

# Экономика территорий

© Ворошилов Н.В.

## КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ



ВОРОШИЛОВ НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук  
E-mail: niks789@yandex.ru

*Эффективное управление развитием территорий, исполнение органами власти своих функций и задач во многом зависит от обеспеченности квалифицированными кадрами органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако в силу разного рода причин работа в органах местного самоуправления, особенно сельских поселений, не является привлекательной для высококвалифицированных специалистов и молодежи. Таким образом, особую остроту проблемы кадрового обеспечения приобретают именно на уровне муниципальных образований. В данной статье на основе статистических материалов и результатов опроса глав муниципальных образований рассмотрены вопросы и проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления Вологодской области. Показано, что в данном регионе отмечается одна из самых больших в России и СЗФО (2-е место) численность работников органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований в расчете на 10000 чел. населения (54,6 человека), хотя в 2013 – 2015 гг. проводятся целенаправленные мероприятия по оптимизации структуры и штатной численности органов власти. В ходе анкетного опроса глав муниципальных образований (муниципальных районов, городских и сельских поселений) Вологодской области выявлено, что от 26 до 50% всех ответивших глав оценили обеспеченность органов местного самоуправления своего муниципального образования как крайне низкую и низкую. Характеризуя социальный портрет принявших участие в опросе глав, следует отметить, что большинство из них находятся в предпенсионном и пенсионном возрасте, имеют высшее образование, технический и инженерный, педагогический, сельскохозяйственный, юридический или экономический профиль образования, стаж работы в органах местного самоуправления менее 10 лет. Показано, что только 16,8% работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы, получили в 2014 году дополнительное профессиональное образование (профессиональная подготовка, переподготовка или повышение квалификации). Проанализирована практика реализации в Вологодской области проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень», выявлена в ходе опроса глав неоднозначная оценка его эффективности.*

*Местное самоуправление, кадры органов местного самоуправления, глава муниципального образования, Вологодская область, анкетный опрос.*

Ключевым фактором эффективного управления развитием территорий является обеспеченность органов публичной власти квалифицированными кадрами. В 1990-е годы в России проходило становление и формирование системы государственного и муниципального управления в новых, рыночных условиях, формирование принципов, механизмов, подходов к обеспечению органов власти кадрами (квалифицированными работниками). Принятием федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ) и федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» были закреплены правовые и организационные основы функционирования муниципального уровня управления, основы организации деятельности органов местного самоуправления, система муниципальной службы (профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора – контракта).

В соответствии со 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления (МСУ) составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольно-счетный орган, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Непосредственное исполнение полномочий по решению вопросов местного

значения и обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляют:

– лица, замещающие муниципальные должности (глава муниципального образования, председатель и депутаты представительного органа местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом);

– лица, замещающие должности муниципальной службы (муниципальные служащие);

– иные работники органов местного самоуправления, не являющиеся муниципальными служащими.

Как отмечается в материалах Всероссийского совета местного самоуправления, «идущая муниципальная реформа, возрастание уровня сложности задач, стоящих перед местным самоуправлением, увеличение количества делегированных ему государственных полномочий неизбежно повлекли потребность в привлечении на службу в органы местного самоуправления новых квалифицированных кадров» [8]. Вместе с тем именно на местном, особенно поселенческом, уровне по объективным причинам наиболее остро ощущается недостаток профессиональных кадров. Это обусловлено двумя основными причинами:

1) низкий уровень оплаты труда муниципальных служащих (особенно в поселениях) по сравнению с государственными служащими и в среднем по экономике;

2) относительная непривлекательность работы в органах местного самоуправления, работы в сельской местности для молодых специалистов, наиболее высококвалифицированных кадров, обусловленная в том числе неурегулирован-

ностью некоторых вопросов прохождения муниципальной службы, невысокими перспективами профессионального и карьерного роста.

Кроме того, в настоящее время не урегулированы нормативно-правовыми актами и не определены единые подходы к формированию оптимальной и наиболее эффективной структуры и штатной численности органов власти муниципальных образований. В большинстве случаев эти вопросы решаются индивидуально в каждом муниципалитете. Эти вопросы обусловили актуальность исследования динамики численности работников органов местного самоуправления, проблем обеспеченности кадрами, социально-профессиональных характеристик глав муниципальных образований (на примере Вологодской области), что и явилось целью данной статьи.

В Вологодской области отмечается одна из самых больших в России и СЗФО (2-е место) численность работников органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований в расчете на 10000 чел. населения: 54,6 чел. в 2014 году, что выше, чем в среднем по России, в 1,6 раза (34,3 чел.), выше, чем в среднем по СЗФО, в 2,0 раза (27,8). За 2010 – 2014 гг. численность работников органов МСУ сократилась в Вологодской области на 163 человека, или на 2,4% (табл. 1).

Вместе с тем низкие значения численности работников органов МСУ в других регионах могут быть обусловлены выводом ряда работников за штат органов местного самоуправления в учреждаемые муниципальные (автономные, казенные, бюджетные) учреждения (например, централизованные бухгал-

Таблица 1. Численность и среднемесячная начисленная заработная плата работников органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований в 2010 и в 2015 гг.

Территория	Численность работников (на конец года), чел.				Среднемесячная заработная плата, руб.			Среднемесячная заработная плата по экономике региона в целом, руб.**	Соотношение, %***
	2010 г.	2014 г.	2014 г. к 2010 г., %	2014 г.*	2010 г.	2014 г.	2014 г. к 2010 г., %		
В целом по РФ	506961	493287	97,3	34,3	21258	31137	146,5	36799	84,6
Северо-Западный федеральный округ	40336	38550	95,6	27,8	25216	34247	135,8	40678	84,2
Ненецкий АО	479	512	106,9	118,0	85682	102959	120,2	67406	152,7
Вологодская область	6671	6508	97,6	54,6	18706	24820	132,7	30572	81,2
Республика Коми	4240	4513	106,4	52,2	26057	35584	136,6	44120	80,7
Новгородская область	3846	3129	81,4	50,6	20611	26381	128,0	27872	94,7
Архангельская область, включая Ненецкий АО	6243	5956	95,4	50,3	28960	38063	131,4	38792	98,1
Псковская область	3032	3067	101,2	47,1	11322	15410	136,1	23027	66,9
Ленинградская область	5967	5978	100,2	33,7	27222	38742	142,3	36235	106,9
Калининградская область	3909	3188	81,6	32,9	23602	35767	151,5	30061	119,0
Мурманская область	2613	2165	82,9	28,3	40558	56114	138,4	46768	120,0
Республика Карелия	1715	1705	99,4	27,0	26963	35424	131,4	32832	107,9
г. Санкт-Петербург	2100	2341	111,5	4,5	36380	48499	133,3	48316	100,4

\* В расчете на 10000 чел. населения, чел.

\*\* Без субъектов малого предпринимательства.

\*\*\* Соотношение среднемесячной заработной платы работников органов МСУ и зарплаты в целом по экономике региона.

Источник: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2015 года [Электронный ресурс] / Росстат. – М., 2015. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2015/mes\\_upr2015.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/mes_upr2015.rar); Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2011 года [Электронный ресурс] / Росстат. – М., 2011. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2011/mest\\_upr2011.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2011/mest_upr2011.rar); Расчеты автора.

терии, социально-культурные объединения и т. д.), которые будут реализовывать функции по решению соответствующих вопросов местного значения. Соответственно, без детального анализа ситуации по субъектам РФ объективно говорить об избыточной или чрезмерной численности работников органов МСУ в области не совсем корректно.

Что касается среднемесячной заработной платы работников органов МСУ, то максимальный ее размер в 2014 году отмечался в Ненецком автономном округе (почти 103 тыс. руб.), Вологодская область занимает по данному показателю 10-е место в СЗФО (24,8 тыс. руб., что ниже, чем в среднем по РФ, на 20,3%). Наиболее низкое соотношение размера заработной платы в органах МСУ по сравнению с величиной зарплаты в среднем по экономике региона отмечалось в Вологодской и Псковской областях и Республике Коми (67 – 81%), наиболее высокое – в Ненецком АО (153%; см. табл. 1).

Численность работников органов местного самоуправления существенно различается в разрезе муниципальных районов Вологодской области. Так, разрыв между значением показателя численности работников в расчете на 10000 чел. населения в 2014 году в Вашкинском районе (24,6 чел.) и Вологодском районе (6,1 чел.) составил 4 раза (табл. 2). За 2012 – 2014 гг. число работников органов МСУ в целом по всем районам фактически не изменилось. Вместе с тем по итогам первого полугодия количество работников существенно сократилось по сравнению с концом 2014 года: суммарно по районам на 318 человек, по городским округам – на 33 человека. Во многом это обусловлено реализацией в Вологодской области проекта по объединению поселений, а также задачей, поставленной руководством области еще в 2012 году по оптимизации структуры и штатной численности ор-

ганов государственной власти и органов МСУ (сокращения штатных единиц органов власти).

Наибольший среднемесячный размер заработной платы работников органов МСУ отмечался по итогам 2014 года в Вологодском (26,7 тыс. руб., в среднем по районам – 21,1 тыс. руб.) и Череповецком (24,6 тыс. руб.) районах, наименьший – в Кичменгско-Городецком (18,2 тыс. руб.) и Никольском (17,9 тыс. руб.) районах.

Далее перейдем от количественных характеристик кадрового обеспечения органов местного самоуправления к качественным. С переходом к двухуровневой системе организации муниципального управления (муниципальный район и входящие в его состав поселения) в каждом муниципальном образовании должен был быть сформирован собственный профессиональный персонал для управления развитием и ключевыми сферами жизнеобеспечения муниципалитета. Низкий кадровый потенциал работников органов МСУ препятствует также и эффективному функционированию местного самоуправления.

В ежегодно проводимом Институтом социально-экономического развития территорий РАН (г. Вологда) мониторинге реализации реформы местного самоуправления в форме опроса глав муниципальных образований<sup>1</sup> блок вопросов посвящен отдельным аспектам кадрового обеспечения органов МСУ и изучению профессионально-личностных характеристик самих

<sup>1</sup> На вопросы анкеты (30 – 40 вопросов) ежегодно отвечают 190 – 210 глав муниципальных образований из 282 – 372 (в 2008 – 2013 гг. в Вологодской области проходил процесс объединения сельских поселений, в результате общее количество муниципальных образований сократилось на 90), что позволяет обеспечить ошибку выборки 4 – 5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2015 года по итогам 2014 года. Подробные результаты опроса за предыдущие годы опубликованы, например, в монографии [11] и статьях [3; 4; 5; 6; 13].

Таблица 2. Численность и среднемесячная заработная плата работников органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов (в том числе в сумме с входящими в их состав поселениями)

Муниципальный район (городской округ)	Численность работников (на конец периода), чел.						Среднемесячная заработная плата в 2014 г., руб.
	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 2012 г., %	2014 г., в расчете на 1000 жителей	2015 г.*	
Вашкинский	155	156	177	114,2	24,6	171	19755,8
Междуреченский	120	121	121	100,8	21,2	117	19018,9
Сямженский	143	146	163	114,0	19,5	160	19240,8
Усть-Кубинский	134	144	133	99,3	16,8	117	21018,3
Бабушкинский	181	176	181	100,0	15,0	159	18429,9
Нюксенский	128	130	121	94,5	13,5	111	19819,5
Верховажский	191	187	176	92,1	13,4	173	18999,4
Кирилловский	205	205	196	95,6	12,9	162	21542,3
Тарногский	145	140	145	100,0	12,3	141	19807,7
Харовский	181	180	180	99,4	12,0	164	18794,1
Кич-Городецкий	229	226	194	84,7	11,7	192	18155,4
Чагодощенский	146	143	147	100,7	11,5	135	22828,5
Вожегодский	173	171	169	97,7	11,1	158	20516,7
Никольский	250	242	228	91,2	11,1	195	17920,9
Белозерский	187	190	173	92,5	11,0	161	20274,9
Устюженский	206	182	187	90,8	10,7	177	22263,1
Бабаевский	225	204	196	87,1	9,7	178	20782,0
Кадуйский	161	162	165	102,5	9,7	130	29794,9
Тотемский	217	229	221	101,8	9,6	206	18613,7
Шекснинский	274	276	298	108,8	9,0	296	22506,1
Череповецкий	300	309	336	112,0	8,4	341	24616,3
Сокольский	288	276	370	128,5	7,4	300	20981,8
Вытегорский	204	205	187	91,7	7,4	169	19167,3
Великоустюгский	399	405	397	99,5	7,1	358	19654,0
Грязовецкий	249	248	225	90,4	6,7	218	21151,0
Вологодский	318	307	316	99,4	6,1	395	26717,0
г. Вологда	502	587	583	116,1	1,8	571	42619,4
г. Череповец	546	543	539	98,7	1,7	518	43645,4
По районам	5409	5360	5402	99,9	9,8	5084	21069,9
По области	6457	6490	6524	101,0	5,5	6173	24860,8

\*На конец июня 2015 года.  
Источник: База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm); Расчеты автора.

опрашиваемых глав. Результаты мониторинга показывают, что, хотя в 2014 году по сравнению с 2006 годом (год вступления в полную силу в ряде субъектов РФ 131-ФЗ) ситуация несколько улучшилась, но и сейчас не во всех муниципальных образованиях проблема обеспеченности квалифицированными кадрами органов МСУ полностью решена: так, от 26 до 50% всех опрошенных глав оценили обеспеченность кадрами как крайне низкую и низкую (табл. 3).

Что касается уровня образования опрошенных глав муниципальных образований, то в 2014 году 100% глав районов, 92% глав городских поселений и всего 61% глав сельских поселений имели высшее образование (табл. 4). Кроме того, в сельских поселениях доля глав с высшим образованием даже снизилась к 2013 – 2014 гг. по сравнению с 2006 годом. Это обусловлено сложностью, непривлекательностью, большой персональной ответственностью глав муниципалите-

Таблица 3. Распределение ответов руководителей администраций на вопрос «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования кадрами», % от числа опрошенных

Муниципальные образования	Обеспеченность кадрами			
	крайне низкая	низкая	средняя	высокая
<b>2006 год (опрос проведен в 2007 г.)</b>				
муниципальные районы	20,0	20,0	40,0	20,0
городские поселения	20,0	0,0	80,0	0,0
сельские поселения	27,4	12,9	42,0	17,7
<b>2013 год (опрос проведен в 2014 г.)</b>				
муниципальные районы	0,0	36,8	52,6	10,5
городские поселения	9,1	18,2	45,5	27,3
сельские поселения	4,8	13,6	59,9	21,8
<b>2014 год (опрос проведен в 2015 г.)</b>				
муниципальные районы	0,0	50,0	50,0	0,0
городские поселения	0,0	27,3	54,5	18,2
сельские поселения	7,1	18,9	52,0	22,0
Источник здесь и в таблицах 4-7, 9, 10: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области, ИСЭРТ РАН, 2007 – 2015 гг.				

Таблица 4. Распределение ответов респондентов на вопрос «Уровень образования?», % от числа опрошенных

Уровень образования	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2013 г.	2014 г.	2006 г.	2013 г.	2014 г.	2006 г.	2013 г.	2014 г.
Среднее общее	0,0	0,0	0,0	8,5	0,0	0,0	6,0	9,5	10,6
Среднее специальное (профессиональное)	0,0	0,0	0,0	9,0	16,7	7,7	31,0	31,8	28,0
Высшее	100,0	100,0	100,0	82,5	83,3	92,3	63,0	58,8	61,4

тов при ограниченности возможностей. Поэтому высококвалифицированные специалисты, понимая все эти трудности, не особо хотят идти в органы местного самоуправления, особенно поселений.

Наиболее распространенными профилями полученного главами образования являются техническое и инженерное (58% глав районов, 69% глав сельских и 22% – городских поселений; табл. 5), педагогическое (5%, 23% и 20% соответственно), сельскохозяйственное (10%, 0% и 28% соответственно), юридическое (26%, 0% и 9% соответственно), экономическое (5%, 23% и 15% соответственно). Профильное образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» имеют 21% опрошенных глав районов, 31% глав городских и 11% глав сельских поселений. Около 5% глав сельских поселений имеют рабочую специальность (профессию).

Таким образом, в руководстве муниципальными образованиями Вологодской области стоят главы с самым разнообразным образованием, что в принципе не является негативным моментом, но настораживает тот факт, что профильное образование (экономическое, юридическое, государственное и муниципальное управление) имеют менее 15% глав сельских поселений. А в повседневной текущей деятельности главам приходится сталкиваться именно с решением экономических и юридических вопросов и проблем.

Как в 2006, так и в 2014 году более половины всех глав муниципальных образований находились в предпенсионном и пенсионном возрасте (старше 48 лет; табл. 6). А значительного притока молодых кадров за 2006 – 2014 гг. не наблюдается. Особенно сложная ситуация складывается в сельских поселениях, где к 2014 году наблюдается даже увеличение сред-

Таблица 5. Профиль образования глав муниципальных образований в 2014 году, % от числа опрошенных

Профиль образования	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Экономическое	5,3	23,1	15,4
По специальности «Государственное и муниципальное управление»	21,1	30,8	10,6
Юридическое	26,3	0,0	8,9
Техническое и инженерное	57,9	69,2	22,0
Педагогическое	5,3	23,1	19,5
Естественнонаучное	0,0	0,0	0,0
Медицинское	0,0	0,0	0,8
Сельскохозяйственное	10,5	0,0	27,6
Культура и искусство	0,0	0,0	1,6
Гуманитарное и социальное	0,0	0,0	1,6
Военное	10,5	0,0	3,3
Рабочая специальность (профессия)	0,0	0,0	4,9
Другое	0,0	0,0	0,8

Таблица 6. Распределение ответов респондентов на вопрос «Ваш возраст?», % от числа опрошенных

Возраст, лет	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2013 г.	2014 г.	2006 г.	2013 г.	2014 г.	2006 г.	2013 г.	2014 г.
До 40 лет	0,0	11,1	5,6	0,0	16,7	0,0	16,4	12,8	12,1
41 – 47	37,5	16,7	16,7	36,4	16,7	25,0	29,7	23,0	22,0
48 – 54	25,0	50,0	44,4	54,6	50,0	58,3	31,9	36,5	36,4
55 лет и старше	37,5	22,2	33,3	9,0	16,7	16,7	22,0	27,7	29,5

него возраста глав, а доля глав в возрасте до 48 лет снизилась за 7 лет с 46 до 34%.

Результаты ответов глав муниципальных образований также свидетельствуют о росте их стажа муниципальной службы и, соответственно, о незначительном приходе по результатам местных выборов молодых и новых глав муниципалитетов (табл. 7).

В целях обеспечения органов местного самоуправления квалифицированными кадрами необходима целенаправленная и системная работа, включающая в себя в соответствии со статьей 32 федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» следующие направления:

- 1) назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов с учетом их профессиональных качеств и компетентности;
- 2) содействие продвижению по службе муниципальных служащих;

- 3) подготовка кадров для муниципальной службы и дополнительное профессиональное образование (профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации и стажировки) муниципальных служащих;

- 4) создание кадрового резерва и его эффективное использование;

- 5) оценка результатов работы муниципальных служащих посредством проведения аттестации;

- 6) применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении.

Данные таблицы 8 свидетельствуют о том, что в 2011 – 2014 гг. ежегодно получали дополнительное образование от 363 до 796 работников (в основном это работники местных администраций), замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы, что составило в 2014 году 16,8% от их общей

Таблица 7. Распределение ответов респондентов на вопрос «Стаж муниципальной службы», % от числа опрошенных

Стаж муниципальной службы, лет	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2013 г.	2014 г.	2006 г.	2013 г.	2014 г.	2006 г.	2013 г.	2014 г.
1 – 3	28,6	5,9	27,8	27,2	8,3	0,0	27,3	27,5	26,4
4 – 10	28,6	47,1	33,3	18,2	41,7	30,0	30,2	36,6	42,6
11 – 15	14,2	23,5	16,7	27,3	16,7	30,0	20,2	14,1	14,0
16 и более	28,6	23,5	22,2	27,3	33,3	40,0	22,3	21,8	17,1

численности (табл. 8). Наиболее распространенной формой получения дополнительного профессионального образования являются различные курсы повышения квалификации, которые в 2014 году прошли 765 человек, или 96,1% от общего числа получавших дополнительное образование.

Данные опроса глав муниципальных образований Вологодской области, проводимого ИСЭРТ РАН, показывают, что в 2014 году 15 – 28% всех опрошенных глав прошли курсы повышения квалификации, 31% глав городских поселений и 2% глав сельских поселений – курсы профессиональной переподготовки (табл. 9). И в предыдущие годы складывалась примерно такая же ситуация, что свидетельствует о регулярном повышении главами своей квалификации.

Одной из форм повышения главами своей квалификации является реализуемый в Вологодской области с 2013 года проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень». В 2013 году в нем приняли участие 236 человек из всех муниципальных районов области. Участники проекта прошли обучение по программе повышения квалификации муниципального управления Российской Академии народного хозяйства, разработали 195 собственных проектов в сфере муниципальных услуг, благоустройства поселений, организации туризма, спортивной деятельности в своих поселениях, 46 из них получили гранты. В 2014 году обучение по программе повышения квали-

фикации «Муниципальное управление» прошли 84 жителя поселений области. Они разработали 64 проекта, и в июне – июле 2014 года прошла их публичная защита; 29 проектов получили гранты на реализацию своих идей. В 2013 году 77% участников проекта, участвовавших в выборах, были избраны на выборные должности в муниципальных образованиях, в 2014 году – 81,8% [7].

В 2015 году данный проект модернизирован для участия в нем будущих глав местных администраций, назначаемых по контракту («сити-менеджеров»). Претенденты на участие в проекте проходят серьезный конкурсный отбор по методике, разработанной Российской академией народного хозяйства и государственной службы для отбора кандидатов в Президентский резерв. Для подготовки участников проекта специально разработана уникальная 504-часовая образовательная программа профессиональной переподготовки, в рамках которой ими будут осваиваться стратегические, маркетинговые, экономические подходы инновационного управления муниципальными образованиями, а также будут разработаны системные проекты развития муниципальных образований [7].

Вместе с тем, как показывают результаты опроса ИСЭРТ РАН, отношение глав муниципальных образований к этому проекту не всегда однозначное: так, 42% опрошенных глав районов, 8% глав городских и 29% глав сельских поселений указали в своих ответах на то, что

Таблица 8. **Дополнительное профессиональное образование кадров муниципальной службы Вологодской области по органам местного самоуправления**

Наименование органа власти	Получили дополнительное профессиональное образование, чел.						Численность работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы, чел.	Доля*, %
	всего	всего	всего	всего	прошли профессиональную подготовку	повысили квалификацию		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.				
Органы местного самоуправления, всего	489	363	635	796	31	765	4725	16,8
в том числе – представительные	24	35	23	19	0	19	102	18,6
– местные администрации (исполнительно-распорядительные органы)	428	299	555	645	23	622	3844	16,8
– контрольно-счетные	1	6	7	22	2	20	47	46,8
– иные органы местного самоуправления	36	23	50	110	6	104	732	15

\* Доля работников, получивших дополнительное профессиональное образование, к общей численности работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы.  
 Источники: Труд и занятость в Вологодской области: 2009 – 2013 гг. : стат. сб. – Вологда, 2014. – 133 с.; Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области [Электронный ресурс] / Вологдастат. – Режим доступа : <http://vologdastat.gks.ru>

Таблица 9. **Формы повышения главами муниципальных образований своей квалификации, % от числа опрошенных**

Год	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	Курсы повышения квалификации	Курсы профессиональной переподготовки	Курсы повышения квалификации	Курсы профессиональной переподготовки	Курсы повышения квалификации	Курсы профессиональной переподготовки
В 2014 году	27,8	0,0	15,4	30,8	23,6	2,4
В 2013 году	27,8	0,0	30,8	7,7	29,3	3,3
В 2011 – 2012 годах	11,1	0,0	7,7	0,0	26,0	4,1
В 2009 – 2010 годах	5,6	0,0	38,5	15,4	21,1	4,1
В 2008 году и ранее	11,1	0,0	46,2	15,4	21,1	4,9
Не повышал уровень квалификации, так как недавно занимаю эту должность	22,0		0,0		13,8	

он не позволяет или скорее не позволяет решать проблемы муниципалитетов, развивать профессиональные навыки глав и работников органов местного самоуправления (табл. 10). Во многом такая ситуация связана с тем, что не у всех глав и их подчиненных есть достаточные навыки для разработки качественных проектов для участия в конкурсе, а также с незначительным объемом поддержки проектов, что не позволяет решать масштабные проблемы муни-

ципалитета. С психологической точки зрения отрицательную оценку проекту могут дать главы, не победившие в проекте (не получившие поддержку из областного бюджета).

Таким образом, в настоящее время как в целом по России, так и в Вологодской области сохраняется невысокая обеспеченность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами. В 2013 – 2015 гг. в Вологодской области происходит сокращение численности работни-

Таблица 10. Распределение ответов респондентов на вопрос «Позволяет ли, на Ваш взгляд, реализация проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» решать проблемы муниципалитетов, развивать профессиональные навыки глав и работников органов местного самоуправления?», % от числа опрошенных

Профиль образования	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Да	21,1	46,2	18,6
Скорее да	31,6	30,8	43,4
Скорее нет	36,8	7,7	18,6
Нет	5,3	0,0	10,1
Затрудняюсь ответить, так как не участвовал в нем	5,3	15,4	9,3
Другое	0,0	0,0	0,0

ков органов местного самоуправления в результате оптимизации их структуры и штатной численности.

Решению проблем кадрового обеспечения органов местного самоуправления послужат расширение перечня специальных программ и объема подготовки и переподготовки муниципаль-

ных служащих и работников местных организаций, активная работа по формированию кадровых резервов во всех органах местного самоуправления, привлечение молодежи в муниципальное управление, распространение лучших практик и примеров муниципального управления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm)
2. Бухвальд, Е. М. Муниципальная реформа в России: мифы и реальность [Текст] / Е. С. Бухвальд // Общество, политика, экономика, право. – 2013. – № 1. – С. 60–69.
3. Ворошилов, Н. В. Институт местного самоуправления сегодня (по материалам опроса глав муниципальных образований Вологодской области) [Текст] / Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 1 (75). – С. 49–62.
4. Ворошилов, Н. В. Проблемы и перспективы функционирования института местного самоуправления [Текст] / Н. В. Ворошилов // Научные семинары-дискуссии. 2013 год : сборник. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – С. 71–81.
5. Ворошилов, Н. В. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления Вологодской области [Текст] / Н. В. Ворошилов // Внедрение персонал-технологий как условие повышения эффективности кадровой политики. Материалы научно-практической конференции (г. Вологда, 27 – 28 ноября 2013 года). – Вологда : Вологодский филиал РАНХиГС, 2014. – С. 15–32.
6. Ворошилов, Н. В. Социальный портрет современного руководителя органа местного самоуправления [Текст] / Н. В. Ворошилов // Местное самоуправление и гражданское общество: региональные аспекты развития. Материалы областной научно-практической конференции. 17 апреля 2014 года. – Вологда, 2014. – С. 164–172.
7. Команда Губернатора: муниципальный уровень [Электронный ресурс] : проект / Официальный сайт Губернатора Вологодской области О.А. Кувшинникова. – Режим доступа : [okuvshinnikov.ru/proekty/komanda\\_gubernatora\\_municipalnyj\\_uroven](http://okuvshinnikov.ru/proekty/komanda_gubernatora_municipalnyj_uroven)
8. Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период: итоговый документ Всероссийского Съезда муниципальных образований 8 ноября 2013 года [Электронный ресурс] / Всероссийский совет местного самоуправления. – Режим доступа : <https://drive.google.com/file/d/0B8pjXmMMmSY7NXdMRjJodnpYT00/edit?pli=1>
9. Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области [Электронный ресурс] / Вологдастат. – Режим доступа : <http://vologdastat.gks.ru>
10. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gks.ru>

11. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст] : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.
12. Труд и занятость в Вологодской области: 2009 – 2013 гг. [Текст] : стат. сб. – Вологда, 2014. – 133 с.
13. Ускова, Т. Исследование процесса реформирования местного самоуправления в регионе [Текст] / Т. Ускова, Е. Гутникова // Федерализм. – 2008. – № 4. – С. 231–240.
14. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2015 года [Электронный ресурс] / Росстат. – М., 2015. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2015/mes\\_upr2015.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/mes_upr2015.rar)
15. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2011 года [Электронный ресурс] / Росстат. – М., 2011. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2011/mest\\_upr2011.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2011/mest_upr2011.rar)

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

*Ворошилов Николай Владимирович* – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: [niks789@yandex.ru](mailto:niks789@yandex.ru). Тел.: (8172) 59-78-10.

**Voroshilov N.V.**

#### **STAFFING OF VOLOGDA OBLAST LOCAL SELF-GOVERNMENT**

*Effective management of territorial development, authorities' execution of their functions and tasks are largely dependent on the provision of bodies of state power and local self-government with skilled workers. However, due to various reasons highly qualified specialists and young people do not find it attractive to work at local government, especially in rural settlements. Thus, the staffing problem is particularly acute at the level of municipalities. On the basis of statistical materials and results of the survey of heads of municipalities the article considers the issues and problems of human resources of Vologda Oblast local self-government. It shows that in this region there is one of the largest number of employees at local self-governments and electoral commissions of municipalities per 10,000 people of population (54.6 persons) in Russia and the NWFD (2nd place), although in 2013 – 2015 the measures to optimize the structure and regular number of authorities were conducted. The questionnaire survey of heads of the Vologda Oblast municipal formations (municipal districts, urban and rural settlements) reveals that 26–50% of all the respondents assess the provision of local self-governments with the personnel in their municipality as very low and low. As for social portrait of the respondents, it most of them are of pre-retirement and retirement age, have higher technical and engineering, educational, agricultural, legal or economic education, their work experience at local government is less than 10 years. The article shows that only 16.8 percent of municipal employees received additional professional education (professional training, retraining or advanced training) in 2014. It analyzes the implementation of the project "Governor's Team: municipal level" in the Vologda Oblast and the ambiguous assessment of its effectiveness identified in the survey of heads.*

*Local self-government, personnel of bodies of local self-government, head of municipality, Vologda Oblast, questionnaire survey.*

## REFERENCES

1. Baza dannykh pokazatelei munitsipal'nykh obrazovaniy [database of indicators of municipalities]. *Rosstat* [Federal State Statistics Service of the Russian Federation]. Available at : [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm)
2. Buchwald E. M. Munitsipal'naya reforma v Rossii: mify i real'nost' [Municipal reform in Russia: myths and reality]. *Obshchestvo, politika, ekonomika, pravo* [Society, politics, economics, law], 2013, no. 1, pp. 60–69.
3. Voroshilov N. V. Institut mestnogo samoupravleniya segodnya (po materialam oprosa glav munitsipal'nykh obrazovaniy Vologodskoi oblasti) [Institute of local government today (on the materials of the survey of heads of municipal formations of the Vologda Oblast)]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2015, no. 1 (75), pp. 49–62.
4. Voroshilov N. V. Problemy i perspektivy funktsionirovaniya instituta mestnogo samoupravleniya [Problems and prospects of functioning of local self-government institutions]. *Nauchnye seminar-diskussii. 2013 god : sbornik* [Scientific seminars. 2013 : collection]. Vologda : ISERT RAN, 2014, pp. 71–81.
5. Voroshilov, N. V. Problemy kadrovogo obespecheniya organov mestnogo samoupravleniya Vologodskoi oblasti [Problems of human resources of local governments of the Vologda Oblast]. *Vnedrenie personal-tehnologii kak uslovie povysheniya effektivnosti kadrovoy politiki. Materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii (g. Vologda, 27 – 28 noyabrya 2013 goda)* [Implementation of staff-technology as a condition for increasing the effectiveness of personnel policy. Materials of research-to-practice conference (Vologda, November 27 – 28, 2013)]. Vologda : Vologodskii filial RANKhiGS, 2014, pp. 15–32.
6. Voroshilov N. V. Sotsial'nyi portret sovremennogo rukovoditelya or-gana mestnogo samoupravleniya [Social portrait of a modern head of local government]. *Mestnoe samoupravlenie i grazhdanskoe obshchestvo: regional'nye aspekty razvitiya. Materialy oblastnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. 17 aprelya 2014 goda* [Local governance and civil society: regional aspects of development. Materials of regional research-to-practice conference. April 17, 2014]. Vologda, 2014, pp. 164–172.
7. Komanda Gubernatora: munitsipal'nyi uroven' : proekt [Governor's team: municipal level]. *Ofitsial'nyi sait Gubernatora Vologodskoi oblasti O.A. Kuvshinnikova* [Official Website of the Vologda Oblast Governor Oleg Kuvshinnikov]. Available at : [okuvshinnikov.ru/proekty/komanda\\_gubernatora\\_munitsipalnyj\\_uroven](http://okuvshinnikov.ru/proekty/komanda_gubernatora_munitsipalnyj_uroven)
8. Osnovnye napravleniya razvitiya mekhanizmov mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii na srednesrochnyi period: itogovyi dokument Vserossiiskogo S'ezda munitsipal'nykh obrazovaniy 8 noyabrya 2013 goda [Main directions of development of mechanisms of local self-government in the Russian Federation in the medium term: outcome document of the all-Russian Congress of Municipalities November 8, 2013]. *Vserossiiskii sovet mestnogo samoupravleniya*. [All-Russian Council of Local Self-Government.]. Available at : <https://drive.google.com/file/d/0B8pjXmMMmSY7NXdMRjJodnpYT00/edit?pli=1>
9. Ofitsial'nyi sait territorial'nogo organa Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki po Vologodskoi oblasti [Official website of the Territorial Body of the Federal State Statistics Service in the Vologda Oblast]. *Vologdastat* [Territorial Body of the Federal State Statistics Service in the Vologda Oblast]. Available at : <http://vologdastat.gks.ru>
10. *Ofitsial'nyi sait Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki* [Official website of the Federal State Statistics Service of the Russian Federation]. Available at : <http://www.gks.ru>
11. Uskova T. V., Voroshilov N. V., Gutnikova E. A., Kozhevnikov S. A. *Sotsial'no-ekonomicheskie problemy lokal'nykh territorii : monografiya* [Socio-economic problems of the local territories : monograph]. Vologda : ISERT RAN, 2013. 196 p.
12. *Trud i zanyatost' v Vologodskoi oblasti: 2009 – 2013 gg. : stat. sb.* [Labor and employment in the Vologda Oblast: 2009 – 2013: statistical digest]. Vologda, 2014. 133 p.
13. Uskova T., Gutnikova E. Issledovanie protsessa reformirovaniya mestnogo samoupravleniya v regione [Study of the local government reform process in the region]. *Federalizm* [Federalism], 2008, no. 4, pp. 231–240.
14. Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii na 1 yanvarya 2015 goda [Formation of local self-government in the Russian Federation as of January 1, 2015]. *Rosstat* [Federal State Statistics Service of the Russian Federation]. Moscow, 2015. Available at : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2015/mes\\_upr2015.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/mes_upr2015.rar)
15. Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii na 1 yanvarya 2011 goda [Formation of local self-government in the Russian Federation as of January 1, 2011]. *Rosstat* [Federal State Statistics Service of the Russian Federation]. Moscow, 2011. Available at : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2011/mest\\_upr2011.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2011/mest_upr2011.rar)

**INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Voroshilov Nikolai Vladimirovich* – Junior Research Associate at the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of SocioEconomic Development of Territories of Russian Academy of Science. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russia. E-mail: niks789@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.