

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ В ПЕРИОД 1995-2003 ГОДОВ

Еремин А.Р.¹

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

Рассмотрено правовое регулирование местного самоуправления в одном из субъектов Российской Федерации – Республике Мордовия в период 1995-2003 годов. Данный период характеризует реформирование местного самоуправления на всей территории России в связи с принятием федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года и началом активного нормотворчества на всех территориях субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. 2003 год знаменует собой окончание данного этапа и перехода сферы местного самоуправления от децентрализованной формы управления в государстве к форме «относительной децентрализации» в управлении делами на местных территориальных уровнях. Основой этому послужил новый федеральный закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Показаны особенности наиболее важных нормативно-правовых актов принимаемых на местном уровне – уставов, на основании которых функционирует каждое муниципальное образование.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, федеральный закон, закон Республики Мордовия, местное самоуправление, устав муниципального образования, общественные отношения, правовое регулирование.

LEGAL REGULATION OF THE PUBLIC RELATIONS IN THE SPHERE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF MORDOVIA DURING 1995-2003

Eremin A.R.¹

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

Legal regulation of local government in one of subjects of the Russian Federation – the Republic of Mordovia during 1995-2003 is considered. This period characterizes reforming of local government in all territory of Russia, in connection with adoption of the federal law "About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation" 1995 and the beginning of active rule-making in all territories of subjects of the Russian Federation in the field of local government. 2003 marks the termination of this stage and transition of the sphere of local government from the decentralized form of government in the state to a form of "relative decentralization" in administration at the local territorial levels. It by the new federal law of 2003 "About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation" was formed a basis. Features of the most important normative legal acts adopted at the local level – charters on the basis of which each municipality functions are shown.

Keywords: normative legal act, federal law, law of the Republic of Mordovia, local government, charter of municipality, public relations, legal regulation.

Авторы муниципальной реформы в России, проводившейся в 90-х годах XX столетия, могли лишь предполагать, с какими трудностями придется столкнуться при ее осуществлении, но реальность оказалась куда более богатой на политические повороты и теоретические построения. Конституционного закрепления институтов местного самоуправления оказалось недостаточно, поскольку, опираясь в своей основе на старую систему местного государственного управления, они «работали» не так, как хотелось бы авторам муниципальной реформы. Реализация нормативно-правовых установок в сфере местного самоуправления породила проблемы, решением которых вынуждены заниматься

как политики, юристы, так и представители иных отраслей знаний: экономисты, социологи и др. Причем эти проблемы во многом сходны на всем постсоветском пространстве, что объясняется существовавшей ранее в СССР общей правовой основой организацией власти на местах.

Конституционное законодательство республик является источником конституционного права. Эту отрасль права необходимо отнести к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, несмотря на то, что она не перечислена в статье 72 Конституции Российской Федерации. Данный вывод основывается на том факте, что к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Конституция РФ отнесла защиту прав и свобод человека и гражданина, а также установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления [6, с. 3]. Эти две основные сферы общественных отношений при всей дискуссионности этого вопроса относятся к предмету конституционного права [1, с. 15].

Местное самоуправление получило достаточно высокий уровень правового закрепления: оно признано одной из основ конституционного строя России, ему посвящена отдельная глава, упоминание о нем имеется и в иных главах Конституции РФ. Полнота конституционного регулирования основ организации местного самоуправления может вызывать различные оценки, но следует согласиться с высказанным по этому поводу суждением: «...определить соответствующие параметры конституционного регулирования в отношении местного самоуправления возможно, только если накопится опыт такого регулирования» [3, с. 11].

Цель статьи – проанализировать нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в одном из субъектов Российской Федерации – Республике Мордовия в период 1995-2003 годов.

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

Конституция Российской Федерации 1993 года, федеральное законодательство, Конституция Республики Мордовия 1995 года, законодательство Республики Мордовия закрепляют и гарантируют самостоятельный уровень осуществления публичной власти в государстве – местное самоуправление. Данному институту предоставляются широкие возможности в своем функционировании, и главное – местное самоуправление осуществляется путем принятия обязательных правил поведения в отношении всех субъектов находящихся на соответствующей территории муниципального образования. В

Российской Федерации и субъектах федерации к 2000 году сложилась система нормативно-правовых актов регулирующих сферу местного самоуправления, которые являлись основой для нормотворчества органов местного самоуправления. Наиболее важную часть таких актов составляли законы. К федеральным актам относятся законы: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.), «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» (1993 г.), «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (1997 г.), «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (1996 г.), «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (1997 г.), «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (1998 г.) и другие. К актам Республики Мордовия относятся законы: «О местном самоуправлении в Республике Мордовия» (1994 г.), «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Мордовия» (1995 г.), «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Республики Мордовия» (1995 г.), «О порядке избрания и досрочного прекращения полномочий главы района (города)» (1996 г.), «О порядке избрания и досрочного прекращения полномочий главы города, села, поселка, сельсовета» (1996 г.), «Об общих собраниях (сходах), конференциях граждан в Республике Мордовия» (1998 г.), «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований Республики Мордовия» (1997 г.) и другие.

Также, немаловажное значение в регулировании местного самоуправления отводилось и подзаконным актам, к которым можно отнести акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, акты отраслевых и межотраслевых органов управления. Например, Указ Президента РФ от 3 июня 1996 года «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» развивая принципы организации местного самоуправления в России предоставлял возможность муниципальным образованиям создавать собственные органы охраны общественного правопорядка вне системы МВД.

Основным нормативным документом, закрепляющим структуру органов местного самоуправления, является устав муниципального образования. В нем определяются важнейшие начала установления публичных институтов, территориальной организации муниципального образования, определяется механизм реализации прав граждан на участие в

осуществлении местного самоуправления. Устав не может быть навязан «сверху», не может быть «дарован» органами государственной власти. Он принимается населением, что является формой участия граждан в реализации функции децентрализации. В конечном итоге, это одно из важнейших условий самостоятельного функционирования местного самоуправления и обеспечения реализации функции децентрализации власти [5, с. 80].

Государство признавая самостоятельность и независимость местного самоуправления, тем не менее определяет, что устав муниципального образования являясь подзаконным актом должен проходить проверку на соответствие законодательству путем его государственной регистрации [7, с. 92-99].

Кроме уставов муниципальных образований органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» по вопросам своего ведения принимали (издавали) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определялось уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (ст.18). Закон Республики Мордовия «О местном самоуправлении в Республике Мордовия» определял, что Совет депутатов – выборный представительный орган местного самоуправления принимает местные нормативные акты, Глава муниципального образования издает постановления и распоряжения, подписывает решения и постановления Совета депутатов и местной администрации.

Таким образом, нормативными актами органов и должностных лиц местного самоуправления, распространенных на этот период в Республике Мордовия, являлись уставы муниципальных образований, решения представительных органов местного самоуправления, постановления и распоряжения глав муниципальных образований, распоряжения, инструкции, приказы руководителей структурных подразделений местных администраций – исполнительных органов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определял, что в отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан. Также Закон Республики Мордовия «Об общих собраниях (сходах), конференциях граждан в Республике Мордовия» определял, что в поселениях с числом жителей до 500 человек уставами муниципальных образований может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов

местного самоуправления общими собраниями (сходами) граждан (ст. 4). Таким образом, в вышеназванных территориях видами правовых актов являлись уставы, акты органов и должностных лиц местного самоуправления, а также решения принимаемые собраниями (сходами) граждан.

Особенностями уставов муниципальных образований Республики Мордовия на данный период являлось то, что в регионе действовали два основных типа уставов муниципальных образований. К первому типу относились уставы, принятые до издания Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.), и второй тип – это уставы муниципальных образований принятые в 1998-2000 годах, т.е. после вступления в силу данного федерального закона. К первой группе уставов относились, например, Устав Чамзинского района, Устав Старо-Шайговского района. Для них характерно значительное количество несоответствий действующему законодательству. Второму типу уставов характерна «сырость их составления», что видно из шаблонности таких уставов принятых без «привязки» их к реалиям конкретной местной территории, например это уставы Чукальского сельсовета Большеигнатовского района, Кишалинского сельсовета Атюрьевского района. Пожалуй, наиболее удачным в содержательном отношении и в плане соответствия законодательству являлся Устав города Саранска (1997 г.) [4, с. 173-213].

Ст. 8 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяла, что каждое муниципальное образование должно иметь устав. Законодатель определял, что устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. Законодательство Республики Мордовия в соответствии с федеральным законодательством определяло, что в муниципальных образованиях республики принимаются положения (уставы) (хотя федеральный законодатель не определяет возможность замены устава таким актом как положение – прим. автора). Закон Республики Мордовия «О местном самоуправлении в Республике Мордовия» в ст. 5 устанавливал, что: «Положение (устав) о местном самоуправлении принимается по представлению Главы муниципального образования (а если такого не имеется? – прим. автора) представительным органом местного самоуправления ... и может приниматься населением непосредственно». Не совсем понятен был подход республиканского законодателя к процедуре принятия такого рода нормативного акта. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливал, что в муниципальном образовании обязательными к образованию являются только выборные органы (ст. 14), а образование «других органов» и должностных лиц местного самоуправления, в том числе и глав муниципальных образований, считается

прерогативой только самих муниципальных образований, которые определяют такие органы и должностные лица в своих уставах.

В обозначении наименования уставов прослеживались две тенденции. Первая, это так называемое «территориальное обозначение», например, «Устав муниципального образования Атюрьевского района», «Устав города Саранска», «Устав Октябрьского района города Саранска», и так называемое «сущностное обозначение», например, «Устав о местном самоуправлении Чамзинского района», «Устав о местном самоуправлении села Протасово Ичалковского района».

В соответствии с законодательством наименование устава – прерогатива самого муниципального образования. Однако, наименование «устав о местном самоуправлении» вызывает некоторые возражения. Устав – нормативный подзаконный акт, который в соответствии с требованиями законодательства определяет границы и состав территории муниципального образования, наименования и полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления и т.д. Местное самоуправление – это деятельность населения по решению вопросов местного значения. Поэтому представляется более точно и корректно наименование, связанное с обозначением муниципальной территории, например, «Устав города Саранска» и т.п.

В соответствии с федеральным законодательством устав муниципального образования разрабатывался муниципальным образованием самостоятельно. Таким образом, инициаторами принятия такого вида нормативных актов могли быть как само население муниципального образования, так и органы, должностные лица местного самоуправления. Закон Республики Мордовия «О местном самоуправлении в Республике Мордовия» в соответствии с федеральным законодательством определял, что устав о местном самоуправлении принимается по представлению главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления и может приниматься населением непосредственно. В данном случае законодатель Республики Мордовия не отходил от принципов установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, в соответствии с которыми происходит процесс инициирования и принятия главного документа жизнедеятельности муниципального образования – устава. В уставах муниципальных образований Республики Мордовия закреплялись две возможности принятия уставов. В муниципальных образованиях, где образованы представительные органы местного самоуправления, реализовывалась норма закона «О местном самоуправлении в Республике Мордовия» и соответственно устав принимался решением представительного органа местного самоуправления (почему-то возможность принятия устава населением не предусматривалась в уставах, хотя это возможно в соответствии с

федеральным и республиканским законодательством, а определяется, что возможно иное решение, которое будет принято на местном референдуме – прим. автора). Таким образом были приняты уставы Ленинского района города Саранска, Атюрьевского района Республики Мордовия и т.д. Иным способом принятия устава являлось его принятие путем схода граждан. Такая форма была реализована в муниципальных образованиях, в которых в соответствии с законом «Об общих собраниях (сходах), конференциях граждан в Республике Мордовия» не образовывались представительные органы, а их функции осуществлял сход граждан. Таким образом, был принят Устав села Протасово Ичалковского района Республики Мордовия.

В соответствии с законом Республики Мордовия «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований Республики Мордовия» устав муниципального образования не позднее одного месяца после его принятия представительным органом местного самоуправления либо населением непосредственно подлежал передаче на государственную регистрацию. Регистрацию уставов в Республике Мордовия осуществляло Министерство юстиции Республики Мордовия. После регистрации устава он подлежал опубликованию (обнародованию) в течение десяти дней со дня его регистрации. Таким образом, для того чтобы данный акт вступил в силу было необходимо три условия: принятие его представительным органом местного самоуправления или непосредственно населением; его государственная регистрация; его опубликование (обнародование).

Что касается первых двух условий, то они в большинстве случаев выполнялись (за исключением соблюдения сроков в определенных случаях – прим. автора). Третье условие выполнялось не всегда. Ряд муниципальных образований (в основном небольшие территории – села, поселки и т.п.) не имели практической возможности в самостоятельной публикации актов.

В данной статье были рассмотрены наиболее важные нормативно-правовые акты, принимаемые на местном уровне, – уставы, на основании которых функционирует каждое муниципальное образование. Общей тенденцией развития местного самоуправления должно стать грамотное составление правового акта обеспечивающего возможность реализации всех достижений демократии в каждом местном территориальном уровне, что, безусловно, даст возможность приблизить Россию к высокому званию – правовое государство, где первостепенное значение уделяется человеку, где широко реализуются конституционные права граждан (в том числе и на местное самоуправление) и где действительно, управленческий процесс невозможен без выяснения мнения каждого проживающего в стране человека. Природа институтов права человека и местное самоуправление, их нормативно-

правовое содержание, функциональное назначение и механизмы реализации свидетельствуют об органических взаимосвязях, взаимопроникновении и взаимодополнении соответствующих институциональных средств развития демократии [2, с. 5]. Поэтому принадлежность населению конституционного права на местное самоуправление, то есть права на самостоятельное решение вопросов местного значения должно реализовываться и через оформление уставов муниципальных образований с отражением в них всех законодательно закрепленных возможностей по участию каждого жителя в управлении местными делами.

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

Список литературы

1. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: Издательская группа ИНФРА-М – КОДЕКС, 1996. – 512 с.
2. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1998. – 382 с.
3. Бурмистров А.С. Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Ученые записки. Вып. 5 / Под ред. А.А.Ливеровского. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2000. – С. 11-18.
4. Еремин А.Р. Местное самоуправление в Республике Мордовия: учеб.-метод. пособие.– Саранск: ГП Респ. тип. «Крас. Окт.», 1998. – С. 173-213.
5. 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.
6. Любушкин В.А. Конституционно-правовая характеристика Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации. – Саранск: Типография ООО «ПРИНТ-ИЗДАТ», 2012. – 176 с.
7. Малый А.Ф. Устав муниципального образования и обеспечение прав граждан // Право и общество: Сб. науч. тр. Архангельск: Изд-во Арханг. гос. техн. ун-та, 2002. – С. 92-99.

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.