

Кондратович Ирина Валентиновна
Директор филиала НОУ ВПО ИГУПИТ в Каменском районе
Kondratovich I.V.
Institute of state administration, right and innovative technologies
Director of Kamensk-Shakhtinskiy branch
E-Mail: kondratovich-igupit@yandex.ru

Структура высшего управленческого персонала муниципального образования

The structure of senior management personnel of the municipal education

Аннотация: Разработана структура ВУП МО, предусматривающая двухуровневую систему принятия и контроля за ходом исполнения принимаемых решений и наличия групп и центров влияния, которые обуславливают взаимодействие ВУП МО (выступающий как управленческая элита) с разнообразными элитами на подведомственной территории.

The Abstract: The structure of VUP MO was created, which provides a two-level system of taking and monitoring of the execution of the decisions and the presence of groups and centers of influence that determine the interaction of VUP MO (acting as administrative elite) with a variety of elites in their area.

Ключевые слова: управленческая элита, структура высшего управленческого персонала муниципального образования.

Keywords: administrative elite, the structure of senior management personnel of the municipality.

Согласно Федерального закона N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Муниципальное образование – это социально-территориальное образование, создаваемое в населенных пунктах, либо на территориях, объединяющих населенные пункты, либо на части территории населенных пунктов – городов федерального значения, в целях осуществления их населением местного самоуправления, являющееся пространственной границей реализации принадлежащей населению публичной муниципальной власти и характеризующееся наличием органов местного самоуправления, местного бюджета и муниципального имущества, а также устава о местном самоуправлении».

В настоящее время в России выделяют следующие виды муниципальных образований, согласно Федеральному Закону о местном самоуправлении 2003 года: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородские территории городов федерального значения.

На основании указанного выше Федерального закона в каждом муниципальном образовании создаются органы местного самоуправления в виде представительного и исполнительно-распорядительного органов местного самоуправления, а также главы местного самоуправления.

Глава муниципального образования, выступая представителем (главное *лицо принятия решений - ЛПР*) высшего управленческого персонала, координирует деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета, а также иной их деятельностью в различных сферах местной жизни, направленной на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования, решения других

вопросов, включая и вопросы организации своей работы, муниципальной службы.

Деятельность *муниципального образования (МО)* регламентируется различными документами.¹ Однако среди всего этого многообразия отсутствуют нормативные документы, определяющие структуру *высшего управленческого персонала муниципального образования (ВУП МО)* в зависимости от объема властных полномочий. Анализ практики формирования ВУП МО, произведенный автором, показал сложную структуру ВУП МО по данному критерию (рисунок 1).

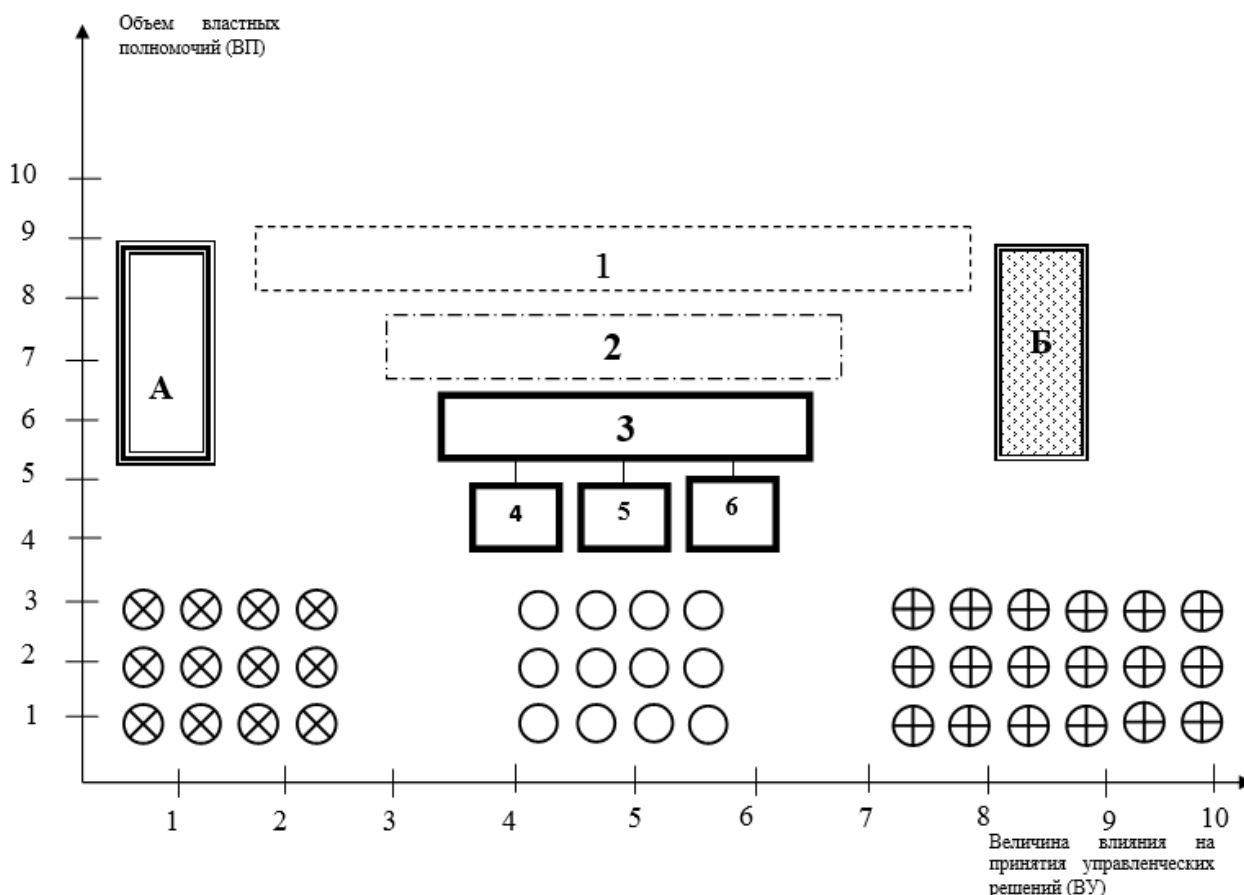


Рис. 1. Схема структуры ВУП МО

Принятые условные обозначения:

- уровень федеральной власти;
- . - . - . уровень региональной власти;
- _____ уровень муниципальной власти.

¹Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

- Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005).
- Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
- Федеральный закон от 26 ноября 1996 года N 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления».
- Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
- Федеральный закон от 2.03.2007 года N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
- Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. N 607 " Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
- Региональные нормативные акты, приказы администрации МО и ряд других инструктивных материалов.

Данная сложность структуры МО связана со многими факторами, влияющими на её формирование. Из всего многообразия факторов целесообразно выделить следующие:

1. Разнохарактерность источников формирования ВУП МО. Имеются должности, заполняемые в ходе всенародных прямых выборов. К таким должностям относится глава МО (на рисунке 1 он обозначен прямоугольником с цифрой 3). Имеются должности, которые назначаются выбранными лицами и являются ответственными за определенные участки работы ВУП МО или замещающие выборные должности в случае отсутствия первых лиц по тем или иным причинам (на рис.1 они соответственно обозначены квадратами с цифрами 4,5,6).

2. Наличие большого количества групп влияния, которые создают персонологическо-психологический фон при формировании ВУП МО. Группы влияния, согласно схеме структуры ВУП МО, разделены на три множества:

⊗ - имеет малый объем властных полномочий и малое влияние на принятие управленческих решений. Несмотря на малое влияние из-за большого количества представителей данные группы в определенных условиях могут влиять на формирование ВУП МО. К таким группам относятся простые люди с активной жизненной позицией.

○ - имеет малый объем властных полномочий и среднее влияние на принятие управленческих решений. Как и в предыдущем случае, их влияние диктуется большим числом участников. Необходимо отметить, что эта группа нередко может дрейфовать и изменять свой статус. К таким группам относятся подведомственные средства массовой информации, творческие союзы и т.д.

⊕ - имеет малый объем властных полномочий, но значительное влияние на принятие управленческих решений, связанных с формированием ВУП МО (на рис.1 эти группы обозначены светлыми кружками). Особо требуется отметить множественность данной группы. К таким группам относятся оппозирующие средства массовой информации, семейно-брачные отношения, товарищеские взаимодействия и т.д. Сила влияния данной группы может быть очень значительной и во многом определять политику как формирования, так и функционирования ВУП МО. Нередко воздействие этих групп разнонаправлено, что предопределяет особенности жизнедеятельности ВУП МО.

3. Наличие центров влияния, которые в отдельных случаях прямо влияют на качество формирования ВУП МО. Согласно схеме (рис.1) предложено выделять два центра:

- первый центр (на рис.1 обозначен буквой А), как правило (за исключением особых случаев), не вмешивается в разработку и принятие управленческих решений. Однако многие управленческие решения координируются данным центром. Как показала практика, к таким центрам относятся силовые ведомства и криминальные сообщества. Необходимо учитывать, что ВУП МО большей частью общается не с низовыми работниками, а с верхним эшелоном власти. Данный эшелон власти позиционируется как местная (муниципальная) элита.
- второй центр (на рис.1 обозначен буквой Б) вмешивается в разработку и принятие управленческих решений при формировании ВУП МО. Как показала практика, к таким центрам относятся финансовые структуры, бизнес сообщества, крупные производственные организации. Как и в предыдущем случае, необходимо учитывать, что ВУП МО большей частью общается не с низовыми работниками, а с верхним эшелоном власти. Данный эшелон власти позиционируется как местная (муниципальная) экономическая элита.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что формирование ВУП МО

осуществляется на базе различных методологических систем:

1. системой выборов, которая характеризуется специфическими признаками ВУП МО;
2. системой организации труда, когда выборными лицами назначены лица, влияющие на принятие управленческих решений, но не несущие за них прямую ответственность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
2. Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005).
3. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
4. Федеральный закон от 26 ноября 1996 года N 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления».
5. Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 2.03.2007 года N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
7. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. N 607 " Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
8. Кондратович И.В. Местное самоуправление в мнениях и оценках: взгляд из регионов: информационно-аналитические материалы / И.В. Кондратович, В.В. Рудой, Н.Г. Кузнецов, А.В. Понеделков.– Ростов н/Д: СКАГС, 2010. – 240 с.
9. Кондратович И.В. Экономическая элитология: Исходные понятия / И.В. Кондратович, К.А. Кирсанов. – М.: СВР-АРГУС, 2010. – 242 с.

Рецензент: Кирсанов К.А., д.э.н., профессор ФГБОУ ВПО ГУУ.