

УДК 352

ИГНАТОВА Татьяна Владимировна — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории и предпринимательства Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54; ectheory@uriu.ranepa.ru)

ВОРОНЦОВ Сергей Александрович — доктор юридических наук, профессор кафедры процессуального права Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54; raven_serg@mail.ru)

ПОНЕДЕЛКОВ Александр Васильевич — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и этнополитики Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54; ponedelkov@uriu.ranepa.ru); заслуженный деятель науки РФ

ГОЛОБОРОДЬКО Андрей Юрьевич — доктор политических наук, доцент, директор Таганрогского института им. А.П. Чехова (филиала) Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) (347936, Россия, г. Таганрог, ул. Инициативная, 48; goloborodko2009@mail.ru)

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО РАЗВИТИЯ И ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Аннотация. В статье представлены результаты круглого стола с международным участием «Кадровое обеспечение инвестиционного развития и повышения конкурентоспособности муниципальных образований (лучшие отечественные и зарубежные практики)», прошедшего 27–28 октября в Ростове-на-Дону в Южно-Российском институте управления — филиале РАНХиГС при Президенте РФ, и социологического опроса экспертов в 2017 г.

Ключевые слова: местное самоуправление, конкурентоспособность, инвестиции, социологический опрос, муниципальные образования, кадровое обеспечение

Формирование управленческих кадров муниципальных территорий в последнее время находится в центре внимания как органов исполнительной власти на региональном и местном уровне (это отражается в массово принимаемых и реализуемых в субъектах РФ и муниципалитетах соответствующих программах, стратегиях, концепциях и т.п.), так и российских ученых: политологов и экономистов, социологов и юристов. Научная проработка этих вопросов достаточно широко представлена в монографиях и статьях, а также в диссертационных исследованиях ученых РАНХиГС, ее институтов и филиалов, включая Южно-Российский институт управления [Рудой 2011; Игнатова, Мартыненко 2015].

Для раскрытия полного спектра оценок и решений данной проблемы целесообразно обратиться к экспертному мнению специалистов-практиков, осуществляющих государственное и муниципальное управление, в части вопросов, касающихся инвестиционного развития и конкурентоспособности, представителей научного сообщества, занимающихся разработкой данного направления, а также к авторитетному мнению представителей общественно-политических

организаций. Эффективность регулярной экспертной оценки регулирующего воздействия органов исполнительной власти подтверждает и зарубежная практика [Алексеева 2017; Сатырь 2017].

Социологический опрос проводился в июне–августе 2017 г. на территориях Астраханской и Волгоградской обл., Карачаево-Черкесской Республики, Краснодарского края, Курганской, Московской, Ростовской обл., Ставропольского края, Челябинской обл. и других субъектов РФ. На данном этапе в исследовании приняли участие 708 экспертов. Материалы исследования были проанализированы и обобщены учеными Москвы, Ростова-на-Дону, Краснодара [Аверин и др. 2017; Понеделков, Воронцов и др. 2017; Понеделков, Магомедов и др. 2017].

Результаты социологического опроса экспертов 2017 г. обсуждались в рамках работы круглого стола с международным участием «Кадровое обеспечение инвестиционного развития и повышения конкурентоспособности муниципальных образований (лучшие отечественные и зарубежные практики)», проходившего 27–28 октября в Южно-Российском институте управления – филиале РАНХиГС при Президенте РФ, г. Ростов-на-Дону.

Именно процесс управления трудовым потенциалом территорий [Игнатова, Полянин 2017; Васильев 2017], его эффективность с позиций использования кадровой ресурсной базы и результативности принимаемых управленческих решений в целях повышения конкурентоспособности территорий, а не только финансово измеримые и оцениваемые объемы муниципального имущества, местные бюджеты и муниципальные земли выступают в качестве объекта научного анализа, проводимого авторами докладов и сообщений круглого стола, его секций.

В качестве основных направлений кадрового обеспечения инвестиционного развития и повышения конкурентоспособности муниципального образования рассматриваются следующие направления деятельности местных органов власти, поддающиеся количественной оценке по результату.

1. Содействие развитию социальной инфраструктуры, что способствует росту рождаемости, снижению заболеваемости и смертности, положительному миграционному потоку и в итоге – росту численности экономически активного населения в муниципальном образовании. Данное направление включает в себя развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта.

2. Реализация активной молодежной политики, направленной на закрепление молодежи в муниципальном образовании, повышение ее социальной активности, закрепление норм здорового образа жизни, снижение уровня преступности и правонарушений среди молодежи.

3. Поддержание уровня занятости и содействие созданию новых рабочих мест на имеющихся в муниципальном образовании предприятиях.

4. Повышение качества окружающей среды, уровня защиты от загрязнений и экологической чистоты территории [Анопченко, Мурзин 2017; Абрамов 2016].

Реализация указанных направлений требует исследования эффективности проектов и программ, освоения количественных методов систематического научного анализа для оценки эффективности местного самоуправления.

Учеными Института государственной службы и управления РАНХиГС с участием представителей некоторых региональных филиалов академии более 10 лет активно исследуются вопросы совершенствования, развития принципов и методов управления муниципальными территориями, необходимости качественного изменения параметров их кадрового потенциала, кадрового обеспечения муниципальных органов управления, противодействия негативным тенденциям в работе местных органов власти и муниципальных служащих, акти-

визации взаимодействия местного самоуправления с государственной службой и структурами гражданского общества, предпринимательством и т.д. Наиболее заметным стал научный проект «Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации». С 2005 по 2014 г. в ходе реализации трех основных этапов проекта проведены 3 исследования общероссийского масштаба, по итогам которых выпущено множество статей в научных журналах и сборниках научных трудов.

В исследовании 2011 г. приняли участие 705 респондентов из 18 субъектов РФ, в 2014 г. — 1 120 респондентов из 20 субъектов РФ. В ходе исследовательских проектов изучению проблем кадрового потенциала и кадрового обеспечения органов местного самоуправления уделялось особое внимание. Данные этих исследований представляют определенный научный интерес: в 2011 г. уже явно проявились результаты принятия федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г., полностью введен в действие в 2009 г.) и «О муниципальной службе в Российской Федерации» (2007 г.); было сделано многое по организации в стране современной системы местного самоуправления, повышению эффективности работы органов муниципального управления. В 2014 г. уже можно было оценивать деятельность местного самоуправления с точки зрения реализации положений новых указов Президента РФ (2012 г.), Послания Президента РФ Федеральному Собранию 2013 г., изменений в законодательной базе функционирования органов государственной власти и местного самоуправления и т.д. Анализ результатов этих исследований позволяет более предметно оценить те изменения, которые произошли в местном самоуправлении к настоящему моменту, например в связи с изменением структуры муниципальных территорий, укрупнением муниципальных образований и т.п. Уже сейчас ясно, что отношение к этим изменениям неоднозначное, и это потребовало от исследовательского коллектива дальнейшего изучения проблем местного самоуправления, которое состоялось в рамках очередного этапа научного проекта в 2017 г.

Сопоставительный анализ промежуточных результатов социологического опроса экспертов в 2017 г. по различным аспектам проблематики местного самоуправления и вопросам кадрового обеспечения развития муниципальных территорий и позиций аналогичных исследований, проведенных в 2011 и 2014 гг., позволяет сделать следующие выводы.

1. Одним из важнейших приоритетов государственной кадровой политики, проводимой в жизнь местным самоуправлением, должна быть ориентация на развитие кадрового потенциала на своей территории и в пределах своей компетенции. Насколько эффективно местная власть занимается формированием кадрового потенциала своих муниципальных образований, было предложено оценить участникам проведенных исследований. В результате было определено, что в той или иной мере эффективным формирование местной властью кадрового потенциала своего муниципального образования считают менее 1/3 участников исследования 2011 г. (28%), немногим более 1/3 участников исследования 2014 г. (36,3%). В 2017 г. также практически 1/3 принявших участие в опросе экспертов (29,8%) в целом признают эффективность экономической политики местных органов власти. Однако большинство из них указывают при этом на нерешенность некоторых проблем.

2. Оценка экспертным сообществом условий успешного инвестиционного развития в 2017 г. не является однозначной: часть опрошенных считают, что территории муниципальных образований обладают высокой степенью инвестиционной привлекательности (5%) и проблемой является лишь то обстоятельство, что инвестиционные возможности используются не в полной мере

(27%). Другая часть экспертов (около 30%) условий для привлечения инвестиций практически не видит. Причем большинство экспертов современное состояние диалога между местными властями и представителями регионального бизнес-сообщества в плане эффективной реализации инвестиционного потенциала и повышения конкурентоспособности муниципальных образований считают вполне удовлетворительным. А отсутствие согласия по ряду вопросов в первую очередь связывают с негативным влиянием таких социально-экономических факторов, как низкий уровень доходов населения (37%) и развития региона в целом (19%), дефицит бюджета муниципальных образований (27,5%).

В вопросах инвестиционного развития отечественные специалисты полагаются все же на российских инвесторов, наибольший интерес которых сосредоточен в таких отраслях народного хозяйства, как промышленность (33%), сельское хозяйство (27%), добыча природных ресурсов (20%) – для крупных инвесторов и сфера досуга (23%), сельское хозяйство (22%), туризм (19%), торговля (18%) – для небольших частных инвесторов.

Вместе с тем даже среди экспертов каждый третий респондент затрудняется оценить степень соблюдения основных положений федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Так что к числу обозначенных экспертами проблем требуется, вероятно, отнести проблемы, лежащие в правовой плоскости: это и вопросы правовой подготовки специалистов, и проблемы несовершенства законодательства, и вопросы информированности (сами эксперты признают слабую информационную поддержку региональных и местных СМИ, например, при успешной реализации стартапов молодых предпринимателей).

3. Решение проблем инвестиционного развития и повышения конкурентоспособности муниципальных образований, как и ряда других социально-экономических и социально-политических проблем, эксперты связывают в числе прочих и с блоком кадровых проблем реализации современной муниципальной и региональной экономической политики. По оценке экспертов, органы местного самоуправления не обеспечены квалифицированными управленческими кадрами в должной мере (так считает каждый третий из числа опрошенных респондентов). Управленческим кадрам, работающим в органах местного самоуправления, не хватает знаний в сфере управления проектами (38%) и правового обеспечения муниципальной экономики (15%). Есть вопросы у экспертов и к ротации кадров в муниципалитетах: только 5% представителей экспертного сообщества видят ощутимые результаты ротации, отмечая высокую степень ее эффективности.

4. Основными препятствиями для формирования управленческого кадрового резерва, способного решать новые сложные задачи повышения конкурентоспособности муниципальных территорий, специалисты называют нехватку бюджетных средств (29%), низкий профессиональный уровень резервистов (19%), отсутствие условий для проведения практической подготовки резервистов (18%), восполнение кадрового состава органов местного самоуправления на основе родственных и дружеских связей (17,6%). При этом каждый четвертый из числа опрошенных экспертов уверен, что администрации муниципальных образований заинтересованы в использовании новых возможностей для профессионализации кадров, хотя многие при этом констатируют отсутствие стратегии профессионализации кадров и резерва у руководства администраций муниципальных образований (18%). Особое мнение выразили эксперты в отношении профессионализма депутатов муниципальных образований: практически половина экспертов считают, что действующие депутаты не оказывают

существенного влияния на формирование условий инновационного развития и потенциал депутатов лишь отчасти соответствует новым задачам.

5. Ранжируя личностные качества работников органов местного самоуправления, эксперты выделили в числе базовых, непосредственно влияющих на эффективность работы муниципалитетов такие качества, как ответственность (40%), честность (31%), открытость к диалогу с населением (25%) и целеустремленность (22,5%). Приоритет отдан исполнительским и простым рабочим навыкам. А инициатива, креативность, лидерство, сочетаемое с командными навыками, замыкают оценочный ряд. На уровне экспертного сообщества, имеющего дело с развитием муниципальных образований и их территорий, это уже вполне осознается, так же как и то, что и на региональном уровне руководители и специалисты ни в чем не должны уступать кадрам частных компаний, более того, – их превосходить. Но для этого нужна существенная перенастройка кадровой работы и ее инвестиционное подкрепление.

6. Вопрос о мерах повышения качества формирования кадрового состава органов местного самоуправления является центральным в настоящем исследовании. Согласно данным опроса общего массива экспертов, экономические стимулы продолжают оставаться в числе приоритетных мер по повышению мотивации кадрового состава органов местного самоуправления. Решение проблемы качества кадрового состава муниципалитетов практически каждый третий эксперт видит в регулярной ротации кадров с учетом целевого направления на учебу, профпереподготовку перспективной молодежи, активных специалистов инфраструктуры муниципальных образований, в изучении и применении наиболее успешных региональных практик формирования кадрового резерва, а также в повышении информированности населения муниципальных образований о порядке формирования кадрового резерва. Однако следует отметить, что управленческое решение данной проблемы должно вырабатываться с учетом региональных условий, в которых функционируют муниципалитеты, поскольку линейные распределения ответов респондентов на поставленные в исследовании вопросы в зависимости от их региональной принадлежности существенно разнятся. Так, если мнение экспертов Ростовской обл. в целом укладывается в выявленные по общему массиву направления, то в Ставропольском крае подавляющее большинство экспертов к числу первоочередных мер повышения уровня кадрового состава органов местного самоуправления относят борьбу с коррупцией в органах местного самоуправления, борьбу с восполнением кадрового состава органов местного самоуправления на основе родственных и дружеских связей.

Таким образом, как показывает анализ мнений экспертов по исследуемым вопросам, общими для многих муниципальных образований являются проблемы эффективной реализации инвестиционного потенциала и повышения конкурентоспособности, налаживания с этой целью эффективного взаимодействия бизнеса и местных органов власти в целях обеспечения реализации стратегии экономической безопасности муниципального развития [Буров, Овакимян 2015]. Ключевыми направлениями эффективной реализации инвестиционного потенциала и повышения конкурентоспособности муниципальных образований в рассматриваемых регионах РФ эксперты считают:

– разработку мер, направленных на улучшение инвестиционного климата территории, повышение ее инвестиционной привлекательности; усиление ответственности органов власти регионального и муниципального уровней управления за результативность реализуемой инвестиционной политики;

– устранение административных барьеров, снижающих стимулы выхода на рынки новых участников, повышающих непроизводственные издержки (суще-

ствующие барьеры при процедурах получения земельных участков, согласования строительства, подключения к инфраструктуре и др.);

– повышение квалификации управленческих кадров в сфере подготовки и принятия инвестиционных решений;

– создание условий для устойчивого экономического, экологического и социального развития территории; развитие инвестиционной инфраструктуры (сегодня наблюдаются низкая доступность земли и производственной недвижимости – недостаточное число производственных площадок с современной производственной инфраструктурой, недостаточный уровень развития индустриальных парков и низкий уровень развития дорожной инфраструктуры);

– содействие муниципальным предприятиям в привлечении инвестиций; привлечение местного сообщества к обсуждению планов реализации инвестиционного потенциала и повышения конкурентоспособности муниципального образования; повышение информированности населения о перспективах инвестиционного развития муниципального образования.

Список литературы

Абрамов Р.А. 2016. Аутсорсинговые модели участия населения в осуществлении местного самоуправления. – *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. № 4. С. 11-20.

Аверин А.Н., Понеделков А.В., Попова Е.А., Лопатин Н.Н. 2017. Инвестиционная деятельность и муниципально-частное партнерство в социальной сфере муниципальных образований. – *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. № 9(88). С. 79-82.

Алексеева М.В. 2017. Мониторинг в рамках оценки институтов регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации. – *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. № 2. С. 20-25.

Анопченко Т.Ю., Мурзин А.Д. 2017. Управление рисками в муниципальном менеджменте. – *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. № 2. С. 13-20.

Буров А.В., Овакмян М.А. 2015. Стратегии развития территорий – важное условие обеспечения национальной безопасности России. – *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. № 3. С. 129-135.

Васильев П.П. 2017. Инновационные императивы управления трудовым потенциалом. – *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. № 2. С. 80-85.

Игнатова Т.В., Мартыненко Т.В. 2015. Потенциал местного самоуправления в управлении государственной собственности на территории. – *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. № 4(59). С. 36-39.

Игнатова Т.В., Полянин А.В. 2017. Управление факторами «труд» и «предпринимательство» в целях повышения конкурентоспособности муниципалитетов. – *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. № 9(88). С. 24-27.

Понеделков А.В., Воронцов С.А., Игнатова Т.В., Филоненко С.И. 2017. Инвестиционное развитие и повышение конкурентоспособности муниципальных образований: проблемы кадрового обеспечения. – *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. № 3. С. 13-18.

Понеделков А.В., Магомедов К.О., Воронцов С.А., Островский В.А. 2017. Кадровое обеспечение развития муниципальных территорий: теоретический и

прикладной аспект. — *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. № 9(88). С. 111-114.

Рудой В.В. 2011. Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы. — *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. № 2. С. 7-17.

Сатырь Т.С. 2017. Структура экспертно-аналитического сопровождения деятельности органов власти за рубежом. — *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. № 3. С. 244-249.

IGNATOVA Tatiana Vladimirovna, *Dr.Sci. (Econ.), Professor; Head of the Chair of Economic Theory and Entrepreneurship; South-Russian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54 Pushkinskaya St, Rostov-on-Don, Russia, 344002; tignatova@uriu.ranepa.ru*

VORONTSOV Sergei Aleksandrovich, *Dr.Sci. (Legal), Professor of the Chair of Adjective Law; South-Russian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54 Pushkinskaya St, Rostov-on-Don, Russia, 344002; raven_serg@mail.ru)*

PONEDELKOV Aleksandr Vasil'evich, *Dr.Sci. (Pol.Sci.), Professor; Head of the Chair of Political Science and Ethnopolitics; South-Russian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54 Pushkinskaya St, Rostov-on-Don, Russia, 344002; ponedelkov@uriu.ranepa.ru)*

GOLOBOROD'KO Andrei Yurievich, *Dr.Sci. (Pol.Sci.), Director of A.P. Chekhov Taganrog Institute (branch) of Rostov State Economic University (48 Initsiativnaya St, Taganrog, Russia, 347936; goloborodko2009@mail.ru)*

EXPERT ASSESSMENT OF HUMAN RESOURCES FOR INVESTMENT DEVELOPMENT AND INCREASE OF COMPETITIVENESS OF MUNICIPALITIES

Abstract. The article demonstrates the results of discussion at the round table with international participants «Expert Assessment of Human Resources for Investment Development and Increase of Competitiveness of Municipalities (Russian and foreign best practices)», which was held in October 27–28, 2017 in Rostov-on-Don, South-Russian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, and represents the results of the sociological review of experts in 2017. The article identifies trends of the development of cadre support goal-oriented onto improving municipalities' competitiveness, including changes in industrial organization, territorial location, resource base, staffing, and effect of the economic crisis on the dynamics of these factors. The authors put into groups main directions of competitiveness enhancement implemented by power and governance bodies in the municipalities.

Keywords: local governance, competitiveness, investment, sociological review, municipal territories, cadre support
