



**ФУРМАН Елена Николаевна**

**УПРАВЛЕНИЕ КАДРОВЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 08.00.05 –  
Экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика, менеджмент)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Диссертация выполнена на кафедре экономики, управления и аудита Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Юго-Западный государственный университет»

Научный руководитель: доктор экономических наук, доцент  
**Молчанова Наталья Петровна**

Официальные оппоненты: **Полянин Андрей Витальевич**, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры менеджмента и государственного управления Среднерусского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»

**Пронская Ольга Николаевна**, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой менеджмента, маркетинга и управления персоналом ФГБОУ ВО «Курский государственный университет»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»**

Защита состоится 17 декабря 2020 года в 12 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.105.12 при Юго-Западном государственном университете по адресу: 305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Юго-Западного государственного университета и на официальном сайте: <http://www.swsu.ru>.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » ноября 2020 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
Д 212.105.12



Л.В. Широкова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** На протяжении последних 20 лет в региональной науке акцентируется внимание на исследовании вопросов внутрирегионального уровня управления социально-экономическими процессами. Одним из практических результатов данной деятельности в Российской Федерации является реформа местного самоуправления, направленная на решение муниципальными органами власти принципиально новых задач. Изменение содержания целей, задач, функций и полномочий местных органов власти повлекло за собой значительное усложнение и расширение поля деятельности муниципальных служащих. Эффективность этой работы во многом зависит от качества кадрового состава органов местного самоуправления, что предполагает формирование такого кадрового корпуса муниципальных служащих, который отвечал бы современным требованиям проводимой государственной кадровой политики и был бы способен решать социальные и экономические проблемы муниципального образования.

По результатам научных исследований установлено наличие прямой и тесной взаимосвязи между состоянием кадрового потенциала местных органов власти и комплексом социальных и экономических проблем территорий, где неудовлетворительные качественные характеристики кадрового потенциала становятся одной из базовых причин низкой эффективности их функционирования. Результаты социально-экономического развития муниципальных образований в значительной степени зависят от наличия в органах местного самоуправления руководителей и специалистов, способных стать основной движущей силой в реализации задач эффективного муниципального управления, разносторонне мотивированных, нацеленных на решение задач устойчивого развития территорий и укрепления российской государственности.

Таким образом, нарастает потребность в углублённом, комплексном анализе, а также выявлении закономерностей функционирования внутрирегионального уровня управления. Одним из ключевых вопросов организации кадровых процессов в органах местного самоуправления становится поиск и освоение эффективных технологий развития кадрового потенциала, что актуализирует, в том числе, вопросы формирования резерва управленческих кадров. Организационные и экономические новшества по данному направлению позволят обеспечить отбор наиболее компетентных и квалифицированных специалистов, способных на высоком профессиональном уровне осуществлять управление муниципальными образованиями.

С 2008 года в муниципальных образованиях регионов России началась активная работа по формированию кадрового потенциала с целью повышения качества государственного управления и местного самоуправления, включая организации федерального, регионального и местного подчинения; кроме того, целью данной работы является раскрытие потенциала наиболее перспективных и талантливых руководителей.

С 2017 года на постоянной основе проводится Всероссийский конкурс «Лидеры России» для выявления и поддержки руководителей с большими перспективами карьерного роста. В регионах также создаются аналоги указанного федерального проекта, которые призваны привлечь компетентное поколение управленцев в региональные органы власти и обеспечить механизм служебного роста чиновников. На федеральном и региональном уровнях очевидны успехи реализации ряда проектов, которые направлены на обеспечение развития кадрового потенциала, в то время как на уровне муниципальных образований эту задачу еще предстоит решить. От

правильной постановки работы с резервом управленческих кадров напрямую зависят результаты деятельности по формированию кадров для системы местного самоуправления.

Эффективный механизм подготовки и использования кадрового потенциала становится значимым объектом в предметном поле муниципального управления, призванным создавать концепции управленческого процесса как особого типа внутрирегионального взаимодействия. Нормативно определено, что основными критериями оценки лиц, претендующих на замещение вакантной должности муниципальной службы, являются профессионализм и компетентность. Поэтому, на наш взгляд, активное внедрение компетентностного подхода при формировании кадрового потенциала местных органов власти дает возможность привлечь высокопрофессиональных руководителей и специалистов.

Однако процедуры развития кадрового потенциала, прописанные в нормативных документах местных органов власти, на практике мало где превратилась в эффективный механизм кадровой политики. Проводимые исследования выявляют системные проблемы в работе органов местного самоуправления по формированию, накоплению и использованию кадрового потенциала. Поэтому ключевая задача состоит в определении качественно новых механизмов эффективного управления кадровым потенциалом органов местного самоуправления для перспективного упреждающего решения экономических и социальных проблем муниципальных образований.

Исходя из этого можно определить, что актуальность диссертационного исследования определяется:

- во-первых, приоритетностью вопросов, связанных с разработкой инструментария для совершенствования работы по формированию кадрового потенциала в контексте решения социальных и экономических проблем внутрирегионального уровня управления;

- во-вторых, значимостью развития теоретической, эмпирической и методико-инструментальной базы для исследования методологических и практических аспектов функционирования кадрового потенциала в системе муниципального управления;

- в-третьих, необходимостью разработки прикладных инноваций в целях более предметного внедрения компетентностного подхода в систему формирования резерва управленческих кадров органов местного самоуправления, что обусловлено происходящей в последние десятилетия сменой парадигмы управления, а также предписаниями государственных органов федерального и регионального уровней;

- в-четвертых, недостаточностью обобщения применяемых на практике механизмов и инструментов для исследования состояния и развития кадрового потенциала местных органов власти.

**Степень разработанности проблемы.** В течение последнего десятилетия внутрирегиональные научные исследования приобрели ярко выраженный предметный характер. В их совокупности различные аспекты формирования кадрового потенциала органов местного самоуправления, новшества в проведении кадровой политики на муниципальном уровне нашли отражение в работах российских учёных.

Вопросам экономических и социальных проблем местного самоуправления в их диалектической связи с уровнем социально-экономического развития региона посвящены работы А.Г. Гранберга, В.В. Дядика, И.М. Ишкинина, Н.И. Лыгиной,

Н.П. Молчановой, А.В. Полянина, Б.Г. Преображенского, Д.П. Прокофьева, П.В. Сергеева, Е.В. Харченко, П.Г. Цицина и др. При этом особое внимание развитию экономической основы местного самоуправления уделяют Н.В. Абрамов, А.Ю. Климанова, И.Е. Рисин, А.В. Юшко и ряд других авторов.

Заметный вклад в изучение общей проблематики кадровой политики и развития кадрового потенциала как её составляющей внесли такие авторы как: И.В. Анциферова, Г.В. Атаманчук, А.Я. Кибанов, А.В. Понеделков, А.И. Турчинов, В.А. Сулемов, В.В. Черепанов, Г.М. Шамароваи др. Решение задач в области формирования и востребованности кадрового резерва на муниципальном уровне затрагивали Ю.В. Астахов, В.В.Зима, В.В. Зотов, В.И. Патрушев, Г.Я. Узилиевский, и другие.

Сущность компетентностного подхода рассматривается в работах О.В. Дреминой, И.А. Зимней, А.Я. Кибанова, В.Г. Коноваловой, Д.МакКлелланда, З.Х. Мифтахетдиновой, Е.А. Митрофановой, Л. Спенсера, С. Спенсера, С. Уидетт, С. Холлифорда, А.В. Хуторского, Л.И. Хуторской, О.Л. Чулановой, Н.К. Шеметовой. В публикациях названных авторов представлена эволюция компетентностного подхода, раскрываются понятия компетенции, компетентности, модели компетенций, излагаются методологические подходы к формированию модели компетенций. В последнее время положения и принципы компетентностного подхода стали проникать и в управление кадровым потенциалом государственной гражданской и муниципальной службы. Подтверждением этому служит значительное число исследований и публикаций по данной тематике.

Такие авторы, как Н.М. Антошина, А.Г. Барабашев, О.А. Васильева и другие в своих работах обосновывали выводы о необходимости применения компетентностного подхода в управлении кадрами в органах власти в целях повышения эффективности их деятельности.

Анализ указанных научных трудов приводит к следующему заключению: исследованию вопросов подготовки управленческих кадров для нужд региональной экономики в научной литературе уделяется большое внимание и имеется солидная теоретико-методологическая база. Но наряду с этим ощущается острая необходимость активизации научных исследований применительно к внутрорегиональному уровню, детальному рассмотрению вопросов формирования кадрового потенциала для занятия должностей муниципальных служащих и особенно - формирования резерва управленческих кадров органов местного самоуправления.

Сложности в изучении состояния кадрового потенциала органов местного самоуправления обусловлены частичной незавершённостью теоретической и методологической проработанности существующих в этой области проблем.

**Область исследования:** Исследование выполнено в рамках специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: п. 3. Региональная экономика (п. 3.18. Экономика федеративных отношений. Проблемы разграничения полномочий и предметов ведения/сфер компетенции между федеральной, региональной, муниципальной властью. Бюджетно-налоговые отношения в федеративном государстве. Цели и механизмы федеральной политики регионального развития. Формы и механизмы взаимодействия Федерации и ее субъектов при решении ключевых вопросов социально-экономического развития. Экономические и социальные проблемы местного самоуправления; п. 3.21. Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля) и п. 10. Менеджмент (п. 10.19.

Кадры управления: роль и место в системе управления. Формирование, подготовка и развитие кадров управления. Управление карьерой и профессионально-должностным продвижением управленческих кадров. Методы стимулирование менеджеров высшего звена).

**Цель и задачи исследования.** Целью исследования является развитие теоретико-методологического обеспечения управления кадровым потенциалом органов местного самоуправления как необходимого условия устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Задачи диссертационного исследования:

- развитие понятийного аппарата управления кадровым потенциалом органов местного самоуправления с учетом его места и роли в решении социальных и экономических проблем местного самоуправления;

- выявление и систематизация социальных и экономических проблем местного самоуправления, выявление особой роли кадрового потенциала в решении задач по ускорению темпов развития муниципального хозяйства;

- представление процессов формирования, накопления и использования кадрового потенциала органов местного самоуправления в виде комплексной системы управления его функционированием и развитием для обеспечения запланированных темпов роста региональной и муниципальной экономики;

- предложение на основе имеющихся научных разработок и обобщения накопленного опыта организационно-экономических новшеств в структуре механизма формирования резерва управленческих кадров органов местного самоуправления;

- построение отличного от существующих, инновационного по своему содержанию, алгоритма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по формированию резерва управленческих кадров.

**Объект и предмет исследования.** Объектом диссертационного исследования является инструментальная база развития кадрового потенциала органов местного самоуправления как социально-экономической основы развития муниципального образования.

Предмет исследования – процесс формирования, накопления и использования кадрового потенциала органов местного самоуправления в контексте решения социальных и экономических проблем муниципальных образований.

**Теоретическую и методологическую основу диссертации** составляют фундаментальные положения, концепции, гипотезы и подходы к управлению кадровым потенциалом органов местного самоуправления, представленные в классических и современных работах российских и зарубежных ученых, базирующиеся на диалектико-материалистическом, системном, институциональном, факторном и критериальном анализе, структурном, традиционном, институциональном, синергетическом, процессном и системно-функциональном подходах, а также государственные акты и нормативно-методические материалы.

В работе использовались системный и институциональный подходы к исследованию экономических и социальных проблем местного самоуправления, оценки и эффективного использования кадрового потенциала местных органов власти. Востребованность применения именно системного подхода продиктована многокомпонентным характером процесса развития кадрового потенциала, его неразрывной связью с кадровой политикой государства. С позиций системного подхода также анализировалось местное самоуправление, которое было рассмотрено как

особый элемент государственного устройства и как относительно автономное системное образование. Институциональный подход даёт возможность рассматривать управление кадровым потенциалом как совокупность формально-юридических норм, регулирующих отношения в системе муниципальной службы.

В ходе исследования были использованы прикладные методы научных исследований в изучении конкретных экономических и социальных проблем, различные методы и процедуры обработки и анализа эмпирических данных. Нормативную правовую основу диссертации составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Эмпирическую базу исследования** составили:

1) статистические данные о социально-экономическом развитии муниципальных районов Курской области, о составе кадров муниципальной службы по Российской Федерации, Центральному федеральному округу, Курской области;

2) данные прикладных научных исследований, проведенных под руководством или при участии автора:

- «Оценка эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, организаций и учреждений, осуществляющих оказание услуг населению», проведенное ОКУ «Центр регионального развития» в рамках реализации Постановления Губернатора Курской области от 29.04.2013 №190-пг «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»;

- «Диагностика формирования, развития и привлечения кадрового резерва муниципальных служащих» – авторское исследование в форме массового анкетного опроса;

- «Местное самоуправление в современной России: социологический взгляд на проблемы функционирования и развития» (проведено группой исследователей ИГСУ РАНХиГС, г. Москва, под руководством д.с.н., профессора Магомедова К.О., 2014 г.).

**Научная гипотеза** исследования заключается в предположении о том, что в современных условиях решение комплекса задач социально-экономического развития территорий во многом определяется устойчивым функционированием муниципальных образований, достижение которого возможно только с использованием инновационных инструментов управления кадровым потенциалом органов местного самоуправления.

К наиболее значительным **новым научным результатам** относятся следующие:

1. Расширен понятийный аппарат экономической науки применительно к внутрирегиональному уровню управления кадровым потенциалом (на примере органов местного самоуправления), в том числе: 1) уточнено содержание понятия «кадровый потенциал органов местного самоуправления» как объекта кадровой политики на местном уровне, через его рассмотрение в контексте решения экономических и социальных проблем местного самоуправления; 2) представлена авторская трактовка понятия «социально-экономические основы местного самоуправления» как совокупность финансовых, материальных (имущественных) и кадровых

ресурсов местного самоуправления (п. 3.18. Паспорта специальности 08.00.05 ВАК Минобрнауки РФ).

2. Предложена группировка экономических и социальных проблем внутрирегионального уровня (применительно к муниципальным образованиям) с выделением смежных блоков: предпринимательство, финансы, человеческий капитал, организационно-экономические вопросы местного самоуправления, экономический потенциал, внешнеэкономическая деятельность, кадровый потенциал, что позволит производить анализ ключевых причин возникающих проблем развития муниципальных образований, определять основные причинно-следственные связи факторов и последствий в исследуемой области, выявлять направления муниципальной экономической политики и создавать инструментарий упреждения возникновения проблем (п. 3.18. Паспорта специальности 08.00.05 ВАК Минобрнауки РФ).

3. Разработан подход к развитию кадрового потенциала органов местного самоуправления как системы формирования, накопления и использования всех элементов кадрового потенциала, учитывающий демографические, профессиональные и организационно-административные характеристики кадрового потенциала, что позволяет сформировать комплексное видение накопившихся в данной области проблем и сформулировать возможные направления развития исследуемой области на перспективу (п. 10.19. Паспорта специальности 08.00.05 ВАК Минобрнауки РФ).

4. Предложена технология оценки эффективности деятельности по формированию кадрового потенциала органов местного самоуправления, представляющая собой комплекс процедур по диагностике ценностно-нормативных ориентаций, стимулов и мотивов к муниципальной службе, оценке отдельных составляющих системы развития кадрового потенциала и соблюдения принципов формирования кадрового резерва, соответствующих государственной кадровой политике, что позволяет разносторонне верифицировать полученные результаты, определить наиболее вероятные векторы и приоритеты развития управленческой деятельности на долгосрочную перспективу (п. 3.21. Паспорта специальности 08.00.05 ВАК Минобрнауки РФ).

5. Разработан с использованием эвристических методов организационный механизм формирования резерва управленческих кадров органов местного самоуправления на основе компетентностного подхода, отличающийся включением четырехэтапного алгоритма формирования модели компетенций и двухмодульной системы оценки кандидатов, что позволяет учитывать актуальные потребности местного сообщества, экономические и социальные проблемы территории, создавать единые стандарты оценки кандидатов, способствует дальнейшей профессионализации и повышению уровня компетентности муниципальных служащих (п. 10.19. Паспорта специальности 08.00.05 ВАК Минобрнауки РФ).

**Теоретическая значимость** исследования заключается в том, что проанализированы и систематизированы научные подходы в исследуемой области, предложены механизмы и инструменты управления кадровым потенциалом органов местного самоуправления.

**Практическая значимость** исследования состоит в возможном применении её результатов при формировании, накоплении и развитии потенциала управленческих кадров на муниципальном уровне, а также в процессе разработки муниципальных программ экономического и социального развития.

Разработанные механизмы могут быть использованы в деятельности местных администраций, а после соответствующей адаптации - также в органах исполнительной власти региона, в том числе в целях повышения эффективности развития и использования кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Выводы и рекомендации могут использоваться при разработке и чтении учебных курсов «Региональная экономика», «Управление персоналом государственной и муниципальной службы», «Государственное и муниципальное управление», при реализации образовательных программ дополнительного профессионального образования для государственных и муниципальных служащих.

**Апробация результатов исследования** осуществлялась при реализации поручений Администрации Курской области по формированию резерва управленческих кадров исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований Курской области, а также при реализации образовательных программ дополнительного профессионального образования для государственных и муниципальных служащих в ГОАУ ВО Курской области «Курская академия государственной и муниципальной службы».

Основные результаты диссертационного исследования докладывались на международных научно-практических конференциях: IX Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «Вивчення та впровадження в Україні ноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади» (Полтава, Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка, листопад 2014); III и IV Международная научная конференция «Парадигмальные основания государственного управления: сравнительный анализ опыта регионов стран СНГ» (Курск, Академия госслужбы, июнь 2014, июнь 2015), Всероссийская научно-практическая конференция «20 лет местному самоуправлению в современной России: тенденции и практика регионального развития» (Воронеж, Воронежский институт экономики и социального управления, апрель 2015); Международная научно-практическая конференция «Управление в XXI веке» (Белгород, Национальный исследовательский университет «БелГУ», октябрь 2015); V Международная научная конференция «Парадигмальные основания государственного управления: социально-экономическая перспектива» (Курск, Академия госслужбы, июль 2016); Международная научно-практическая конференция «Роль МСУ в развитии государства на современном этапе» (Москва, Государственный университет управления, апрель 2016); Международная научно-практическая конференция «Теоретические и прикладные проблемы современной науки и образования» (Курск, Курский институт социального образования (филиал) Российского государственного социального университета, март 2017); Международная научная конференция «Современное региональное управление: тенденции и приоритеты развития» (Курск, Академия госслужбы, июнь 2017), Международная научная конференция «Социальная дифференциация регионов: вызовы и перспективы» (Орел, Среднерусский институт-филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», декабрь 2017); Международный круглый стол «Самоорганизация социально-экономических систем: вопросы теории и практики» (Курск, ЮЗГУ, октябрь 2018, 2019), Конференция «Неделя молодежной науки» (ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», март 2020); XI Международная научно-практическая конференция «Регионы России: стратегии развития и механизмы реализации приоритетных национальных проектов и программ» (РАН. ИНИОН, апрель 2020).

Результаты исследования, связанные с разработкой механизмов и технологий управления кадровым потенциалом органов местного самоуправления:

– внедрены в учебный процесс ГОАУ ВО Курской области «Курская академия государственной и муниципальной службы» при создании методического обеспечения курсов «Муниципальная экономика и муниципальное управление», «Актуальные вопросы практики муниципального управления» для направления подготовки 38.04.04 - Государственное и муниципальное управление, образовательной программы повышения квалификации и переподготовки кадров муниципальной службы «Актуальные проблемы реализации реформы местного самоуправления Курской области».

– приняты к использованию администрацией Курчатовского района Курской области, Комитетом государственной службы и кадров Администрации Курской области.

Результаты внедрения подтверждены документами.

Основные результаты исследования отражены в 19 научных публикациях общим объемом 9,6 п.л., в том числе в 4 статьях в изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России, и 1 статье в изданиях, индексируемых в информационных базах Web of Science и Scopus.

**Объем и структура работы.** Структура и содержание диссертационной работы обусловлены целью и задачами проведенного исследования, а также логикой и последовательностью их решения. Работа состоит из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения, списка использованной при разработке диссертации литературы, а также приложений. Список литературы насчитывает 149 наименований на русском и английском языках.

Первая глава «Кадровый потенциал органов местного самоуправления как основа устойчивого социально-экономического развития муниципального образования» раскрывает результаты исследования социально-экономических основ местного самоуправления, теоретических аспектов и методологической базы управления экономическим развитием муниципального образования, методов и подходов к управлению кадровым потенциалом органов местного самоуправления.

Во второй главе «Тенденции, проблемы и перспективы социально-экономического развития Курской области: муниципальный уровень» раскрыты основные направления социально-экономических преобразований в регионе, выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Курской области; проведена оценка развития кадрового потенциала органов местного самоуправления региона.

Третья глава «Развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления» посвящена исследованию компетентностного подхода к развитию кадрового потенциала органов местного самоуправления; технологиям оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по формированию кадрового потенциала муниципальной службы; механизмам формирования и развития кадрового потенциала муниципальной службы.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

### **1. Расширен понятийный аппарат экономической науки применительно к внутрирегиональному уровню управления кадровым потенциалом (на примере органов местного самоуправления).**

Результат комплексного изучения юридического, экономического и социального подходов к рассмотрению экономической основы местного самоуправления позволяет сделать вывод о наличии взаимно обусловленной связи экономической основы и кадрового потенциала местного самоуправления: с одной стороны, экономическая основа является фундаментом реализации функций органов власти муниципального образования и удовлетворения потребностей местного населения, с другой – эффективное использование муниципальной собственности и финансовых ресурсов для укрепления экономической независимости и устойчивого социально-экономического развития муниципального образования зависит от компетентности и квалификации управленческих кадров на муниципальном уровне.

Экономическое благополучие и социальное развитие муниципальных образований в значительной степени зависят от наличия кадровых ресурсов, представленности в органах местного самоуправления руководителей и специалистов, способных осуществлять эффективное управление на муниципальном уровне.

В рамках настоящего исследования экономическая основа местного самоуправления рассматривается не только как формальная совокупность находящегося в муниципальной собственности имущества, средств местных бюджетов и имущественных права муниципальных образований, но и совокупность кадровых ресурсов органов местного самоуправления, от состава и компетентности которых зависит результат реализации принимаемых управленческих решений и уровень социально-экономического развития территории.

Все это послужило поводом для выделения экономической категории «социально-экономические основы местного самоуправления», объединяющей финансовые, материальные (имущественные) и кадровые ресурсы местного самоуправления (рисунок 1). При этом «кадровый потенциал» включен в состав социально-экономических основ как объект кадровой политики на местном уровне через его рассмотрение в контексте решения экономических и социальных проблем местного самоуправления.

Кадровый потенциал органов местного самоуправления представляет собой совокупность реальных и предполагаемых личностных, профессиональных и иных возможностей, которыми обладают представители местного сообщества (как муниципальные служащие, так и потенциально готовые к муниципальной службе) для реализации действий, направленных на постановку задач и достижение заданных обществом целей муниципального управления на современном этапе социально-экономического развития, в соответствии с должностными обязанностями и в пределах установленных полномочий.

### **2. Предложена группировка экономических и социальных проблем внутривнутрирегионального уровня (применительно к муниципальным образованиям).**

Проведённые в рамках диссертационного исследования сбор, анализ и систематизация информации позволили выявить целый ряд экономических и



Рисунок 1 – Социально-экономические основы местного самоуправления

социальных проблем местного самоуправления с выделением блоков: предпринимательство, финансы, человеческий капитал, организационно-экономические вопросы организации местного самоуправления, экономический потенциал, внешне-экономическая деятельность, кадровый потенциал - с использованием инструментария измерения, оценивания, контроля и улучшения качества экономических процессов (Рисунок 2). Это позволило не только наглядно визуализировать систематизированную структуру экономических и социальных проблем местного самоуправления, но и провести анализ ключевых причин возникающих проблем, определить основные причинно-следственные связи факторов и последствий в исследуемой проблеме, что впоследствии может стать инструментом упреждения возникновения проблем. В таком виде диаграмма может применяться органами муниципальной власти при реализации экспертных методов в поисках инновационных идей, разработке управленческих решений по развитию территории.

К числу ключевых проблем местного самоуправления относится проблема несоответствия объема полномочий, отнесенных к компетенции органов муниципальной власти, и предоставленных в их распоряжение материально-

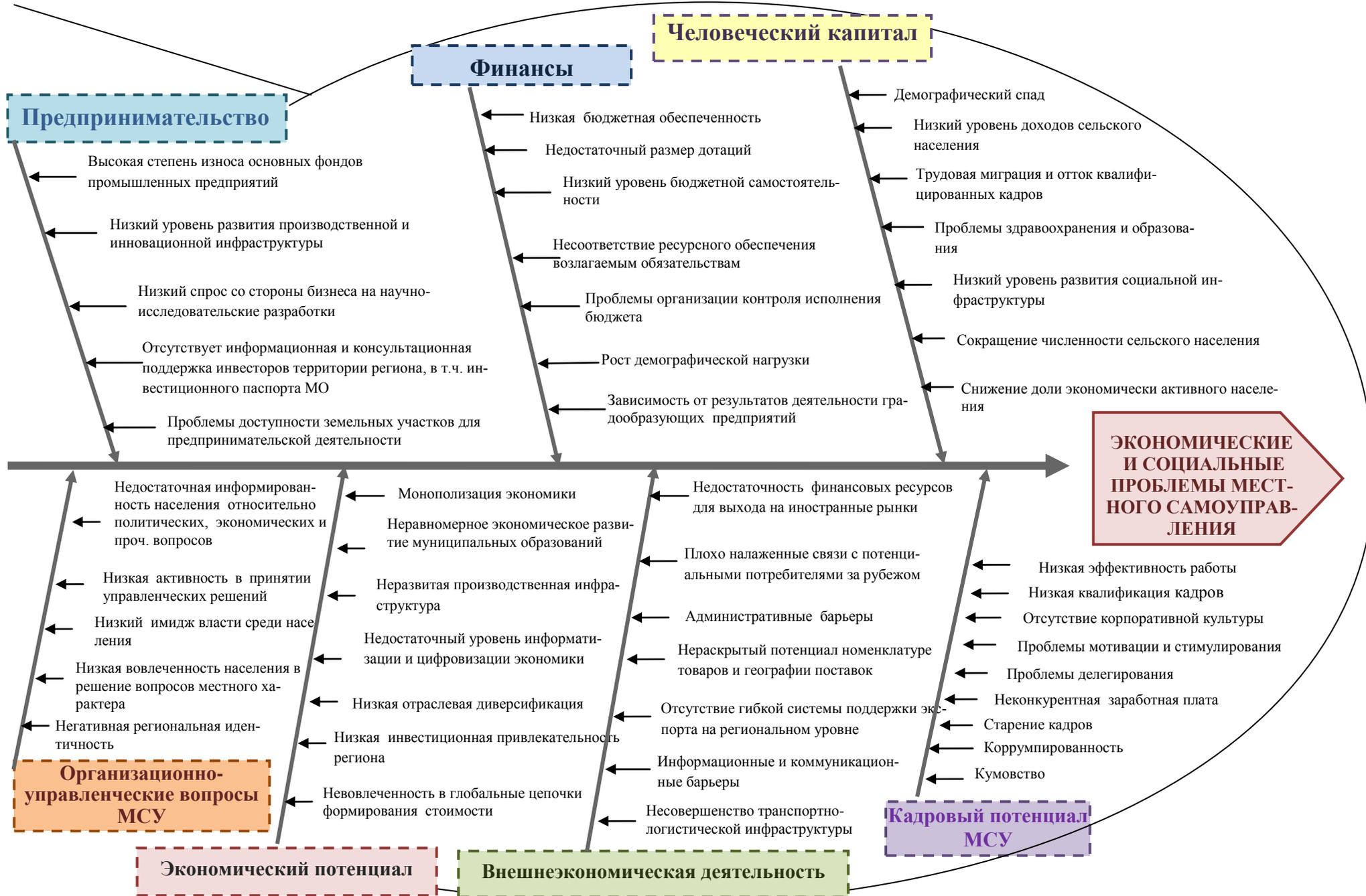


Рисунок 2 – Диаграмма Исикавы «Экономические и социальные проблемы местного самоуправления»

финансовых ресурсов.

Особое место среди экономических и социальных проблем местного самоуправления занимает кадровый потенциал муниципальной службы, где с определённой степенью условности можно выделить три ключевых направления: низкая профессиональная квалификация муниципальных служащих; низкая (либо полное номинальное и формальное отсутствие) корпоративная культура муниципальных служащих, проявляющаяся в недостаточном развитии моральных ценностей и норм поведения служащих, что снижает эффективность муниципального управления и приводит к экономическим и социальным проблемам; низкая привлекательность муниципальной службы по сравнению с другими видами профессиональной деятельности (включая сравнительно низкую оплату труда и высокую психологическую нагрузку муниципальных служащих).

Обозначенные социально-экономические проблемы местного самоуправления находятся во взаимосвязи с имиджем муниципальной службы. Одним из вариантов решения данного вопроса может стать повышение престижности за счет совершенствования технологий формирования кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Важно отметить проблему делегирования отдельных государственных полномочий. На сегодняшний день не существует единой методики, по которой определялся бы размер финансирования делегированных государственных полномочий, однако законодательство гарантирует органам местного самоуправления соразмерное переданным полномочиям финансовое обеспечение.

В число проблем муниципального управления входят такие немаловажные вопросы как кумовство, коррупция, низкая активность по принятию решений текущих вопросов местного значения, бездействие органов муниципального управления, осознанное вредительство и др.

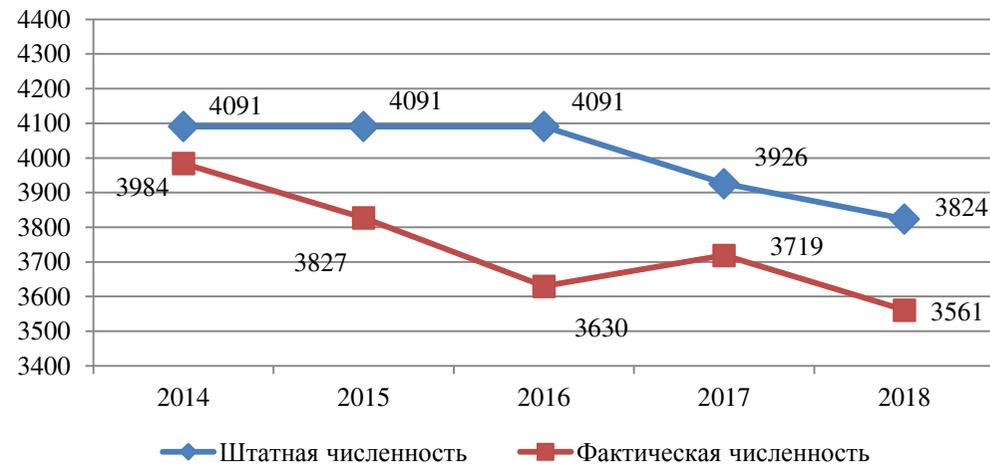
### **3. Разработан подход к развитию кадрового потенциала органов местного самоуправления.**

Анализ кадрового состава муниципальной службы показал, что в настоящий момент ядро кадрового корпуса на уровне муниципалитетов в целом сложилось. Уровень укомплектованности должностей муниципальной службы в 2018г. составил 96,1%, что больше на 0,2 п.п. относительно 2017г. (рисунок 3(а)). С точки зрения реализации кадровых процессов в Курской области возникают своеобразные «ножницы» между необходимой численностью штата местных органов власти и фактической численностью сотрудников (рисунок 3 (б)). В гендерном разрезе в органах местного самоуправления соотношение женщин и мужчин в 2019 г. по стране в целом составило 77,1 % к 22,9 % соответственно, в Центральном Федеральном округе – 78,8 % и 21,2 %, в Курской области – 79,8 % и 20,2 % (рисунок 3 (в)). Анализ возрастного состава муниципальных служащих демонстрирует, что по сравнению со средними общероссийскими показателями в Центральном Федеральном округе, а ещё в большей мере в Курской области, имеет место процесс увеличения возраста сотрудников местных органов власти (рисунок 3 (г)).

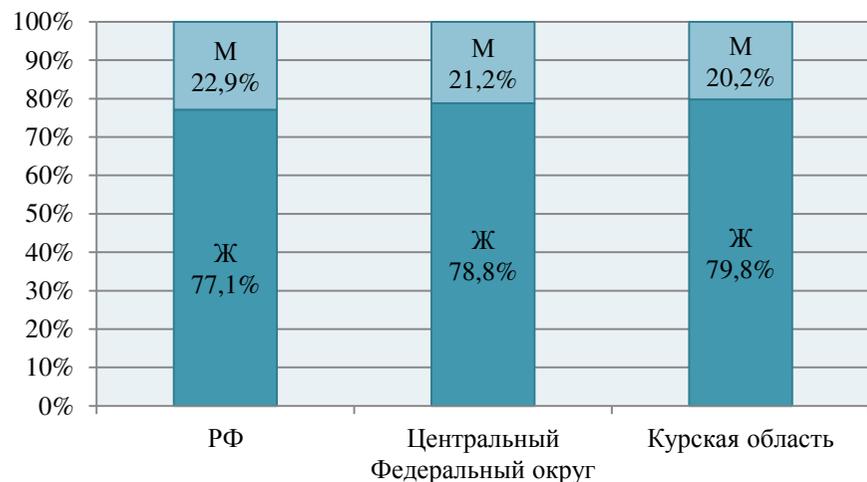
Установлено постепенное снижение численности кадрового корпуса муниципальных служащих ( количество уменьшилось на 10,9% ). Обновление кадров



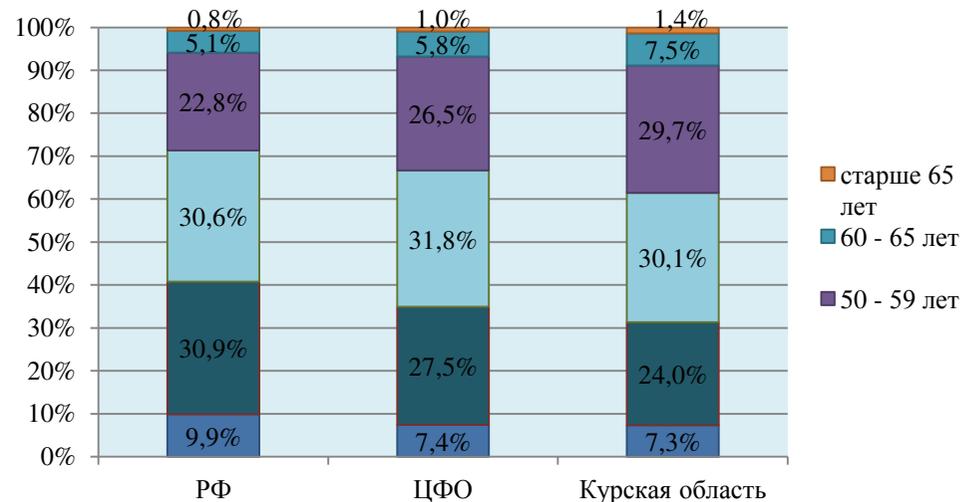
а) динамика численности служащих государственных органов и органов местного самоуправления, тыс. чел.



б) динамика установленной штатной и фактической численности муниципальных служащих Курской области



в) гендерное соотношение муниципальных служащих в РФ, ЦФО и Курской области в 2019 году



г) долевое соотношение муниципальных служащих по возрастным группам в 2019 году

Рисунок 3 – Показатели развития кадрового потенциала органов местного самоуправления

на муниципальной службе происходит медленными темпами, что приводит к увеличивающемуся дисбалансу в возрастной структуре работников. Наблюдается недостаточный приток на муниципальную службу «свежих» кадров и, как следствие, отсутствие у «возрастного» состава чиновников прочной и перспективной молодой смены. Существенно улучшились показатели уровня образования муниципальных служащих (высшее образование имеют почти 82%). Однако по-прежнему остается невысоким удельный вес чиновников, имеющих профильное образование по направлениям «Юриспруденция» и «Экономика и управление» (лишь 41%, в том числе по направлению «Государственное и муниципальное управление» - 18,6%). Недостаток профильного образования приводит к появлению у чиновников вакуума научных знаний в области муниципального управления и муниципального права, политологии, психологии, информационных и проектных технологий управления. Увеличивается количество муниципальных служащих, повышающих свой уровень профессионализма и компетентности в системе дополнительного профессионального образования.

Все это указывает на то, что реформирование муниципальной службы России и формирование эффективной модели государственного управления невозможны без грамотного обновления кадров, без наполнения органов местного самоуправления лицами, способными на деле обеспечить успешное проведение экономических реформ, строительство социально защищенного демократического государства.

Система развития кадрового потенциала органов местного самоуправления может быть условно разделена на три функциональных блока: формирование кадрового потенциала, накопление кадрового потенциала и использование кадрового потенциала, по каждому из которых может быть отдельно оценена эффективность развития кадрового потенциала для выявления проблемных мест и разработки кадровой политики (рисунок 4). Ее важнейшими элементами являются: обучение, переобучение и повышение квалификации персонала; создание возможностей для применения организационных и управленческих инноваций; обеспечение резерва управленческих кадров необходимого уровня квалификации и соответствующих компетенций; обеспечение возможностей для карьерного роста и формирование системы материального и морального стимулирования муниципальных служащих в согласовании с занимаемой должностью и уровнем подготовки, а также с учетом мнений и пожеланий жителей муниципальных образований.

Укрепление кадрового потенциала органов местного самоуправления связано с формированием резерва управленческих кадров, что обеспечивает эффективность решения задач, возложенных на органы власти. В этом отношении кадровый резерв как один из основных источников восполнения кадров требуемой квалификации представляет собой объект кадровой политики на местном уровне управления. Стратегическим направлением кадровой политики является формирование профессионально компетентного резерва управленческих кадров местных органов власти, который является связующим элементом между государственным и муниципальными уровнями публичного управления.

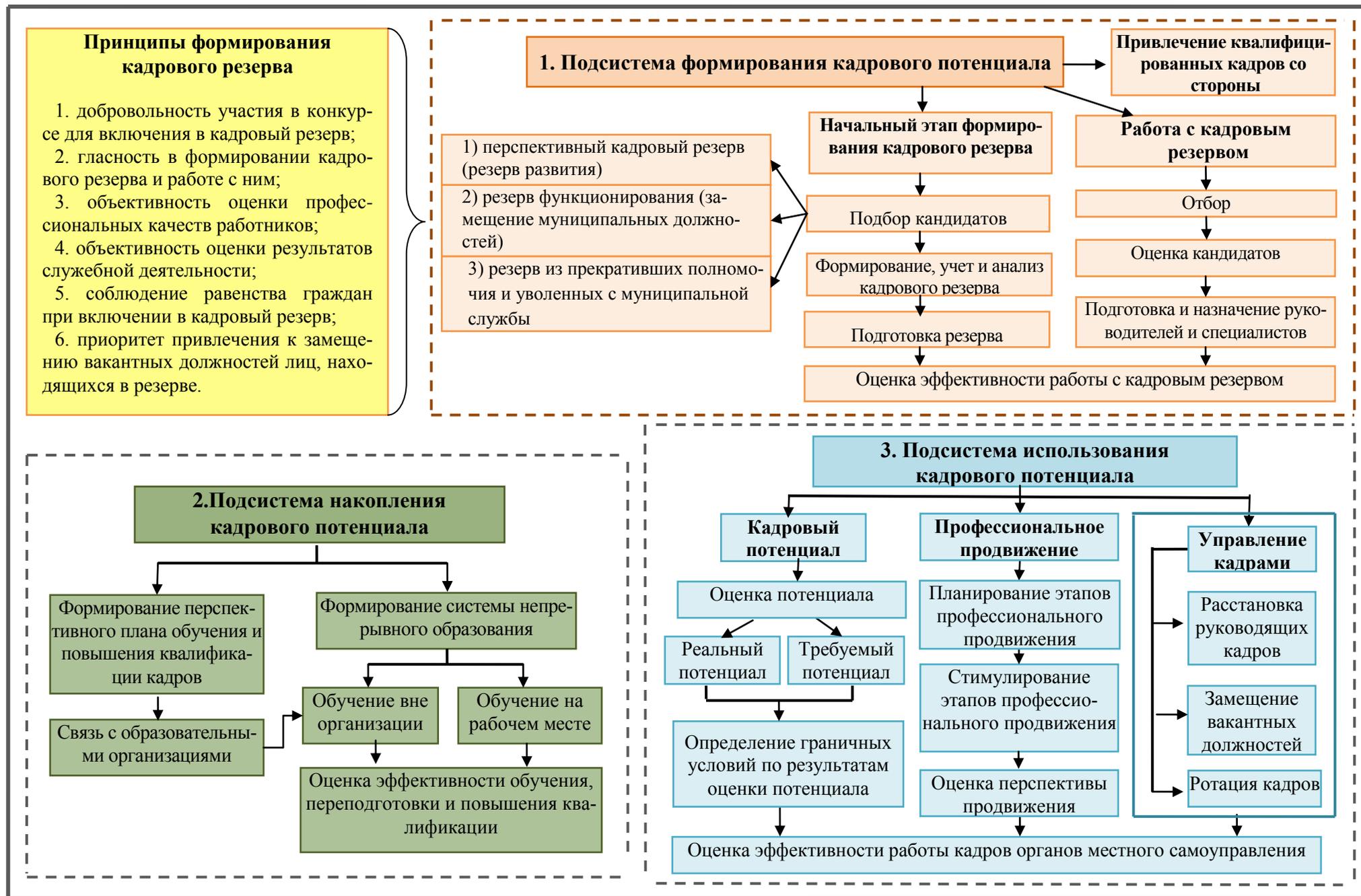


Рисунок 4 – Система развития кадрового потенциала органов местного самоуправления

#### 4. Предложена технология оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по формированию кадрового потенциала.

Оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления по формированию кадрового потенциала муниципальной службы предложено проводить по трёхэтапному алгоритму, позволяющему: диагностировать стимулы и мотивы поступивших в кадровый резерв; оценить эффективность отдельных составляющих системы формирования и накопления кадрового потенциала; выявить соблюдение принципов формирования кадрового резерва (рисунок 5).



Рисунок 5 – Алгоритм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по формированию кадрового потенциала муниципальной службы

В 2014 – 2015 гг., а также в 2018–2019 гг. было проведено исследование «Диагностика формирования, развития и привлечения кадрового резерва муниципальных служащих» (Курская область, n = 455 лиц, включённые в кадровый резерв муниципальных служащих, из которых 255 лиц, состоящих в управленческом резерве муниципальных образований). Проведенное исследование выявило основные проблемы в сфере формирования кадрового потенциала органов местного самоуправ-

ления: формальный подход, который выражается в работе с кадровым резервом без оценки компетентности кандидатов; низкая мотивация к муниципальной службе состоящих в кадровом резерве; отсутствие гарантий замещения должности в системе местного самоуправления даже при успешном преодолении конкурсных испытаний, так как нормативно-правовая база, регулирующая данную сферу, не предполагает «карьерных лифтов» в резерве управленческих кадров; низкий уровень конверсии кадрового резерва при переходе на муниципальную службу.

Реализация предложенного алгоритма выявила неэффективность органов местного самоуправления региона в сфере формирования кадрового потенциала муниципальной службы, что, несомненно, может повлечь за собой риски возникновения социальных и экономических проблем на муниципальном уровне (Рисунок 6).



Рисунок 6 – Оценка эффективности составляющих формирования и накопления кадрового потенциала при решении задач кадровой политики по 5-балльной шкале

В системе муниципального управления кадровая работа осуществляется относительно самостоятельно, но на базе всеобщих принципов кадровой деятельности, вытекающих из государственной кадровой политики (таблица 1). На основе рассчитанных индексов соблюдения данных принципов, которые представляют собой разность между положительными и отрицательными ответами, установлено соблюдение принципа гласности при формировании и работы с кадровым резервом (0,15) и добровольности участия в конкурсе для включения в кадровый резерв (0,19). Для принципа равенства прав граждан при включении в кадровый резерв, а также принципа приоритета привлечения к замещению вакантных должностей лиц, находящихся в кадровом резерве, рассчитанные индексы имеют низкое значение (0,09 и 0,07 соответственно). Этот факт вызывает большую озабоченность, по-

скольку указывает на то, что муниципальные служащие на работу в органы местного самоуправления попадают не всегда из кадрового резерва.

Таблица 1 – Показатели оценки соблюдения принципов формирования кадрового резерва

	Не соблюдаются	Скорее не соблюдаются, чем да	Скорее соблюдаются, чем нет	В полном объеме	Индекс соблюдения принципа $I_{\text{собл.пр}}$	Затрудняюсь ответить
1. Добровольность участия в конкурсе для включения в кадровый резерв	6,9%	23,8%	38,6%	18,8%	<b>0,19</b>	11,9%
2. Гласность в формировании кадрового резерва и работе с ним	15,2%	14,6%	26,1%	24,1%	<b>0,15</b>	20,1%
3. Объективность оценки профессиональных качеств работников	6,9%	25,5%	47,1%	9,8%	<b>0,14</b>	10,8%
4. Объективность оценки результатов служебной деятельности	8,1%	25,8%	40,0%	11,1%	<b>0,10</b>	15,0%
5. Соблюдение равенства граждан при включении в кадровый резерв	12,7%	20,6%	30,4%	16,7%	<b>0,09</b>	19,6%
6. Приоритет привлечения к замещению вакантных должностей лиц, находящихся в резерве	13,9%	17,8%	42,6%	8,9%	<b>0,07</b>	16,8%

Комплекс процедур по диагностике ценностно-нормативных ориентаций, стимулов и мотивов к муниципальной службе, оценке отдельных составляющих системы развития кадрового потенциала и соблюдения принципов формирования кадрового резерва, соответствующих государственной кадровой политике, позволяет разносторонне верифицировать полученные результаты, определить наиболее вероятные векторы и приоритеты развития управленческой деятельности на долгосрочную перспективу.

#### **5. Разработан с использованием эвристических методов организационный механизм формирования резерва управленческих кадров органов местного самоуправления на основе компетентностного подхода.**

Приоритетным направлением в муниципальной кадровой политике должно стать развитие профессионализма, наиболее полное применение знаний и умений служащих в интересах местного сообщества, государства. Хорошего специалиста-управленца для системы муниципального управления нужно вырастить, но прежде требуется разглядеть задатки управленцев в талантливых, работоспособных кадрах, уже пришедших на муниципальную службу или готовых посвятить себя этой службе. Оптимальным решением проблемы недостатка на рынке готовых специалистов является целенаправленная работа по формированию кадрового резерва в муниципальном образовании. Для этого необходим механизм формирования резерва управленческих кадров органов местного самоуправления как комплексный системно-организованный процесс выявления, оценки, отбора кадров на основе мо-

дели компетенций.

Организационный механизм формирования резерва управленческих кадров органов местного самоуправления базируется на компетентностном подходе и учитывает этапы формирования управленческого резерва (рисунок 7). Особенностью представленного механизма является внедрение модели компетенций, что позволит проводить объективную оценку соответствия кандидата в резерв требованиям к определенной должности.

Алгоритм формирования модели компетенций для отбора в резерв управленческих кадров включает четыре этапа: 1 этап – определение набора и особенностей функциональных и профессиональных задач, выполняемых сотрудником на определенной должности в организационной структуре органа местного самоуправления; 2 этап – формирование перечня профессиональных качеств, которыми должен обладать работник; 3 этап – формирование модели компетенций для конкретной должности; 4 этап – создание набора инструментов оценки уровня выраженности у оцениваемого каждой компетенции, вошедшей в модель.

С использованием экспертных методов были выделены компетенции с учетом необходимых требований к должности главы муниципального района, которые отражают такие аспекты профессиональной деятельности, как: управленческие, финансовые, правовые, экономические и социально-психологические.

В итоговую модель компетенций для данной должности вошли общие и профессиональные компетенции, набравшие наибольшее суммарное значение по результатам оценок всех экспертов:

1) общие компетенции: стремление работать для общества (К1); способность и готовность к лидерству (К2); владение современными методами диагностики и анализа социально-экономических проблем (К3);

2) профессиональные компетенции: принятие управленческих решений и их реализация на практике (К4); готовность к принятию ответственности за свои решения (К5); умение давать оценку последствиям решений (К6); способность к анализу, организации и планированию в сфере публичного управления (К7); владение технологиями управления персоналом и кадрового аудита (К8); способность управлять в кризисных ситуациях (К9).

Для построения адекватной современным требованиям системы отбора кандидатов в кадровый резерв необходимо использовать одновременно несколько разнородных средств. Представляется целесообразным создание двухмодульной системы оценки кандидатов в резерв управленческих кадров муниципальных образований на основе сочетания Методических рекомендаций Министерства труда и социальной защиты РФ и компетентностного подхода.

Представленная система включает модули оценки квалификаций и оценки профессиональных качеств. Разработанный инструментарий оценки квалификаций состоит из: 1) чек-листа в виде анкеты на соответствие формальным требованиям по уровню профессионального образования и направлению подготовки, продолжительности стажа гражданской службы (иных видов государственной службы) или стажа (опыта) работы по специальности; 2) базового теста, состоящего из трёх блоков (10 вопросов на знание Конституции РФ, 5 вопросов на знание антикоррупционного законодательства, 10 вопросов на знание русского языка). В состав инструментов оценки профессиональных качеств включены: 1) профессиональный тест из 27 вопросов (по три на каждую компетенцию); 2) устное собеседование с конкурсной комиссией на основе обсуждения ситуационных задач, в ходе которого каждо-

му кандидату предлагаются для анализа проблемные ситуации, в своей совокупности позволяющие оценить компетенции).



Рисунок 7 – Организационный механизм формирования резерва управленческих кадров органов местного самоуправления на основе компетентностного подхода

На основе составленной двухмодульной системы оценки кандидатов в резерв управленческих кадров муниципальных образований был проведен отбор в резерв управленческих кадров в рамках проекта, реализованного Курской академией государственной и муниципальной службы совместно с Комитетом государственной, муниципальной службы и кадров Администрации Курской области в период с 2014 по 2018 год. Мониторинг показал, что из 68 кандидатов, прошедших отбор в резерв на основании компетентностного подхода, 46 человек (или 70 %) были привлечены

на руководящие должности в органы местного самоуправления, что указывает на результативность данного подхода.

Внедрение четырехэтапного алгоритма формирования модели компетенций и двухмодульной системы оценки кандидатов, позволяет учитывать актуальные потребности местного сообщества, экономические и социальные проблемы территории, создавать единые стандарты оценки кандидатов, способствует дальнейшей профессионализации и повышению уровня компетентности муниципальных служащих.

## **ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

*Статьи, опубликованные в журналах из перечня ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, определяемого ВАК Минобрнауки РФ:*

1. Фурман, Е.Н. Экономические проблемы местного самоуправления (на материалах Курской области) / Е.Н. Фурман, Н.П. Молчанова // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2020. № 6. - С.82-94 (1п.л. /авт. 0,5 п. л.).
2. Фурман, Е.Н. Компетентность представителей управленческого резерва субъекта РФ: к определению понятия / Е.Н. Фурман // Теория и практика общественного развития. 2018. № 11 (129). - С. 32-35 (0,6 п.л.).
3. Фурман, Е.Н. Резерв управленческих кадров и выборы глав муниципальных образований / Е.Н. Фурман // Теория и практика общественного развития. 2015. № 20. - С. 62-64 (0,4 п.л.).
4. Фурман, Е.Н. Особенности кадровых процессов в органах местного самоуправления / Е.Н. Фурман, В.В. Зотов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2015. № 4 (17). - С. 125-130 (0,8 п.л. /авт. 0,4 п.л.).

*Статьи, опубликованные в изданиях, индексируемых в международных информационных базах Web of Science и Scopus:*

5. E. Furman Social Risks of Digital Transformation / E. Furman, Kapustina, N., Strelnikova, T., Ioda, E., Karpunina, E. // Proceedings of the 35nd IBIMA conference, 1-2 April 2020, Seville, Spain, pp.7682-7692 (0,6 п.л. /авт. 0,12 п.л.).

*Статьи, опубликованные в других научных изданиях:*

6. Фурман, Е.Н. Муниципальный уровень управления: особенности работы с кадрами / Е.Н.Фурман, Н.П. Молчанова // Глобальные проблемы модернизации национальной экономики. Материалы IX Международной научно-практической конференции. Отв. редактор А.А. Бурмистрова [и др.]. 2020. - С. 513-524. (0,7п.л./авт. 0,35 п.л.).
7. Фурман, Е.Н. Кадровый потенциал муниципальных образований как фактор роста региональной экономики / Е.Н.Фурман, Н.П. Молчанова // Россия: Тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 15. Ч. 2/ РАН. ИНИОН. Отд. науч. сотрудничества; Отв. ред. В.И. Герасимов. –М., 2020. - С. 937-940 (0,3п.л./авт. 0,15 п.л.).
8. Фурман, Е.Н. Кадровый потенциал органов местного самоуправления как ключевой фактор социально-экономического развития муниципальных образований / Е.Н. Фурман // Неделя молодежной науки: сборник научных статей. 2–7 марта 2020 г.: в 3 т. – Москва: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2020. - С. 212-217 (0,2 п.л.).
9. Фурман, Е.Н. Формирование резерва управленческих кадров органов местного самоуправления как предмет социальных технологий / Е.Н. Фурман // Государство и общество: вчера, сегодня завтра. Научно-технический и практический журнал, 2019. № 2(8) (май). - С. 45-51 (0,4 п.л.).
10. Фурман, Е.Н. Резерв управленческих кадров муниципальных образований как основа социально-экономического развития региона / Е.Н. Фурман // Социологический альманах. Выпуск 10. «Социальная дифференциация регионов: вызовы и перспективы»: Материалы IX Орловских социологических чтений 15 декабря 2017 г. – Орел: Издательство Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС, 2018. - С. 24-28 (0,3 п.л.).
11. Фурман, Е.Н. Резерв управленческих кадров муниципального образования: современное состояние и перспективы улучшения профессиональных качеств / Е.Н. Фурман // Со-

временное региональное управление: тенденции и приоритеты развития: Сборник научных статей международной научной конференции в рамках XVII межрегиональной универсальной оптово-розничной Курской Коренской ярмарки – 2017 / под общей ред. В.В. Зотова. – Курск: Изд-во Академии госслужбы, 2017. - С. 357-361 (0,4 п.л.).

12. Фурман, Е.Н. Социальные механизмы формирования и развития кадрового потенциала муниципальной службы / Е.Н. Фурман // Теоретические и прикладные проблемы современной науки и образования: Материалы Международной научно-практической конференции. Курск: КИСО РГСУ, 2017. - С. 388-395 (0,5 п.л.).

13. Фурман, Е.Н. Формирование инновационной личности государственных и муниципальных служащих в системе высшего образования / Е.Н. Фурман, И.В. Анциферова // Вестник Тамбовского университета. Серия: Общественные науки, 2017. Т. 3. № 2 (10). - С. 34-41 (0,5 п.л. /авт. 0,25 п.л.).

14. Фурман, Е.Н. К проблеме субъекта управления и самоуправления в системе муниципального управления / Е.Н. Фурман, В.В. Зотов // Роль МСУ в развитии государства на современном этапе: Материалы Международной научно-практической конференции. М.: Государственный университет управления, 2016. - С. 110-114 (0,3 п.л. /авт. 0,15 п.л.).

15. Фурман, Е.Н. Социальная база для кадрового резерва муниципальных районов / Е.Н. Фурман // Парадигмальные основания государственного управления: социально-экономическая перспектива: Сборник научных статей V международной научной конференции в рамках XVI межрегиональной универсальной оптово-розничной Курской Коренской ярмарки - 2016. В 2-х частях. Под общей редакцией В.В. Зотова. – Курск: Изд-во Академии госслужбы, 2016. - С. 287-294 (0,5 п.л.).

16. Фурман, Е.Н. К оценке резервистами технологий кадрового резерва муниципальной службы / Е.Н. Фурман // Парадигмальные основания государственного управления: сравнительный анализ опыта регионов стран СНГ: Сборник научных статей IV международной научной конференции в рамках XV межрегиональной универсальной оптово-розничной Курской Коренской ярмарки - 2015. Курск. Академия госслужбы, 2015. - С. 107-113 (0,5 п.л.).

17. Фурман, Е.Н. Реализация кадровой политики технологиями «мягкого управления» на муниципальном уровне / Е.Н. Фурман, В.В. Зотов // Управление в XXI веке сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, 2015. - С. 65-69 (0,3 п.л./авт. 0,15 п.л.).

18. Фурман, Е.Н. Формирование резерва глав муниципальных районов как основа преемственности регионального и муниципального уровней управления / Е.Н. Фурман, И.В. Анциферова, В.В. Зотов, С.А. Рябыкин // 20 лет местному самоуправлению в современной России: тенденции и практика регионального развития: Сборник материалов научной конференции преподавателей и студентов / под общей редакцией В.И. Селютиной, Р.И. Мельниковой. – Воронеж: МАУ ВПО «ВИЭСУ», 2015. - С. 54-63 (0,6 п.л./авт. 0,15 п.л.).

19. Фурман, Е.Н. Компетентностный подход к отбору кадрового резерва муниципальной службы как основа стабильности системы муниципального управления / Е.Н. Фурман, Е.А. Кудрина // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, 27 листопада 2014 р. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. - С. 171-174 (0,3 п.л./0,15 п.л.).

---

Подписано в печать 15.10.2020 Формат 60x84 1/16.

Усл. печ. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ .

Отпечатано в типографии

Юго-Западного государственного университета

305000, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94.