

КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

ПРОТИВОРЕЧИЯ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дарья Павловна Карпова^a

EDN: GQNFHZ

Михаил Геннадьевич Полозков^aГалина Владимировна Тимофеева^a^a Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация: Система муниципального управления в России сталкивается с рядом вызовов, которые обусловлены прежде всего цифровой трансформацией, усилившимся внешним давлением на РФ и рядом иных факторов. Настоящая статья призвана выявить противоречия в кадровом обеспечении системы муниципального управления и определить наиболее перспективные способы их разрешения. Проанализированы ключевые проблемы муниципального управления в РФ, современное состояние его кадрового обеспечения. Представлены две концептуальные модели экосистемы муниципального управления. Выявлены пространственные диспропорции в численности и распределении муниципальных служащих по регионам. Подчеркнута важность внедрения человекоцентричного подхода в управлении. Представлен комплекс мер по совершенствованию кадровой политики в системе государственного и муниципального управления для преодоления кадрового «голода» и иных негативных тенденций.

Ключевые слова: кадровое обеспечение муниципальных образований, экосистема муниципального управления, кадровый «голод», человекоцентричный подход, территориальная асимметрия, «муниципалитеты-доноры» кадров

Дата поступления статьи в редакцию: 10 декабря 2025 года.

CONTRADICTIONS IN STAFFING THE MODERN MUNICIPAL GOVERNANCE SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

RESEARCH ARTICLE

Daria P. Karpova^aMikhail G. Polozkov^aGalina V. Timofeeva^a^a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: The digital transformation and growing external pressure on the Russian Federation are the main causes of the numerous problems facing Russia's municipal governance system. The article aims to identify contradictions in staffing of the municipal governance system and to determine the most promising ways to resolve them. The authors examine the Russian Federation's current personnel situation and essential issues related to municipal governance. The article introduces two conceptual models of the municipal governance ecosystem. The study revealed spatial disparities in the number and distribution of municipal employees across regions, with some regions having higher numbers of personnel than others. The significance of implementing a human-centered approach to governance is currently underrated. The study allowed for the proposal of measures to enhance personnel policies within state and municipal governance systems. These measures aim to address personnel shortages and other negative trends.

Keywords: staffing of municipal entities, municipal governance ecosystem, personnel shortage, people-centered approach, territorial asymmetry, «personnel donor» municipalities

Received: December 10, 2025.

Введение

В системе муниципального управления России в последнее время происходят существенные преобразования, требующие изменений в условиях работы служащего, в подходах к повышению его квалификации и мотивации и в конечном счете его менталитета. Они, в свою очередь, продиктованы необходимостью внедрения в систему муниципального управления новых технологий в соответствии с концепцией цифрового государства, развития экономической межмуниципальной и межрегиональной интеграции как источника экономического роста в условиях западных санкций в отношении РФ, а также активной имплементации в стандарты профессиональной деятельности человекоцентричной модели, направленной на максимальное развитие и использование интеллектуального капитала муниципальной службы. Интерес к человекоцентричному подходу совпал с возникновением постбюрократических моделей управления. Теории «общественного договора» (Т. Гоббс, Дж. Локк) заложили основы легитимности власти, но не ее сервисной ориентации [Гоббс, 2021. С. 16; Тощенко, 2023. С. 101–102]. М. Вебер в своей работе «Хозяйство и общество» утверждал, что бюрократия – наиболее эффективная форма управления, превосходящая административные структуры любого иного типа [Корнюхин, 2011. С. 125–126; Лазарев, 2005]. В свою очередь, Д. Осборн и Т. Геблер в книге «Заново изобретая управление: как дух предпринимательства преобразует государственный сектор» сравнивают традиционное бюрократическое государство с лодкой, где одна и та же структура отвечает и за разработку стратегии (прокладывает курс, работает рулевым), и за непосредственное оказание услуг (гребет веслами); такое совмещение функций признается неэффективным [Osborne, Gaebler, 1992. Р. 32; Красильников, Троицкая, 2011. С. 86]. Изменения в восприятии традиционных моделей управления актуализировали важность человекоцентричного подхода [Калашникова, Несмеянов, Акимов, 2025]. Человекоцентричные модели управления получили определенное освещение в российской научной литературе: ряд авторов [Аверин, 2004; Турчинов, Магомедов, 2010] затрагивал вопросы человекоцентричности с позиции духовно-нравственных, социальных проблем в муниципальной службе.

Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления (МСУ) активно разрабатываются в исследованиях российских ученых. Часть работ анализирует особенности кадрового обеспечения системы муниципального управления [Комов, 2020; Фролова, Рогач, 2018], внимание в других исследованиях сконцентрировано

на проблеме развития ее кадрового потенциала [Мирзаев, 2022; Погребцова, 2025; Тумаева, 2025]. В ряде статей предпринята попытка обобщения современных проблем кадрового обеспечения системы муниципального управления [Масилова, Лобов, 2019; Желнинская, Новикова, 2019; Мусинова, Дышловой, 2023; Зайцев, Новикова, Николаева, 2020; Фетисов, 2022]. Отдельное внимание в исследованиях уделяется влиянию цифровой трансформации [Дресвянникова, Крачун, Сторожева, 2022]. Другие исследователи предлагают конкретные инициативы, призванные обеспечить решение упомянутых проблем. В статье Т.В. Гоцко и Ю.Ю. Максимовой проанализированы преимущества и недостатки системы сбалансированных показателей, активно используемой в бизнесе, и перспективы ее внедрения на уровне муниципальных учреждений, в том числе для улучшения кадрового обеспечения [Гоцко, Максимова, 2024].

В то же время остаются недостаточно исследованными проблемы подготовки и сохранения квалифицированных кадров для системы муниципального управления. Настоящее исследование призвано восполнить эти пробелы, а также определить наиболее перспективные способы разрешения данных проблем.

Концептуальный подход к исследованию экосистемы муниципального управления

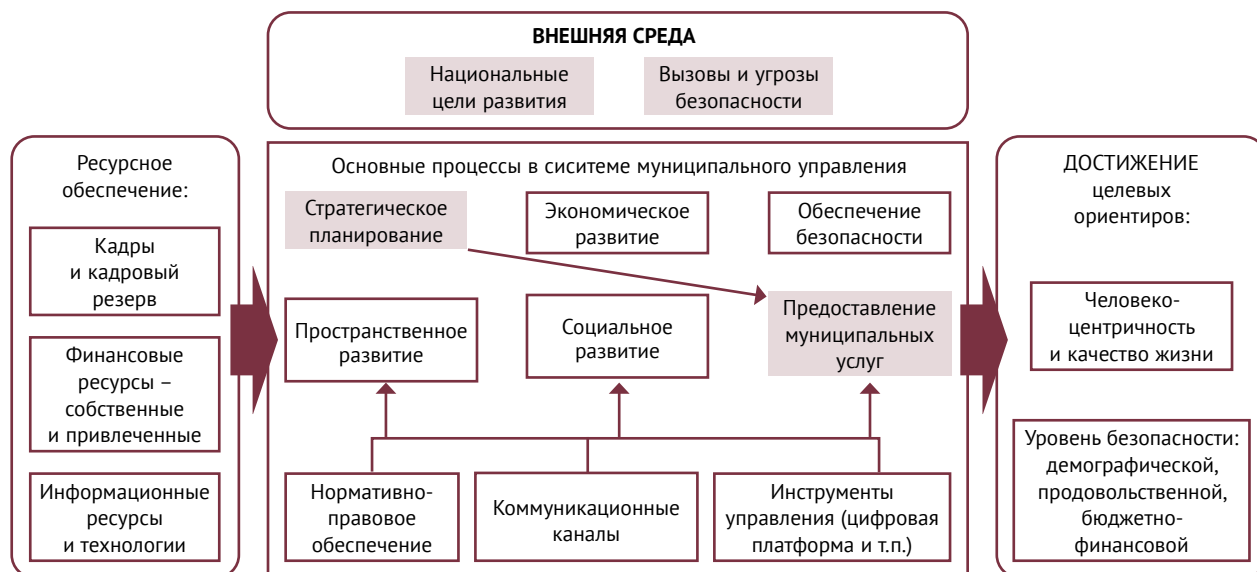
Современная экосистема муниципального управления должна учитывать системные проблемы, с которыми сталкиваются органы МСУ:

- недостаточная степень внутренней интеграции между подразделениями самой местной администрации и между муниципальными образованиями одной пространственной системы;
- невозможность выйти на целевые показатели эффективности и прироста добавленной стоимости в муниципальной экономике;
- разные темпы цифровизации муниципального управления: в ряде случаев автоматизированы отдельные процессы, но нельзя говорить о формировании целостного «цифрового муниципалитета»; решение данной задачи требует сверхусилий и значительных затрат со стороны федерального центра, обеспечивающего автоматизацию процессов;
- несмотря на доступность технологий и методов, используемых в рамках концепции «бережливого муниципалитета», ее внедрение и повсеместная реализация возможны лишь при наличии опытного коммерческого спонсора, готового к запуску на территории муниципального образования таких проектов и моделей;

Кадровые технологии

Рисунок 1. Концептуальная модель экосистемы муниципального управления на основе процессного подхода

Figure 1. Conceptual model of the municipal governance ecosystem based on a process approach



Источник: Составлено авторами

Source: Compiled by the authors

на практике внедрение модели бережливого управления на муниципальном уровне остается фрагментарным, несистемным и не позволяет добиться положительных эффектов;

- преобладание реактивного подхода к оценке и обеспечению экономической безопасности с ориентацией на федеральные программы и проекты, что подтверждается отсутствием данных о системном аудите работы по достижению приемлемого уровня демографической, продовольственной и бюджетно-финансовой безопасности муниципального образования;
- кадровое обеспечение системы муниципального управления находится в кризисном состоянии, так как условия труда, его организация и нормирование, уровень заработной платы на муниципальной службе делают ее мало привлекательной для молодых специалистов.

На **рисунке 1** представлена концептуальная модель экосистемы муниципального управления, отражающая (в рамках процессного подхода) векторы ресурсного обеспечения, основные процессы деятельности органов МСУ, а также целевые ориентиры, лежащие в основе стратегического планирования и управления. При построении модели учтены:

- особенности коммуникационного аспекта – внутренней и внешней интеграции субъектов муниципального управления в части решения задач социально-экономического развития;
- приоритет мониторинга, диагностики и достижения приемлемого уровня демографической,

продовольственной и бюджетно-финансовой безопасности; уровень информационной безопасности зависит от состояния критической информационной инфраструктуры на территории муниципального образования;

- состояние и перспективы цифровизации муниципального управления в технологическом аспекте, так как внедрение цифрового государства на муниципальном уровне требует полного охвата соответствующими технологиями всего управленческого ресурса государственного и муниципального управления;

в ресурсном аспекте акцент сделан на проблемы в системном внедрении сервисно ориентированного подхода, когда регламентации и стандартизации недостаточно, поэтому требуется обучение сотрудников, вовлечение населения в решение социально-экономических проблем (не только через инициативное бюджетирование и «Бюджет для граждан»).

Представленная экосистема муниципального управления нуждается в целенаправленных улучшениях и дополнениях. Опишем отдельные ее элементы более детально:

- ядро модели – деятельность органов МСУ, которая трансформирует ресурсы в конкретные результаты, в первую очередь – в муниципальные услуги;
- целевые ориентиры выступают индикаторами успешного функционирования экосистемы;
- сами процессы направлены на достижение целевых ориентиров;

- экосистема – это сложная, динамичная и взаимосвязанная сеть, где улучшение одного из элементов (например, внедрение новой цифровой платформы) положительно сказывается на всех процессах и итоговых результатах.

Субъектно-объектный подход позволяет кардинально изменить ракурс визуализации экосистемы по сравнению с процессным подходом в части теоретического обоснования роли каждого ее субъекта, направлений и результатов его воздействия на объект (**рисунок 2**).

Некоторые элементы данной системы нуждаются в дополнительном пояснении:

- субъекты модели – активные участники системы – включают как непосредственно органы МСУ с их властными полномочиями и функциями, включая контрольную деятельность, так и территориальное общественное самоуправление как субъект общественной инициативы; кроме того, в нее входят бизнес-сообщество, создающее рабочие места, инвестиционные ресурсы муниципальной экономики, обеспечивающее конкурентную среду и кругооборот ресурсов, технологий и готовых товаров и услуг, а также экспертное и научное сообщество данной территории, анализирующее работу системы;
- давая характеристику объектов системы муниципального управления, важно уточнить, что это не пассивные элементы, а сложные, самодостаточные в своем содержании системы, которые реагируют, отвечают на управленческое воздействие субъектов и могут формировать механизмы, направленные на защиту от воздействий и изменений; субъекты всегда будут стремиться преобразовать, улучшить, стабилизировать состояние и «движение» объектов в рамках своих полномочий и интересов;
- роль населения в этой модели двойственна: она выражается как в электоральной активности граждан, обеспечивающих легитимность власти в качестве заказчика (и оценщика) ее эффективности (и эффективности всей экосистемы муниципального управления), так и в иных способах участия в жизни муниципалитета;
- состояние внешней среды (федеральной и региональной власти), макроэкономические факторы, внешнеэкономические и внешнеполитические процессы, – все это ограничивает и корректирует деятельность субъектов, их

Рисунок 2. Концептуальная модель экосистемы муниципального управления на основе субъектно-объектного подхода

Figure 2. Conceptual model of the municipal governance ecosystem based on the subject-object approach



Источник: Составлено авторами
Source: Compiled by the authors

мотивацию и приоритеты воздействия на объекты. От субъектов муниципального управления требуется гибкость, своевременность, полнота и отдача в реагировании на такие вызовы и угрозы. Вторая модель дополняет и развивает процессную, показывая социально-политическую основу экосистемы муниципального управления.

Современное состояние кадрового обеспечения системы муниципального управления

Кадровый кризис в системе муниципального управления Российской Федерации представляет собой серьезную проблему, обусловленную комплексом социально-экономических, политических и институциональных факторов. Несмотря на декларируемый курс на повышение эффективности публичной власти на местном уровне, эмпирические данные свидетельствуют об устойчивых негативных тенденциях к сокращению квалифицированных управленческих кадров. Дисбаланс между формальными требованиями и реальной кадровой обеспеченностью создает «институциональные ловушки», подрывая саму возможность реализации человекоцентричного подхода и достижения национальных целей развития.

Кадровые технологии

Рисунок 3. Динамика численности и изменение соотношения муниципальных служащих из представительных органов и местных администраций в России за 2010–2022 годы

Figure 3. Dynamics of the number and change in the ratio of municipal employees from representative bodies and local administrations in Russia in 2010–2022

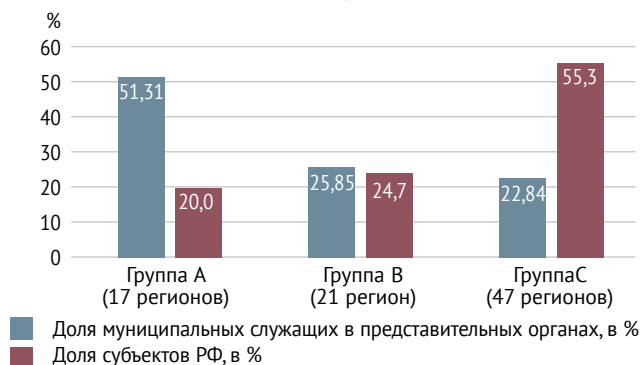


Источник: Составлено авторами по данным статистического сборника Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2024». http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

Source: Compiled by the authors based on data from Rosstat's statistical compendium «Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2024». http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

Рисунок 4. Распределение субъектов РФ по данным о муниципальных служащих в представительных органах методом АВС-анализа за 2022 год

Figure 4. Distribution of Russian Federation constituent entities based on data on municipal employees in representative bodies using ABC analysis in 2022



Источник: Составлено авторами по данным статистического сборника Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2024». http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

Source: Compiled by the authors based on data from Rosstat's statistical compendium «Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2024». http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

На **рисунке 3** представлены результаты анализа динамики численности и изменения соотношения муниципальных служащих из представительных органов и местных администраций за 2010–2022 годы. Он демонстрирует устойчивую тенденцию к снижению общей численности муниципальных служащих: на 14,5 % за 12 лет, или на 48 952 человек. В наибольшей степени сократилась численность муниципальных служащих в представительных органах (на 23,8 %), а число работников местных администраций снизилось на 15,4 % за указанный период.

В ходе изучения данных о распределении по регионам численности муниципальных служащих за 2022 год был применен метод АВС-анализа. Результаты исследования показывают, что в представительных органах в 17 субъектах РФ сосредоточено 51,31 % муниципальных служащих (**рисунок 4**).

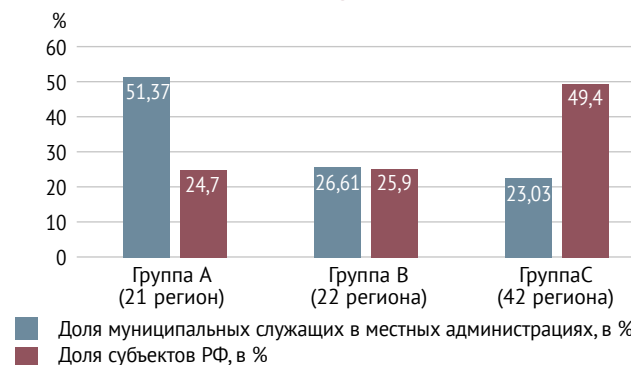
При этом в местных администрациях 21 региона страны сосредоточено 50,37 % муниципальных служащих (**рисунок 5**).

Топ-5 регионов с наибольшей долей муниципальных служащих в представительных органах и в местных администрациях представлен в **таблице 1**. Административные центры всех перечисленных субъектов РФ представляют собой крупные города, что объясняет высокую концентрацию муниципальных служащих.

На фоне роста полномочий органов местного самоуправления и сокращения численности адми-

Рисунок 5. Распределение субъектов РФ по данным о муниципальных служащих в местных администрациях методом АВС-анализа за 2022 год

Figure 5. Distribution of Russian Federation constituent entities based on data on municipal employees in local administrations using ABC analysis in 2022



Источник: Составлено авторами по данным статистического сборника Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2024». http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

Source: Compiled by the authors based on data from Rosstat's statistical compendium «Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2024». http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

Таблица 1. Субъекты РФ с самыми высокими показателями доли муниципальных служащих в представительных органах в РФ за 2022 год

Table 1. Russian Federation constituent entities with the highest share of municipal employees in representative bodies in the Russian Federation in 2022

Субъекты РФ	Муниципальные служащие в представительных органах		Субъекты РФ	Муниципальные служащие в местных администрациях	
	Человек	В процентах от общего количества в РФ, %		Человек	В процентах от общего количества в РФ, %
1. Республика Татарстан	511	7,85	1. Краснодарский край	11 674	4,21
2. Челябинская область	240	3,69	2. Ростовская область	10 836	3,90
3. Свердловская область	227	3,49	3. Красноярский край	7 705	2,78
4. Санкт-Петербург	215	3,30	4. Республика Башкортостан	7 639	2,75
5. Нижегородская область	202	3,10	5. Нижегородская область	7 554	2,72

Источник: Составлено авторами по данным статистического сборника Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2024». http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf
Source: Compiled by the authors based on data from Rosstat's statistical compendium "Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2024". http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

нистративного аппарата растет круг задач специалистов органов МСУ, что провоцирует перегруженность их работы. К этому добавляется устойчивая тенденция к старению кадрового состава и увеличению среднего возраста руководителей в органах МСУ. Для старшего поколения руководителей и муниципальных служащих типичен административно-командный стиль управления, а также нехватка навыков в области цифровых технологий и их использования в условиях автоматизации части функций государственного и муниципального служащего.

Еще одним важным фактором, негативно влияющим на кадровое обеспечение регионов, является территориальная асимметрия в их развитии, что сказывается и на качестве жизни в том или ином субъекте РФ. В рейтинге качества жизни Агентства стратегических инициатив (АСИ) лидирует Москва, Санкт-Петербург занимает 2-е место, на 3-м месте – Республика Татарстан¹; эти субъекты РФ входят в число лидеров по количеству муниципальных служащих и уровню их зарплат. Если для региона характерен низкий естественный прирост населения и отрицательный миграционный прирост, для него и входящих в его состав муниципальных образований будут типичны тенденция к концентрации части населения в крупных агломерациях региона и снижение значений основных социально-экономических показателей по сравнению с другими, более интенсивно развивающимися территориями страны. Такая ситуация чревата и другими системными проблемами. Если нет прецедентов успешного решения проблем муниципального уровня, социально-экономического

развития муниципалитетов, будет снижаться и уровень доверия к власти, и инвестиционная привлекательность территории. Падение доверия к органам МСУ чревато снижением не только рейтингов глав муниципальных образований, но и привлекательности данных территорий для проживания, а также усилением оттока населения.

Территориальная асимметрия в распределении кадров, квалификационный разрыв между существующими компетенциями и требованиями к муниципальному служащему цифровой эпохи, а также дефицит специалистов в области ИТ на местах в силу низкой оплаты труда для специалистов такой категории и удаленности от административных центров, – все это дополняется невысокой мотивацией муниципальных служащих, связанной с низкой оплатой труда по сравнению с региональными органами исполнительной власти.

Характеристика основных кадровых проблем в современной системе муниципального управления России

Среди наиболее важных для муниципального управления кадровых проблем в современных условиях следует упомянуть следующие.

Системный дисбаланс в оплате труда между разными регионами с учетом средней заработной платы в экономике и пространственного фактора. В **таблице 2** представлены данные о среднемесячной заработной плате муниципальных служащих в представительных органах и в местных администрациях за 2022 год по топ-5 регионов страны с самыми высокими показателями по их численности.

Во всех приведенных случаях уровень оплаты выше в представительных органах, чем в мест-

1 Национальный рейтинг качества жизни. https://asi.ru/government_officials/quality-of-life-ranking/

Кадровые технологии

Таблица 2. Среднемесячная заработная плата муниципальных служащих из выборки субъектов РФ за 2022 год
Table 2. Average monthly salary of municipal employees from a sample of Russian Federation constituent entities in 2022

Регионы с наибольшей долей муниципальных служащих в представительных органах			
Субъекты РФ	Среднемесячная начисленная зарплата, руб.		
	Представительные органы	Местные администрации	В экономике региона
1. Республика Татарстан	54 781	49 740	52 274
2. Челябинская область	63 975	51 053	50 104
3. Свердловская область	65 646	62 028	55 308
4. Санкт-Петербург	76 589	76 640	86 630
5. Нижегородская область	72 101	57 395	48 368
Регионы с наибольшей долей муниципальных служащих в местных администрациях			
1. Краснодарский край	69 236	56 883	50 252
2. Ростовская область	60 646	52 999	44 767
3. Красноярский край	104 721	78 146	71 728
4. Республика Башкортостан	80 735	57 843	49 460
5. Нижегородская область	72 101	57 395	48 368

Источник: Составлено авторами по данным статистического сборника Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2024». http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

Source: Compiled by the authors based on data from Rosstat's statistical compendium "Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2024". http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

Таблица 3. Распределение выборки субъектов РФ по среднемесячной начисленной заработной плате за 2022 год

Table 3. Distribution of the sample of Russian Federation constituent entities by average monthly accrued wages in 2022

Субъекты РФ	Среднемесячная начисленная зарплата, руб.		
	Представительные органы	Местные администрации	В экономике региона
1. Москва	169 911	204 653	169 715
2. Московская область	88 121	80 932	88 137
3. Санкт-Петербург	76 589	76 640	86 630
4. Красноярский край	104 721	78 146	71 728
5. Свердловская область	65 646	62 028	55 308
6. Республика Татарстан	54 781	49 740	52 274
7. Краснодарский край	69 236	56 883	50 252
8. Челябинская область	63 975	51 053	50 104
9. Республика Башкортостан	80 735	57 843	49 460
10. Нижегородская область	72 101	57 395	48 368
11. Ростовская область	60 646	52 999	44 767

Источник: Составлено авторами по данным статистического сборника Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2024». http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

Source: Compiled by the authors based on data from Rosstat's statistical compendium "Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2024". http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf

ных администрациях. Уровень оплаты труда за тот же период в Москве, Московской области и в Санкт-Петербурге среди муниципальных служащих и в экономике региона был заметно выше (таблица 3). Разрыв в уровне оплаты труда лидера выборки (Москва) и региона, завершающего ее (Ростовская область), в 3,8–3,9 раза по оплате труда в экономике региона и в местных администра-

циях соответственно свидетельствует о сильных пространственных диспропорциях.

Дисбаланс в оплате труда провоцирует такие негативные эффекты, как:

- отток специалистов из удаленных от административных центров территорий: наиболее амбициозные и квалифицированные муниципальные сотрудники переходят на работу в регио-

нальные и даже федеральные органы власти, в результате чего в системе МСУ остаются менее активные и мотивированные специалисты;

- депрофессионализация управления, когда ключевые позиции, требующие соответствующего уровня экспертизы в области муниципальных финансов, стратегического планирования и проектного управления, остаются вакантными.

В современных условиях специалисты муниципалитетов сталкиваются с такими противоположными по содержанию и результатам явлениями, как отток специалистов и «кадровый профайлинг». Если сопоставить данные тенденции в управлении кадрами, то можно выделить несколько негативных факторов:

- низкая мотивация и отток кадров из удаленных регионов усугубляются активным применением технологий «кадрового профайлинга», когда более привлекательные для муниципальных служащих местные администрации (как правило, административного центра региона) реализуют программы развития персонала, активно разрабатывают «карты талантов» с целью непрерывного улучшения условий труда и повышения эффективности подбора кадров;
- противоречия в отношении к сотрудникам: с одной стороны, сотрудник рассматривается как ресурсная единица, которую можно переманить более привлекательными условиями труда, с другой – муниципальный служащий воспринимается как носитель уникальных компетенций, потенциал которого для местной администрации нужно раскрывать через инвестиции в его будущий рост. В результате некоторые администрации, которые не предпринимают соответствующих шагов, становятся «донорами» для других, более привлекательных местных администраций; там самым формируется тенденция к «кадровому опустыниванию» отдельных территорий.

Тесная взаимосвязь выделенных явлений свидетельствует о необходимости проактивного реагирования муниципалитетов на подобные тенденции. Они могут внедрять «кадровый профайлинг» для выявления самых перспективных сотрудников и их целенаправленного развития, предлагая индивидуальные условия занятости, чтобы удержать их и мотивировать на работу в конкретном муниципалитете. Не исключена и ситуация, когда регион, не вкладываясь в дорогостоящий профайлинг, «снимает сливки» с подготовленной «карты талантов» муниципалитета, просто переманивая уже выявленных лучших сотрудников, а муниципалитет теряет инвестиции, вложенные в развитие сотрудников, и его система профайлинга

обесценивается. Поэтому целесообразно отслеживать и контролировать случаи перераспределения существующих кадровых ресурсов внутри системы государственного и муниципального управления, часто ведущие к деградации слабых звеньев системы. Без такого контроля любая работа по выявлению талантов на местах будет лишь создавать удобный «кадровый каталог» для их последующего переманивания (например, в региональные органы власти), и инвестиции в развитие сотрудников не будут иметь смысла.

2. Проблема «цифрового разрыва» как барьер для внедрения человекоцентричного подхода на местах связана с тем, что требования к созданию цифровой модели муниципального управления предполагают владение служащими навыками работы с большими данными, основами кибербезопасности, управления цифровыми платформами и сервисного дизайна. Однако это требует непрерывного повышения квалификации муниципальных служащих по направлениям, связанным с цифровой трансформацией, и наличия в штате IT-специалистов.

Это создает ситуацию, когда технологические инструменты для реализации человекоцентричного подхода (например, анализ цифрового следа для проактивного предоставления услуг, краудсорсинговые платформы) либо не внедряются, либо используются формально, не приводя к реальному повышению качества жизни. Подобные примеры были типичны для цифровизации медицинской отрасли, когда при наличии новейшего медицинского оборудования поликлиники и другие медицинские учреждения не могли их использовать по назначению из-за отсутствия специалистов соответствующей категории. Решение такой проблемы, помимо повышения уровня оплаты труда, требует планомерной государственной политики по подготовке специалистов, способных полноценно использовать новые цифровые технологии в государственном и муниципальном управлении.

3. Территориальная асимметрия провоцирует кадровый «голод» отдельных территорий внутри государства. В зависимости от кадровой обеспеченности территорий выделяются «агломерационные центры», «стабильные регионы» и «кадровые пустыни». Если для «агломерационных центров» характерен относительно высокий конкурс на вакансии, возможность не только привлекать кадры, но и постоянно обновлять кадровый резерв, в «стабильных регионах» встречаются умеренный кадровый дефицит и точечные кадровые проблемы, то в «кадровых пустынях» (особенно в сельских населенных пунктах) наблюдается хронический, системный дефицит по всем ключевым позициям.

Кадровые технологии

Направления и способы решения кадровых проблем муниципалитетов Российской Федерации

Решение кадровых проблем требует комплексного подхода, сочетающего меры материального стимулирования и по улучшению условий труда, а также мероприятия, нацеленные на развитие компетенций муниципальных служащих и изменение общественного восприятия МСУ.

Реализация региональной кадровой политики по обновлению и развитию кадров органов МСУ региона – задача, которую должны совместно решать представители региональной и муниципальной власти при активной кадровой политике и финансовой поддержке на федеральном уровне. Кроме типичных для современной практики направлений – непрерывное образование муниципальных служащих (с учетом требований о повышении цифровых навыков и внедрении человекоцентрированного подхода к управлению), разработка и реализация программ поддержки молодых специалистов органов МСУ – можно говорить о перспективности внедрения:

- гибких форм занятости для ряда позиций, повышающих привлекательность таких рабочих мест для молодых специалистов;
- возможности постоянного «аутсорсинга» специалистов из региональных органов власти для решения проблем местных администраций, входящих в состав субъекта РФ.

С учетом глубины перечисленных проблем кадрового обеспечения, с которыми сталкивается система муниципального управления в РФ, можно представить следующую систему мер по их преодолению:

1) Создание дифференцированной системы мотивации и поддержки, включающей:

возможность надбавок для муниципальных служащих дефицитных специальностей (например, IT) для удержания и защиты от переманивания (так, чтобы итоговая зарплата такого сотрудника не отличалась от жалования на аналогичной должности в органе исполнительной власти региона, к которому отнесен муниципалитет);

предоставление индивидуального пакета «нефинансовой мотивации», включающей для таких категорий муниципальных служащих оплату мобильной связи, Интернета, компенсацию затрат на профессиональное обучение; такие меры должны носить временный характер, в противном случае может возникнуть искусственный кадровый дефицит: эти условия могут спровоцировать отток сотрудников из тех муниципалитетов, которые не в состоянии предоставить подобные льготы и преференции.

2) Реформа системы подготовки и переподготовки кадров, например, в виде получения муниципальными служащими «цифрового сертификата» на курсы повышения квалификации, в которых они наиболее заинтересованы в соответствии с их текущими потребностями. В этом вопросе целесообразно внедрять персональный подход. Меры контроля также требуют проработки, чтобы данные средства не пошли на перепрофилирование и не привели к уходу работника с муниципальной службы вообще (примеры из частной практики свидетельствуют о положительном опыте включения в трудовой договор требования возврата вложенных в повышение квалификации работника средств в случае его увольнения по собственному желанию).

Опыт РАНХиГС по повышению квалификации муниципальных служащих представляется наиболее передовым и востребованным на всех уровнях власти и требует тиражирования в больших масштабах с учетом его доступности и окупаемости затрат федерального бюджета. Кроме этого, важно обеспечивать своевременную актуализацию профессиональных стандартов и типовых должностных инструкций, отражающих новые роли муниципального служащего как менеджера муниципальных проектов, куратора онлайн-сервисов и т.п.

3) Межмуниципальное сотрудничество и аутсорсинг функций является логичным и эффективным решением проблемы кадрового «голода». Практика создания межмуниципальных IT-центров, способных обслуживать несколько соседних районов, некоторые из которых страдают от дефицита IT-специалистов и дорогостоящего программного обеспечения, позволяет достигать соответствующего синергетического эффекта.

Интересен пример модели «управляющей компании», когда более сильный в кадровом и финансовом обеспечении муниципалитет берет на себя часть функций по управлению и обеспечению кадрами так называемых «подшефных» муниципалитетов, реализуя сетевой подход к решению общих проблем. Такая практика успешно внедрялась в 2016–2018 годах, что показало ее эффективность.

Расширение возможностей аутсорсинга в условиях дефицита не только кадров, но и ряда технологий, программного обеспечения делает популярным и доступным в условиях цифрового государства аутсорсинг части непрофильных и высокотехнологичных функций (IT-поддержка, юридическое сопровождение, стратегический консалтинг) на конкурсной основе. Важно эффективное нормативное правовое регулирование этой деятельности и пресечение коррупционных схем.

4) Формирование кадрового резерва и работа с молодежью требуют системного подхода. Эти меры должны включать не только образовательные проекты (программы стажировок студентов в муниципалитетах с последующей гарантией трудоустройства), но другие мероприятия, например, проведение конкурсов и олимпиад по муниципальному управлению, победители которых получают направление на стажировку в лучшие муниципалитеты страны с последующей задачей тиражирования полученного опыта по месту жительства.

Заключение

Проведенное исследование показало, что принципиально важно сделать управляемой и контролируемой систему ротации кадров между уровнями власти, в том числе между успешными и проблемными муниципалитетами. Необходимо контроли-

ровать процесс переманивания лучшими региональными и муниципальными органами власти кадров из «муниципалитетов-доноров», например, через обязательную компенсацию затрат муниципальному образованию, теряющему лучшего специалиста, а также с помощью разработки и реализации общего плана кадровых изменений, делающих ротацию взаимовыгодной для всех ее участников.

Достижение таких целевых показателей, как рост цифровой грамотности и компетентности муниципальных служащих, снижение их среднего возраста, реализация муниципальных услуг в соответствии с требованиями и возможностями внедряемых новых технологий, позволит поддерживать имидж муниципальной службы на высоком уровне и успешно адаптироваться к вызовам цифровой эпохи.

Литература

- Аверин А.Н. Муниципальная социальная политика и подготовка муниципальных служащих: учебное пособие. М.: Издательство РАГС, 2004. EDN: QODPCT
- Гоббс Т. Левиафан / Пер. с англ. А. Гутермана. М.: АСТ, 2021.
- Гоцко Т.В., Максимова Ю.Ю. Интеграция системы сбалансированных показателей в муниципальное управление. *Экономика, предпринимательство и право*. 2024. Т. 14. № 2. С. 551–568. <https://doi.org/10.18334/epp.14.2.120531>. EDN: FQGGGEV
- Дресвянникова О.Г., Крачун Ю.С., Сторожева Н.С. Проблемы кадрового обеспечения в органах государственного управления и в условиях цифровизации. *Академическая публицистика*. 2022. № 1-2. С. 282–287. EDN: PPWWUU
- Желнинская А.А., Новикова Л.А. Основные проблемы формирования кадрового потенциала муниципальной службы в современных условиях. *Вестник Воронежского института высоких технологий*. 2019. № 4 (31). С. 85–87. EDN: IMYUZF
- Зайцев А.А., Новикова А.А., Николаева Г.Е. Проблемы кадрового обеспечения муниципального управления в Российской Федерации. *Журнал правовых и экономических исследований*. 2019. № 2. С. 7–12. <https://doi.org/10.26163/GIEF.2019.68.65.001>. EDN: KOCKXO
- Калашникова И.В., Несмеянов Д.В., Акимов Д.В. Человекоцентричная парадигма управления: макро- и микроуровень. *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. 2025. № 3. С. 147–155. <https://doi.org/10.24412/2220-2404-2025-3-4>. EDN: EJEYXR
- Комов В.Э. Особенности кадрового обеспечения муниципального управления // Государство, власть, управление и право. Материалы XI Всероссийской научно-практической конференции, Москва, 4 декабря 2020 года / Под ред. Ф.Г. Мышко, Н.А. Омельченко, Н.Н. Соколова. М.: Государственный университет управления, 2020. С. 134–137. EDN: YBMNBQ
- Корнюхин С.А. Теория рациональной бюрократии и некоторые аспекты современного подхода к организации гражданской службы в Великобритании. *Вестник Московского университета. Серия 11: Право*. 2011. № 4. С. 125–133. EDN: OONJYP
- Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Концепция «New public management»: возможности и ограничения. *Вестник Пермского университета. Политология*. 2011. № 1 (13). С. 81–91.
- EDN: NUOWAP
- Лазарев В.В. Теория рациональной бюрократии // Современные проблемы социально-экономической адаптации субъектов хозяйственной деятельности: сборник статей / Под ред. С.Г. Ковалева, Э.Х. Локшиной. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2005. С. 180–200.
- Масилова М.Г., Лобов В.Е. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения. *Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса*. 2019. № 4. С. 170–179. <https://doi.org/10.24866/VVUSU/2073-3984/2019-4/170-179>. EDN: CVLQRB
- Мирзаев М.А. Кадровый потенциал муниципальной службы: подбор и расстановка кадров. *Евразийский юридический журнал*. 2022. № 6 (169). С. 123–125. EDN: TKZBTN
- Мусинова Т.М., Дышловой И.Н. Кадровое обеспечение муниципального управления // Проблемы и перспективы развития системы учета, аудита и государственного управления в условиях цифровой экономики: Материалы III Международной научно-практической конференции, Симферополь, 26 мая 2023 года / Отв. ред. А.В. Сметанко. Симферополь: Ариал, 2023. С. 851–853. EDN: ZERSOT
- Погребцова Е.А. Специфика развития кадрового потенциала современной системы муниципального управления. *Информатика. Экономика. Управление*. 2025. Т. 4. № 2. С. 4024–4034. <https://doi.org/10.47813/2782-5280-2025-4-2-4024-4034>. EDN: RDGOOQ
- Тощенко Ж.Т. Общественный договор: эволюция идей // Россия реформирующаяся: ежегодник. Вып. 21 / Отв. ред. М.К. Горшков. М.: Федеральный научно-исследовательский социологический центр РАН, 2023. С. 98–121. <https://doi.org/10.19181/ezheg.2023.4>. EDN: WOSWA
- Тумаева Т.В. Кадровый потенциал государственного и муниципального управления. *Вестник науки*. 2025. Т. 3. № 2 (83). С. 404–410. EDN: CRMYGK
- Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. М.: Изд-во РАГС, 2010. EDN: QOLVUR
- Фетисов А.В. Актуальные проблемы кадрового обеспечения современной системы муниципального управления и пути

Кадровые технологии

их решения с учетом зарубежного опыта мотивации муниципальных служащих. *Молодой ученый*. 2022. № 3 (398). С. 210–213. EDN: DDSKCV

Фролова Е.В., Рогач О.В. Кадровое обеспечение местных органов власти в современных российских условиях. *Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные*

перемены. 2018. № 4 (146). С. 369–385. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.4.19>. EDN: XZPHRJ

Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading: Addison-Wesley, 1992. In English

References

- Averin A.N. Municipal social policy and training of municipal employees: textbook. Moscow: Izdatelstvo RAGS, 2004. EDN: QODPCT. In Russian
- Dresvyannikova O.G., Krachun Yu.S., Storozheva N.S. Problems of staffing in government bodies and in the context of digitalization. *Akademicheskaya publitsistika*. 2022. No. 1-2. P. 282–287. EDN: PPWWUU. In Russian
- Fetisov A.V. Current issues of staffing the modern municipal government system and ways to solve them, considering international experience in motivating municipal employees. *Molodoy uchenyy*. 2022. No. 3 (398). P. 210–213. EDN: DDSKCV. In Russian
- Frolova E.V., Rogach O.V. Problems of local government staffing in modern Russia. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskiye i sotsialnyye peremeny*. 2018. No. 4 (146). P. 369–385. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.4.19>. EDN: XZPHRJ. In Russian
- Gotsko T.V., Maksimova Yu.Yu. Integration of the balanced scorecard system into local self-governance. *Ekonomika, predprinimatelstvo i pravo*. 2024. Vol. 14. No. 2. P. 551–568. <https://doi.org/10.18334/epp.14.2.120531>. EDN: FQGGEV. In Russian
- Hobbes T. Leviathan / Translated from English by A. Guterman. Moscow: AST, 2021. In Russian
- Kalashnikova I.V., Nesmeyanov D.V., Akimov D.V. Human-centered management paradigm: macro and micro levels. *Gumanitarnyye, sotsialno-ekonomicheskiye i obshchestvennyye nauki*. 2025. No. 3. P. 147–155. <https://doi.org/10.24412/2220-2404-2025-3-4>. EDN: EJEYXR. In Russian
- Komov V.E. Personnel management features of municipal administration. // State, Power, Management, and Law. Materials of the XI All-Russian Scientific and Practical Conference, Moscow, December 4, 2020. / Ed. by F.G. Myshko, N.A. Omelchenko, N.N. Sokolov. Moscow: Gosudarstvennyy universitet upravleniya, 2020. P. 134–137. EDN: YBMNBQ. In Russian
- Kornyukhin S.A. Theory of rational bureaucracy and some aspects of modern approach to the British Civil Service. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo*. 2011. No. 4. P. 125–133. EDN: OONJYP. In Russian
- Krasilnikov D.G., Troitskaya E.A. The concept of “New Public Management”: opportunities and limitations. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*. 2011. No. 1 (13). P. 81–91. EDN: NUOWAP. In Russian
- Lazarev V.V. Theory of rational bureaucracy // Modern problems of socio-economic adaptation of business entities: collection of articles / Ed. by S.G. Kovalev, E.Kh. Lokshina. St. Petersburg: Izdatelstvo Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i finansov, 2005. P. 180–200. In Russian
- Masilova M.G., Lobov V.E. Problems of staffing local government and ways to solve them. *Territoriya novykh vozmozhnostey. Vestnik Vladivostokskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i servisa*. 2019. No. 4. P. 170–179. <https://doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2019-4/170-179>. EDN: CVLQRB. In Russian
- Mirzaev M.A. Personnel potential of municipal service: selection and placement of personnel. *Yevraziyskiy yuridicheskiy zhurnal*. 2022. No. 6 (169). P. 123–125. EDN: TKZBTN. In Russian
- Musinova T.M., Dyshlovoy I.N. Personnel support for municipal administration // Problems and prospects for the development of accounting, auditing and public administration systems in the context of the digital economy: Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference, Simferopol, May 26, 2023 / Ed. by A.V. Smetanko. Simferopol: Arial, 2023. P. 851–853. EDN: ZERSOT. In Russian
- Pogrebtsova E.A. The specifics of the development of human resources in the modern system of municipal government. *Informatika. Ekonomika. Upravleniye*. 2025. Vol. 4. No. 2. P. 4024–4034. <https://doi.org/10.47813/2782-5280-2025-4-2-4024-4034>. EDN: RDGOOQ. In Russian
- Toshchenko Zh. T. Social contract: the evolution of ideas. // *Rossiya reformiruyushchayasya. Yezhegodnik*. Issue 21. / Ed. by M.K. Gorshkov. Moscow: Federalnyy nauchno-issledovatel'skiy sotsiologicheskiy tsentr RAN, 2023. P. 98–121. <https://doi.org/10.19181/ezheg.2023.4>. EDN: WOSWA. In Russian
- Tumaeva T.V. Human resources potential of state and municipal administration. *Vestnik nauki*. 2025. Vol. 3. No. 2 (83). P. 404–410. EDN: CRMYGK. In Russian
- Turchinov A.I., Magomedov K.O. Personnel potential of the state civil service: spiritual and moral problems. Moscow: Izdatelstvo RAGS, 2010. EDN: QOLVUR. In Russian
- Zaitsev A.A., Novikova A.A., Nikolaeva G.E. Problems of staffing in municipal management in Russian Federation. *Zhurnal pravovyykh i ekonomicheskikh issledovaniy*. 2019. No. 2. P. 7–12. <https://doi.org/10.26163/GIEF.2019.68.65.001>. EDN: KOCKXO. In Russian
- Zhelinskaya A.A., Novikova L.A. Problems of formation of human capacity in the public and municipal services in modern conditions. *Vestnik Voronezhskogo instituta vysokikh tekhnologiy*. 2019. No. 4 (31). P. 85–87. EDN: IMYUZF. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Дарья Павловна Карпова, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов общественного сектора Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: karpova-dp@ranepa.ru

<https://orcid.org/0000-0003-4975-6805>

Михаил Геннадьевич Полозков, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: polozkov-mg@ranepa.ru

<https://orcid.org/0000-0002-8763-6284>

Д.П. Карпова, М.Г. Полозков, Г.В. Тимофеева. Противоречия кадрового обеспечения современной системы муниципального управления в РФ

Галина Владимировна Тимофеева, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: timofeeva-gv@ranepa.ru <https://orcid.org/0000-0002-3582-4590>

Для цитирования: Карпова Д.П., Полозков М.Г., Тимофеева Г.В. Противоречия кадрового обеспечения современной системы муниципального управления в Российской Федерации. *Государственная служба*. 2025. № 6. С. 58–69.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS:

Daria P. Karpova, Candidate of Sci. (Economics), Associate Professor, Department of Public Sector Economy and Finance, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: karpova-dp@ranepa.ru <https://orcid.org/0000-0003-4975-6805>

Mikhail G. Polozkov, Doctor of Sci. (Economics), Associate Professor, Professor, Department of Public Sector Economy and Finance, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: polozkov-mg@ranepa.ru <https://orcid.org/0000-0002-8763-6284>

Galina V. Timofeeva, Doctor of Sci. (Economics), Professor, Department of Public Sector Economy and Finance, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: timofeeva-gv@ranepa.ru <https://orcid.org/0000-0002-3582-4590>

For citation: Karpova D.P., Polozkov M.G., Timofeeva G.V. Contradictions in staffing the modern municipal governance system in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2025. No. 6. P. 58–69.

ЧТО ЧИТАТЬ?



Маслов Д.В., Лаврова Т.Б. Модель ЭКГУ: модель эффективности и качества государственного управления. М.: «Дело», 2025.

Монография посвящена вопросам профессионального развития государственных и муниципальных служащих в условиях современных глобальных изменений. В издании рассматриваются мегатренды, влияющие на сферу государственного управления, анализируются уровни зрелости профессиональной среды, а также представлены современные подходы и архитектура системы профессионального развития служащих. Материалы пособия содержат практические рекомендации, аналитические обзоры и примеры эффективных решений в кадровой политике, что делает его полезным для специалистов, руководителей кадровых служб и всех, кто интересуется вопросами кадрового обеспечения государственного управления.