

АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЛУГАНСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Рассмотрены понятия местного самоуправления, основные теории и модели организации местного самоуправления, проблемы развития системы органов местного самоуправления

Ключевые слова: *местное самоуправление, государственное управление, кадровое обеспечение, лидерство.*

Постановка проблемы. Необходимым условием любого демократического государства является развитая система местного самоуправления. Луганская Народная Республика не исключение, и развивается как демократическое государство. Однако, одно из условий демократического общества — развитая система местного самоуправления — не выполняется. В связи с этим анализ проблем становления и развития системы органов местного самоуправления в Луганской Народной Республике на современном этапе развития является актуальным и требующим детального изучения данного вопроса.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемой становления и развития системы местного самоуправления уделено внимание в статьях Атаманчука С. Т. [7], Пешина Н. Л. [11], Дунаева Н. С. [12], Маккаева Х. А. [14] и др. В работе [11] подняты и рассмотрены проблемы развития конституционно-правовой модели системы органов местного самоуправления. Однако у большинства других авторов не затрагиваются проблемы становления системы органов местного самоуправления в условиях внешних ограничений, в которых находится Луганская Народная Республика.

Цель. Оценка и определение проблем становления и развития системы местного самоуправления в Луганской Народной Республике.

Изложение основного материала. В последние годы мы не редко слышим о местном самоуправлении как о пути развития партикулярного общества, о государственной политике в отношении муниципалитетов, об изменении требований к практике государственного управления в связи с процессом становления местного самоуправления, о современных технологиях решения проблем и задач населенных пунктов новых подходах в их развитии, о человеческом и культурном потенциале территориальных сообществ.

Для анализа проблем становления и развития местного самоуправления в Луганской Народной Республике необходимо дать определение термину «местное самоуправление», его чертам и целям.

Местное самоуправление — это один из видов экономико-социального управления, представляющее собой управление жизнедеятельностью отдельно взятой территориальной общиной на административно-территориальной единице в пределах установленных законом компетенции, на основе потенциала данного населенного пункта, направленное на повышение уровня жизни жителей данной административно-территориальной единице.

Самоуправлению присущи следующие черты:

- наличие социального руководства;
- саморегулирование;
- самоорганизация;
- осуществление властных полномочий непосредственно объединенными субъектами или посредством основанных ими органами;
- общая деятельность по осуществлению принятых решений.

Цель местного самоуправления — уход от централизованной государственной власти и будучи выражением народовластия, обеспечить приближение управления к гражданам, что составляет одну из основ любого демократического строя.

Основными признаками органов местного самоуправления выступают:

– выборность;

– самостоятельность в решении вопросов местного значения (наличие собственного управленческого аппарата, материально-технической базы в виде коммунальной собственности, права устанавливать и взимать местные налоги и сборы, издавать нормативно-регуляторные акты в границах своих полномочий).

С точки зрения непосредственного взаимоотношения с социумом, влияния на население, организации населения органы местного самоуправления более важные, более необходимые и более эффективные. Органы государственной власти обеспечивают целостность всего государства, его защиту, перераспределение усилий, взаимопомощь субъектов, территориальных общин.

Местное самоуправление является одновременно формой самоорганизации граждан как составной части гражданского общества, уровнем гласной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономики-социальной системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности).

Органы местного самоуправления — это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местного характера, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

Повышение эффективности деятельности таких органов есть весомое условие обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение вопросов местного значения, действенное удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных норм и положений при соблюдении и поддержании баланса государственных и местных интересов, т. е. общих интересов жителей каждой административно-территориальной единицы, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия в обществе.

Для эффективности местного самоуправления, совершенствования системы органов местного самоуправления, как считают многие исследователи, необходимо сознательно и целеустремленно обеспечивать правовую синхронизацию между всеми ступенями власти. Недопустимы пробелы в законодательстве. Нормативно-правовые акты должны полностью охватывать все сферы жизни общества на уровне административно-территориальной единицы и в масштабах всей страны. Законы и нормативно-регуляторные акты всеобъемлюще и точно должны регулировать полномочия, компетенцию и предметы ведения по решению вопросов жизни людей, органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом приоритет должен оставаться за органами местного самоуправления. По мнению исследователей проблем развития местного самоуправления в Российской Федерации необходима дальнейшая разработка понятия и методики правовой синхронизации в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Развитие Луганской Народной Республики в качестве демократического правового государства во многом определяется тем, насколько рациональной и эффективной является организация власти на данной территории, причем не только центральной, но — и, прежде всего — местной власти.

Согласно ст. 2 Конституции Луганской Народной Республики местное самоуправление в Луганской Народной Республике — это гарантированное государством право и реальная способность территориальной общины решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Луганской Народной Республики.

Изучив нормативно-правовые акты Республики возможно сделать заключение, что местное самоуправление необходимо рассматривать, как:

– один из базовых основ демократического строя;

– одну из форм народовластия;

- способ привлечения граждан к участию в решении вопросов местного значения;
- один из видов публичного управления.

В унитарных государствах нормативно-правовое регулирование местного самоуправления осуществляется соответственно на двух уровнях: государственном и муниципальном.

Формами нормативно-правового регулирования местного самоуправления в иностранных странах являются конституции, законы, подзаконные нормативно-правовые акты государственных органов исполнительной власти, судебные прецеденты, уставы муниципальных образований, административные договоры, обычаи и традиции. В конституциях современных государств закреплено и гарантировано местное самоуправление как одна из основ демократической системы управления, как наиболее полно позволяющее реализовать конституционную норму о том, что единственным источником власти является народ.

Реализация местного самоуправления возможна в различных организационных формах, однако существует обязательное условие — наличие выборного должностного лица (городничий, городской голова, мэ́р), либо представительского органа (коммунальный совет, земство и др.).

Виды организации органов местного самоуправления:

По количеству уровней выборных местных органов различают

- трёхуровневый, присущ для крупных и средних государств;
- двухуровневый, присущ для небольших государств;
- одноуровневый.

По типу устава:

– с преимущественными полномочиями совета, в этом случае руководитель исполнительного органа обычно избирается советом, реже населением, при этом сам исполнительный орган может являться коллегиальным;

– с преимущественными полномочиями руководителя исполнительного органа, в таком случае руководитель — глава исполнительного органа избирается населением и в большинстве случаев наделён всей полнотой распорядительной власти и несёт полную ответственность за все стороны функционирования и жизнедеятельности территориальной общины, населенного пункта.

По типу соотношения с назначаемыми представителями центральной власти:

– назначаемые представители центральной власти отсутствуют, а их функции исполняют выборные органы местного самоуправления;

– назначаемые представители центральной власти сочетаются с выборными органами местного самоуправления;

– назначаемые представители центральной власти заменяют органы местного самоуправления на уровнях более крупных местных единиц.

Основной смысл формирования и деятельности местного самоуправления заключается в том, что органы местного самоуправления должны знать проблемы и вопросы своей административной территории, гораздо качественнее решать задачи повышения уровня жизни территориальной общины, нежели государственные органы и чиновники при централизованном управлении.

В настоящее время в Луганской Народной Республике система органов местного самоуправления находится в зачаточном состоянии. В связи с продолжающимися боевыми действиями на территории Луганской Народной Республики, внешними ограничительными факторами (Минские соглашения и т. п.) невозможно закончить процесс государственного строительства, а именно провести выборы в органы местного самоуправления. На данном этапе становления Республики крайне важно выбрать соответствующую модель, виды и способы развития системы местного самоуправления. А как показывает мировая практика, существует огромное разнообразие организационных и социально-экономических решений в области становления и развития системы местного самоуправления. Поэтому, учитывая менталитет, культурные, исторические, нравственные ценности граждан необходимо выбрать оптимальную социально-экономическую модель развития системы местного самоуправления.

Еще одна немаловажная проблема становления и развития системы местного самоуправления Луганской Народной Республики — отсутствие нормативно-правовой базы. Как было отмечено выше, для стабильного и успешного развития системы местного самоуправления, должно быть четкое разграничение и определение полномочий государственной власти и органов местного самоуправления. Для решения данной проблемы необходимо на государственном уровне с привлечением общественности разработать и ввести в действие ряд нормативно-правовых документов:

- принятие законодательных актов, направленных на укрепление основы местного самоуправления, в частности «О местном самоуправлении», «О депутатах местного самоуправления», «О муниципальной собственности», «О местных налогах и сборах», «О территориальной общине», «Об административно-территориальном устройстве Луганской Народной Республики»;

- передача органам местного самоуправления большей части полномочий органов государственной исполнительной власти;

- разработка новых и усовершенствование уже существующих механизмов реализации основных полномочий местного самоуправления территориальной общиной;

- четкое разграничение полномочий должностных лиц местных государственных администраций и должностных лиц местного самоуправления;

- совершенствование кадрового обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

Существует еще одна немаловажная проблема становления системы органов местного самоуправления в Луганской Народной Республике — отсутствие высокопрофессиональных кадров.

Служба в органах местного самоуправления относится к высококвалифицированному виду профессиональной деятельности, требующему соответствующих управленческих знаний и владения технологиями принятия управленческих решений, социальными, кадровыми и т. д. Эта деятельность протекает в рамках нормативно-правовых актов, что предопределяет характеристику управления кадрами органов местного самоуправления.

Повышение качества уровня профессионализма и компетентности служащих органов местного самоуправления в большинстве случаев определяется возможностями их персонала, способностью и желанием решать вопросы управления жизнедеятельностью населенного пункта в стремительно изменяющихся условиях системы местного самоуправления, как индивидуальной системы хозяйствования. Развитие профессионального, эффективного кадрового состава и формирование резерва для замещения должностей в системе органов местного самоуправления с достаточным кадровым потенциалом, является важным условием для решения большинства вопросов местного значения, а это влечет за собой изменение политики в системе кадрового высокопрофессионального обеспечения в органах местной власти.

В разрезе проблемы недостатка высокопрофессиональных кадров в системе местного самоуправления отдельно следует отметить проблему формирования и развития лидерства.

Вовлеченность органов местного самоуправления в решение проблем определенной территории напрямую зависит от потенциала руководителя, возглавляющего территориальную общину населенного пункта. Руководитель административно-территориальной единицы (мэр, городской голова и т. д.) очень часто является и лидером этой территориальной общины. Будучи избранным, такой руководитель-лидер выступает проводником интересов громады. В данном случае лидерство не существует само по себе, оно реализуется в политическом пространстве, составной частью которого является политическая культура, исторические, культурные и психологические постулаты социума, которые оказывают влияние на политику, определяя ее состояние и перспективы развития на определенной территории. Более всего это показательно на уровне местного самоуправления, где лидер реализует волю территориальной общины, которая обладает собственными традициями, нравами, убеждениями и ценностями. Игнорирование руководителем административно-территориальной единицы

мнения, интересов жителей неизбежно приведет к расколу в обществе, дистанцированности власти от народа, неэффективному политическому управлению и обеспечению жизнедеятельности населенного пункта. Как показывает практика, большинство руководителей административно-территориальной единицы не понимают сущности местного самоуправления, его места в политической системе, его правовую регламентацию. Поэтому воспитание, формирование и развития лидерства в системе органов местного самоуправления уже сейчас не менее приоритетная задача государства, чем выбор модели развития органов местного самоуправления и принятия соответствующей нормативно-правовой базы.

Подводя итог, следует отметить, что главными функциями местного самоуправления являются соблюдение и защита прав и свобод человека. Все другие функции в той или иной степени связаны с реализацией главной функции и подчинены ей.

Местное самоуправление как элемент политической системы общества свидетельствует о том, что в Республике наряду с интересами личности признаются и гарантируются местные интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности территориальной общины. Однако существует ряд проблем, решение которых позволит улучшить социально-экономическое развитие Республики и ее позиции в строительстве демократического государства.

Выводы. Успешное устройство политически и экономически развитого, социально устойчивого государства невозможно без согласованной деятельности всех уровней народовластия. Для того чтобы данные уровни народовластия действовали эффективно, необходимо, с одной стороны, единство их действий, с другой — разделение их компетенции и полномочий между государственной властью и местным самоуправлением. При этом власть должна осуществляться с учетом специфики конкретных территорий (географических, климатических, исторических, экономических, демографических, этнических, национальных и др.), чтобы конкретные полномочия возлагались на органы власти, способные максимально эффективно их осуществить.

Проанализировав проблемы становления и развития системы местного самоуправления в Луганской Народной Республике следует выделить основные проблемы:

1. Выбор социально-экономической модели развития системы местного самоуправления в ЛНР.

2. Разработка и утверждение нормативно-правовой базы с четким определением всех прав и обязанностей, разграничений и полномочий государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Формирование кадрового потенциала из высококвалифицированных специалистов в системе органов местного самоуправления, и отдельно воспитание и развитие политических лидеров, как авторитетных лиц, осуществляющих преимущественное влияние на других людей с целью интеграции их деятельности для достижения общих политических и других целей по социально-экономическому совершенствованию территориальных общин.

А принимая во внимание, что выбор модели развития системы местного самоуправления, разработка эффективной нормативно-правовой базы в области местного самоуправления не возможно без высокопрофессиональных специалистов в системе местного самоуправления, то формирование кадрового потенциала, формирование и развитие лидерства в системе местного самоуправления выходит на первый план по решению проблемы становления местного самоуправления в Луганской Народной Республике.

Деятельность органов государственной власти ЛНР по решению указанных проблем должна осуществляться в рамках единой государственной политики в области развития местного самоуправления и становления демократического государства.

Список литературы

1. Конституция Луганской Народной Республики (с изменениями, внесенными законами Луганской Народной Республики от 24.09.2014 № 22-I, от 03.12.2014 № 1-II, от 03.03.2015 № 11-II, от 25.11.2017 № 195-II, от 02.02.2018 № 212-II, от 06.09.2018 № 263-II, от 31.07.2019 № 76-III).

2. Закон «Об организации деятельности органов местного самоуправления в переходный период» (с изменениями, внесенными законами Луганской Народной Республики от 08.11.2018 № 278-П, от 21.04.2020 № 159-П).
3. Аверин, А. Н. Муниципальная социальная политика и подготовка муниципальных служащих: учебное пособие / А. Н. Аверин. — М. : Изд-во РАГС, 2017. — 96 с.
4. Амелин, В. Н. Власть как общественное явление / В. Н. Амелин // Политика: проблемы теории и практики. — Вып. VII. Ч. II. — М., 1990. — 168 с.
5. Андреев, С. С. Политический авторитет и политическое лидерство / С. С. Андреев // Социально-политический журнал. — 1993. — № 12. — С.24–38.
6. Атаманчук, С. Т. Государственная и муниципальная служба: кадровый потенциал : учеб. пособ. / С. Т. Атаманчук, В. И. Матирко. — М. : Дело, 2009.
7. Дементьев, А. Н. Местное самоуправление в Российской Федерации / А. Н. Дементьев. — М. : Норма, 2007. — 320 с.
8. Зотова В.Б. Система муниципального управления. Изд. Питер, 2007г.- 376 с.
9. Кабашов, С. Ю. Местное самоуправление в РФ : учебное пособие / С. Ю. Кабашов. — М. : Флинта, 2009. — 345 с.
10. Пешин, Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н. Л. Пешин. — 2009. — 208 с.
11. Прудников, А. С. Местное самоуправление и муниципальное управление / А. С. Прудников. — 2009.
12. Дунаева, Н. С. Современное состояние институтов местного самоуправления: свежий взгляд на проблемы / Н. С. Дунаева // Молодой ученый. — 2015. — № 21 (101). — С. 595–597; То же [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/101/22849/> (дата обращения: 29.05.2020).
13. Маккаева, Р. С. А. Развитие местного самоуправления в Российской Федерации / Р. С. А. Маккаева, Х. С. М. Маккаева // Современные научные исследования и инновации. — 2016. — № 12. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://web.snauka.ru/issues/2016/12/76525> (дата обращения: 03.02.2020).

© *Кириченко А. Т.*