок работы и компетенция устанавливаются Законом РМ от 10 марта 1995 года № 62-1 «О комитетах и комиссиях Государственного собрания Республики Мордовия».

Государственное собрание РМ не представляет единой системы с Федеральным собранием Российской Федерации. Как отмечает Ю.К. Краснов, Федеральное собрание не является вышестоящим органом для иных представительных органов в Российской Федерации, так как в Конституции РФ не установлен принцип единства системы представительных органов в России. Поэтому взаимодействие Федерального собрания с представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации ограничивается принятием законов в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Эти законы обязательны для применения указанными органами [2, с. 120].

Можно сделать вывод о том, что Государственное собрание как законодательный и представительный орган республики играет значительную роль в деятельности высших органов государственной власти Республики Мордовия на протяжении всего

рассматриваемого периода. Считаем, что правовой статус Государственного собрания Республики Мордовия является более прогрессивным, проработанным и эффективным на практике.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (1999) закрепляет, что в субъектах Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Конституция Республики Мордовия учредила должность высшего должностного лица – Глава Республики Мордовия, которой возглавляет высший исполнительный орган государственной власти республики.

Как отмечает А.А. Савленков, следует обратить внимание, что права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации носят не личный, а государственно-правовой характер, в рамках которых лицо не может отказаться от предоставленных прав и возложенных обязанностей, поскольку осуществляет права и обязанности не в своих интересах, а в интересах населения субъекта Российской Федерации и государства в целом. Более того, следует различать права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и его же как руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта [7, с. 130].

В соответствии со ст. 65 Конституции РМ Главой Республики Мордовия может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями Главы Республики Мордовия по представлению Президента Российской Федерации Государственным собранием Республики Мордовия на срок не более пяти лет.

Глава Республики Мордовия избирается гражданами РФ в соответствии с Законом Республики Мордовия от 13 июня 2012 года № 42-З «О выборах Главы Республики Мордовия» (в ред. законов РМ от 30.01.2013 г. № 7-З, от 19.06.2013 г. № 42-З, от 05.03.2014 г. № 15-З). До 2014 г. Глава Республики Мордовия избирался Государственным собранием Республики Мордовия по представлению Президента Российской Федерации.

Правовыми актами, издаваемыми Главой Республики Мордовия в пределах своей компетенции, являются указы и распоряжения.

Постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти

Республики Мордовия является Правительство. Председатель Правительства Республики Мордовия и его заместители назначаются Главой Республики Мордовия по согласованию с Государственным собранием Республики Мордовия, министры и другие руководители исполнительных органов государственной власти Мордовии назначаются Главой Республики Мордовия. Правительство Республики Мордовия издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Закон РМ от 20 июля 2005 г. № 60-З «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия» (последняя редакция от 05.03.2014 г.) устанавливает следующую систему исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия: Правительство Республики Мордовия – постоянно действующий высший исполнительный орган государственной власти, министерства, государственные комитеты, республиканские комиссии, республиканские службы, республиканские инспекции.

Министерство Республики Мордовия – орган исполнительной власти, которой осуществляет управленческие функции в установленной сфере жизнедеятельности. Государственный комитет РМ осуществляет на коллегиальной основе межотраслевую координацию, а также функциональное регулирование в определенной сфере. Республиканская комиссия, республиканская служба, республиканская инспекция осуществляют специальные функции в установленных сферах деятельности.

Республиканский закон от 12 ноября 2001 г. № 42-З «О Правительстве Республики Мордовия» (последняя редакция от 24.06.2014 г.) определил организацию и порядок деятельности Правительства Республики Мордовия.

Глава Республики Мордовия вправе принять решение об отставке Председателя Правительства Республики Мордовия, первых заместителей и заместителей Председателя Правительства Республики Мордовия, а также других членов Правительства Республики Мордовия.

Государственное собрание Республики Мордовия вправе выразить недоверие Председателю Правительства Республики Мордовия, первым заместителям и заместителям Председателя Правительства Республики Мордовия. Решение о выражении недоверия принимается большинством голосов от числа избранных депутатов. Решение Государственного собрания Республики Мордовия о выражении недоверия членам Правительства Республики Мордовия влечет немедленное освобождение их от должности.

Правительство Республики Мордовия на основе и во исполнение законодательства Российской Федерации и Республики Мордовия в пределах своей компетенции издает правовые акты – постановления и распоряжения, контролирует их исполнение.

Постановления и распоряжения обязательны к исполнению на всей территории Республики Мордовия.

Исполнительным органом государственной власти Республики Мордовия является Правительство республики. Исполнительную власть возглавляет Глава Республики Мордовия. Конституционное законодательство Мордовии в полной мере отражает юридическую природу и назначение исполнительной власти, определяет место и роль исполнительной власти в системе разделения властей.

На основе анализа процесса реформ российской государственности в юридической науке сделан вывод о том, что в качестве одного из важнейших условий эффективности государственной власти рассматривается ее централизация [5, с. 35]. Об этом свидетельствуют образование федеральных округов и учреждение в них полномочных представителей Президента РФ, усиление вертикали исполнительной власти под эгидой Президента РФ, начавшийся процесс укрупнения субъектов Федерации.

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 [4, с. 4].

Таким образом, республиканское законодательство, которое регулирует организацию органов государственной власти и управления Республики Мордовия, активно складывающееся после принятия Конституции Республики Мордовия 1995 года, к 2014 году является одним из самых полных (с точки зрения объема регулирования общественных отношений) по сравнению с аналогичным законодательством других субъектов Российской Федерации. На данный момент система республиканского законодательства сложилась и является достаточной для регулирования этой сферы общественных отношений.

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

Список литературы

1. Кешикова Н.В. Политико-правовые основы порядка формирования государственных органов в России // История государства и права. – 2009. – № 18. – С. 36-38.
2. Краснов Ю.К. Российская государственность: эволюция институтов власти и проблемы их модернизации. – М. : Изд-во Гос. Думы, 2001. – 208 с.
3. Ларькина А.П. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации // Духовно-нравственные основы социально-экономической деятельности потребительской кооперации. – Саранск : Саран. кооп. ин-т, 2005. – С. 215-216.

4. Любушкин В.А. Конституционно-правовая характеристика Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации. – Саранск : Типография ООО «ПРИНТ-ИЗДАТ», 2012. – 176 с.
5. Овсебян Ж.И. Тенденции централизации государственной власти и перспективы «разделения властей» в России начала XXI столетия // Ученые записки юридического факультета. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та экономики и финансов, 2005. – Вып. 4 (14). – С. 34-43.
6. Правовая политика России: теория и практика / под ред. А.В. Малько, Н.И. Матузов. – М. : ТК «Велби», Проспект, 2006. – 752 с.
7. Савленков А.А. Правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в конституционном праве и законодательстве России : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2005. – 222 с.

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.