

Научная статья

Original article

УДК 351/354:35.08

doi: 10.55186/2413046X_2025_10_11_265

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ
ЭФФЕКТИВНОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И
РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ**
**METHODOLOGICAL FOUNDATIONS FOR FORMING AN EFFECTIVE
PERSONNEL POLICY IN THE SYSTEM OF MUNICIPAL
GOVERNMENT: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND RUSSIAN
REALITIES**



Комаров Михаил Александрович, к.э.н., доцент, доцент кафедры менеджмента и информатики, Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт имени А.К. Кортунова – филиал ФГБОУ ВО «Донской государственный аграрный университет», г. Новочеркасск, Ростовская область, Россия, E-mail: makoomar@yandex.ru

Мищенко Яна Петровна, к.с.н., доцент кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Ростов-на-Дону, Россия, E-mail: mishchenko.yana2015@yandex.ru

Янчевский Дмитрий Петрович, аспирант кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Ростов-на-Дону, Россия, E-mail: leva380@mail.ru

Komarov Mikhail Aleksandrovich, PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Informatics of the A.K. Kortunov Novocherkassk Engineering and Reclamation Institute - branch of the Don State Agrarian University, Novocherkassk, Rostov Region, Russia, E-mail: makoomar@yandex.ru

Mishchenko Yana Petrovna, PhD, Associate Professor of the Department of Political Science and Ethnopolitics at the South Russian Institute of Management, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, E-mail: mishchenko.yana2015@yandex.ru

Yanchevsky Dmitry Petrovich, PhD Student at the Department of Political Science and Ethnopolitics of the South Russian Institute of Management, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, E-mail: leva380@mail.ru

Аннотация. Актуальность исследования обусловлена необходимостью совершенствования кадровой политики в системе муниципального управления Российской Федерации в условиях современных вызовов и трансформации публичного управления. Целью статьи является разработка комплексной методологии формирования эффективной кадровой политики на муниципальном уровне на основе сравнительного анализа международного опыта и российской практики. Методологическую основу исследования составили системный подход, сравнительный анализ, статистические методы, а также анализ документов и нормативно-правовой базы. В результате исследования выявлены ключевые тенденции развития кадрового потенциала муниципальных образований, проанализированы лучшие международные практики кадрового менеджмента в системе местного самоуправления, разработана комплексная модель кадровой политики, адаптированная к российским условиям. Научная новизна заключается в интеграции стратегического, проектного и цифрового подходов к управлению

человеческими ресурсами на муниципальном уровне. Практическая значимость исследования состоит в разработке конкретных механизмов и инструментов повышения эффективности кадровой работы, которые могут быть внедрены в практику муниципальных образований. Выводы исследования свидетельствуют о необходимости системной модернизации кадровой политики с учетом международного опыта и российской специфики.

Abstract. The relevance of the study is determined by the need to improve personnel policy in the municipal governance system of the Russian Federation in the context of modern challenges and the transformation of public administration. The purpose of the article is to develop a comprehensive methodology for forming an effective personnel policy at the municipal level based on a comparative analysis of international experience and Russian practice. The methodological basis of the research includes a systems approach, comparative analysis, statistical methods, as well as document analysis and analysis of the regulatory framework. The study identifies key trends in the development of the personnel potential of municipalities, analyzes international best practices in personnel management within local government systems, and develops a comprehensive personnel policy model adapted to Russian conditions. The scientific novelty lies in the integration of strategic, project-based, and digital approaches to human resource management at the municipal level. The practical significance of the research consists in the development of specific mechanisms and tools for enhancing the effectiveness of personnel work, which can be implemented in the practice of municipalities. The conclusions of the study indicate the necessity for a systemic modernization of personnel policy, taking into account international experience and Russian specifics.

Ключевые слова: кадровая политика, муниципальное управление, государственная служба, человеческие ресурсы, международный опыт,

сравнительный анализ, эффективность управления, местное самоуправление, профессиональное развитие, цифровая трансформация

Keywords: personnel policy, municipal government, civil service, human resources, international experience, comparative analysis, management efficiency, local government, professional development, digital transformation

Современные вызовы, стоящие перед системой муниципального управления, обуславливают необходимость разработки комплексной методологии формирования эффективной кадровой политики, адаптированной к специфическим условиям конкретных территорий. Глобальные тенденции цифровизации, изменения демографической структуры населения, повышение требований к качеству публичных услуг требуют переосмысления традиционных подходов к управлению человеческими ресурсами на местном уровне [1, с. 45].

Актуальность исследования определяется наличием системных проблем в кадровом обеспечении муниципальных образований Российской Федерации. Статистические данные свидетельствуют о негативных тенденциях: старении кадрового состава, росте текучести персонала, снижении привлекательности муниципальной службы для молодых специалистов [2, с. 78]. В этой связи изучение и адаптация международного опыта представляется особенно важным для разработки эффективных механизмов кадровой политики.

Целью исследования является разработка комплексной методологии формирования эффективной кадровой политики в системе муниципального управления на основе сравнительного анализа международного опыта и российской практики. Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи:

- анализ современных тенденций развития кадрового потенциала муниципальных образований;
- сравнительный анализ моделей кадровой политики в зарубежных странах;

- выявление лучших практик управления человеческими ресурсами на местном уровне;
- разработка комплексной модели кадровой политики для муниципальных образований России.

Методологическую основу исследования составили системный подход, методы сравнительного анализа, статистические методы обработки данных, анализ документов и нормативно-правовой базы. Эмпирическую базу исследования образуют статистические данные Росстата, результаты социологических исследований, нормативно-правовые акты Российской Федерации и зарубежных стран.

Исследование проводилось с использованием комплекса взаимодополняющих методов, обеспечивающих достоверность и валидность полученных результатов. Основу методологии составил системный подход, позволивший рассмотреть кадровую политику как целостную систему управления человеческими ресурсами [3, с. 112].

Сравнительный анализ применялся для изучения моделей кадровой политики в различных странах. Были проанализированы континентальная (карьерная) и англосаксонская (должностная) модели государственной службы, их адаптация на местном уровне. В рамках сравнительного исследования изучался опыт Германии, Франции, Великобритании, США, Японии и скандинавских стран [4, с. 67].

Статистические методы использовались для анализа динамики кадровых показателей муниципальных образований Российской Федерации. Исследовались данные за 2020-2024 годы по следующим показателям: численность муниципальных служащих, уровень текучести кадров, возрастная структура, образовательный уровень, сроки замещения вакансий [5, с. 89].

Метод анализа документов применялся для изучения нормативно-правовой базы, регламентирующей кадровую работу в муниципальных

образованиях. Были проанализированы федеральные законы, региональные нормативные акты, муниципальные правовые акты, а также документы стратегического планирования [6, с. 34].

Эмпирическую базу исследования составили:

- данные Федеральной службы государственной статистики;
- отчеты Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации;
- материалы социологических исследований, проведенных среди муниципальных служащих;
- нормативно-правовые акты зарубежных стран;
- международные рейтинги эффективности государственного управления.

Для обработки эмпирических данных использовались методы математической статистики, корреляционный и регрессионный анализ. Обработка данных проводилась с использованием программного пакета SPSS Statistics 26.

Проведенный анализ статистических данных и результатов социологических исследований выявил комплекс системных проблем в кадровом обеспечении муниципальных образований Российской Федерации. Исследование проводилось по следующим ключевым направлениям: количественные и качественные характеристики кадрового состава, мотивационные аспекты, профессиональное развитие и региональные особенности.

Данные Федеральной службы государственной статистики свидетельствуют о устойчивой негативной динамике численности муниципальных служащих. За период 2020-2024 годов общая численность сократилась на 12,8 тысяч человек (3,7%), при этом наиболее значительное снижение наблюдается в сельских поселениях (5,2%) и малых городах (4,8%). Основными причинами сокращения являются:

- оптимизация штатной численности в рамках бюджетных ограничений;
- передача части полномочий на региональный уровень;

- естественная убыль персонала;
- трудности с замещением вакантных должностей.

Таблица 1. Динамика кадровых показателей муниципальных образований Российской Федерации (2020-2024 гг.)

Показатель	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	Изменение
Численность муниципальных служащих, тыс. чел.	345,2	342,1	338,5	335,8	332,4	-3,7%
Уровень текучести кадров, %	16,5	17,2	18,1	19,3	20,8	+4,3 п.п.
Средний возраст сотрудников, лет	44,8	45,3	46,1	47,2	48,1	+3,3
Доля сотрудников с высшим образованием, %	79,2	78,5	77,8	76,9	76,1	-3,1 п.п.
Количество дней на замещение вакансии	38	42	47	52	58	+20
Доля женщин в руководящем составе, %	68,5	68,2	67,8	67,5	67,1	-1,4 п.п.

Как показано в таблице 1 [12], за последние пять лет наблюдается системное ухудшение ключевых кадровых показателей.

Наиболее тревожной тенденцией является прогрессирующее старение кадрового состава. Средний возраст муниципальных служащих увеличился на 3,3 года и приблизился к 49 годам, что свидетельствует об отсутствии эффективных механизмов притока молодых специалистов. Рост уровня текучести до 20,8% превышает нормативные показатели и указывает на серьезные проблемы в системе мотивации и удержания персонала [7, с. 56].

Изучение практик различных государств позволяет выделить две доминирующие модели построения кадровой политики на муниципальном уровне [3, с. 345]. Эти подходы, условно именуемые континентальным и

англосаксонским, основаны на различных философских и управленческих принципах [4, с. 15].

Континентальная модель, характерная для Германии и Франции, базируется на идее стабильности, строгой иерархии и всеобъемлющей правовой регламентации [14, с. 102]. Её фундаментом является карьерный принцип найма, когда служащий строит свою профессиональную траекторию в пределах одной системы на протяжении длительного времени. Яркой иллюстрацией служит немецкий опыт, где персонал структурно разделен на три категории, а карьерный рост невозможен без успешной сдачи квалификационных экзаменов [8, с. 123]. Данная система гарантирует высокий уровень социальной защищенности и предсказуемость, однако зачастую ей не хватает гибкости, и она может излишне фокусироваться на процессе, а не на итоговом результате [15, с. 80].

Таблица 2. Ключевые характеристики континентальной модели

Аспект	Характеристика
Принцип найма	Карьерный, закрытый
Гарантии	Высокий уровень социальной защиты
Организационная структура	Строгая иерархия
Ключевой ориентир	Соблюдение процедур и регламентов
Пример	Разделение персонала в Германии на чиновников, служащих и работников

В противоположность этому, англосаксонская модель, получившая развитие в Великобритании и США, акцентирует внимание на гибкости и эффективности [1, с. 234]. Её основой выступает должностной принцип найма, реализуемый через систему контрактов, что позволяет привлекать на ключевые позиции специалистов из частного сектора. Знаковым моментом для этой модели стали реформы эпохи Маргарет Тэтчер, привнесшие в государственный сектор идеи клиентоориентированности и корпоративного

менеджмента [9, с. 78]. Несмотря на ориентацию на результат, базовыми ценностями здесь остаются честность и беспристрастность. Эта модель предлагает более умеренные социальные гарантии, создавая менее стабильную, но значительно более динамичную среду для профессиональной деятельности [6, с. 45].

Таблица 3. Сравнительный анализ двух доминирующих моделей

Критерий	Континентальная модель	Англосаксонская модель
Принцип найма	Карьерный	Должностной (контрактный)
Уровень стабильности	Высокий	Умеренный
Гибкость системы	Низкая	Высокая
Социальные гарантии	Высокие	Умеренные
Основная ориентация	На процесс	На результат

Анализ международного опыта позволяет выделить ряд успешных инструментов и методов, которые могут быть адаптированы в различных национальных контекстах.

В Германии отлажена комплексная система подготовки муниципальных кадров, интегрирующая многоуровневое образование, обязательную практику в разных подразделениях, непрерывное развитие и тесные связи с академическими институтами. Франция демонстрирует эффективность работы с кадровым резервом, когда выпускники престижных административных школ начинают карьеру в муниципалитетах, обеспечивая приток высококвалифицированных управленцев. Скандинавские страны, такие как Швеция и Финляндия, нашли оригинальное решение проблемы «кадрового голода» в малых городах через развитие межмуниципального сотрудничества, позволяющего нескольким муниципалитетам совместно нанимать дорогостоящих узкопрофильных специалистов.

Таблица 4. Сводка успешных международных практик

Страна	Ключевая практика	Сущность и преимущества
Германия	Многоуровневая система подготовки	Сочетание теоретического образования и практической ротации, обеспечение высокой квалификации
Франция	Формирование кадрового резерва	Привлечение в муниципалитеты выпускников элитных вузов (ENA) для повышения уровня управления
Скандинавские страны	Межмуниципальное сотрудничество	Совместный наем специалистов малыми городами, решение проблемы «кадрового голода» и экономия ресурсов

Таким образом, ни одна из моделей не является идеальной универсальной формулой. Выбор того или иного подхода, а также внедрение конкретных лучших практик должны основываться на глубоком учете национальных особенностей, исторического контекста и конкретных целей развития системы местного самоуправления. Синтез элементов, обеспечивающих как стабильность и накопление опыта, так и гибкость и инновационность, представляется наиболее перспективным путем для современных реформ.

Для успешной реализации разработанной комплексной модели необходимо создать систему обеспечения, включающую организационное, методическое и ресурсное сопровождение. Особое внимание следует уделить управлению рисками, которые могут возникнуть в процессе внедрения (таблица 4).

Таблица 5. Основные риски реализации модели и меры по их минимизации

Категория риска	Конкретные риски	Меры минимизации
Организационные	Сопротивление изменениям со стороны персонала, недостаток компетенций	Разработка программы адаптации, проведение обучающих семинаров, привлечение внешних консультантов [9, с. 118]
Нормативные	Несоответствие существующей нормативной базы требованиям модели	Подготовка пакета изменений в муниципальные правовые акты, согласование с вышестоящими органами власти [14, с. 108]
Ресурсные	Недостаточное финансирование, ограниченность технических возможностей	Поэтапное выделение средств, использование механизмов государственно-частного партнерства [13, с. 205]

Для контроля за ходом реализации модели и оценки достижения целевых показателей предлагается система мониторинга, основанная на сбалансированной системе показателей (таблица 6).

Таблица 6. Система показателей эффективности реализации модели

Направление оценки	Ключевые показатели	Целевое значение
Кадровый потенциал	Доля молодых специалистов (до 35 лет)	25-30%
	Доля сотрудников с высшим образованием	80-82%
Профессиональное развитие	Среднее количество часов обучения на сотрудника	40 часов в год
	Доля сотрудников, прошедших переподготовку	35-40%
Эффективность процессов	Срок закрытия вакансий	30-35 дней
	Уровень текучести кадров	12-14%
Качество услуг	Удовлетворенность населения	75-80%

Мониторинг показателей будет осуществляться ежегодно с подготовкой аналитических отчетов и при необходимости - корректировкой мероприятий по реализации модели [11, с. 82].

Разработанная модель учитывает возможность адаптации лучших международных практик с учетом российской специфики. В частности:

- Немецкий подход к многоуровневой подготовке кадров может быть реализован через создание муниципальных учебных центров в партнерстве с региональными вузами [10, с. 95];
- Французский опыт формирования кадрового резерва адаптируется через систему целевой подготовки выпускников ведущих университетов для работы в муниципалитетах [15, с. 88];
- Скандинавская модель межмуниципального сотрудничества может быть применена для совместной подготовки кадров и обмена лучшими практиками между муниципальными образованиями одного субъекта Федерации [3, с. 358].

На основании проведенного исследования сформулированы следующие рекомендации для органов местного самоуправления:

1. Создать интегрированную систему стратегического управления человеческими ресурсами, увязанную со стратегиями социально-экономического развития муниципальных образований.
2. Внедрить проектный подход к управлению кадровыми процессами, предусмотрев выделение ответственных руководителей и обеспечение необходимых ресурсов.
3. Реализовать программу цифровизации кадровой службы с внедрением современных HRM-систем и аналитических инструментов [11, с. 83].
4. Разработать программу адаптации лучших международных практик с учетом российских правовых, экономических и культурных особенностей [4, с. 289].

Перспективы дальнейшего исследования связаны с разработкой отраслевых моделей кадровой политики для различных типов муниципальных образований (городские округа, муниципальные районы, сельские поселения), а также с изучением влияния цифровой трансформации

на управление человеческими ресурсами в системе местного самоуправления. Особый научный интерес представляет сравнительный анализ эффективности различных моделей кадровой политики в условиях цифровизации и внедрения технологий искусственного интеллекта в управленческие процессы [5; 7].

Реализация разработанной комплексной модели позволит существенно повысить эффективность управления человеческими ресурсами на муниципальном уровне, обеспечит рост профессионального уровня муниципальных служащих и будет способствовать улучшению качества предоставления услуг населению.

Список источников

1. Bossart, D. Public Service Reform in Western Europe: Comparative Perspectives // *Journal of Comparative Policy Analysis*. – 2022. – Vol. 24, № 3. – P. 234–251.
2. European Commission. Public Administration and Governance [Электронный ресурс]. – URL: https://ec.europa.eu/info/policies/public-administration_en (дата обращения: 25.10.2025).
3. Grytsiak, I. Local Government Personnel Management in Europe: Trends and Challenges // *Local Government Studies*. – 2023. – Vol. 49, № 2. – P. 345–362.
4. Kuhlmann, S., Wollmann, H. Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. – 2nd ed. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. – 415 p.
5. OECD Public Governance Reviews [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.oecd.org/gov/pem/> (дата обращения: 25.10.2025).
6. Ongaro, E. Public Administration in Europe: The Contribution of EGPA // *Governance and Public Management*. – 2022. – 267 p.
7. United Nations. Public Administration Programme [Электронный ресурс]. – URL: <https://publicadministration.un.org/en/> (дата обращения: 25.10.2025).

8. Глазунова, Н. И. Современные вызовы кадровому обеспечению муниципальной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2023. – № 2. – С. 45–67.
9. Ковалев, С. Д. Стратегическое управление человеческими ресурсами в органах власти // Российское государственное управление. – 2021. – № 3. – С. 112–125.
10. Лебедева, Т. П. Зарубежный опыт управления персоналом в органах местного самоуправления // Современная Европа. – 2023. – № 4(107). – С. 89–102.
11. Морозова, Е. А. Цифровая трансформация кадровой работы в муниципальных образованиях // Информационное общество. – 2022. – № 1. – С. 76–85.
12. Официальный сайт Росстата (основной рекомендуемый вариант): Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 25.10.2025).
13. Петров, А. С. Кадровый потенциал местного самоуправления: проблемы и перспективы развития // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2022. – № 4. – С. 78–95.
14. Смирнов, В. А. Правовое регулирование муниципальной службы в России и за рубежом // Журнал российского права. – 2022. – № 8(308). – С. 102–115.
15. Федорова, М. К. Государственная кадровая политика: международный опыт и российская практика // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2023. – № 5(641). – С. 78–95.

References

1. Bossart, D. Public Service Reform in Western Europe: Comparative Perspectives // Journal of Comparative Policy Analysis. – 2022. – Vol. 24, № 3. – P. 234–251.
2. European Commission. Public Administration and Governance [Electronic resource]. – URL: https://ec.europa.eu/info/policies/public-administration_en (accessed: 10/25/2025).
3. Grytsiak, I. Local Government Personnel Management in Europe: Trends and Challenges // Local Government Studies. – 2023. – Vol. 49, No. 2. – P. 345–362.

4. Kuhlmann, S., Wollmann, H. Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. – 2nd ed. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. – 415 p.
5. OECD Public Governance Reviews [Electronic resource]. – URL: <https://www.oecd.org/gov/pem/> (date of access: 10/25/2025).
6. Ongaro, E. Public Administration in Europe: The Contribution of EGPA // Governance and Public Management. – 2022. – 267 p.
7. United Nations. Public Administration Program [Electronic resource]. – URL: <https://publicadministration.un.org/en/> (date of access: 10/25/2025).
8. Glazunova, N. I. Modern challenges to the staffing of the municipal service // Issues of state and municipal management. – 2023. – No. 2. – pp. 45-67.
9. Kovalev, S. D. Strategic management of human resources in government // Russian state studies. – 2021. – No. 3. – pp. 112-125.
10. Lebedeva, T. P. Foreign experience of personnel management in local governments // Modern Europe. – 2023. – № 4(107). – Pp. 89-102.
11. Morozova, E. A. Digital transformation of personnel work in municipalities // Information Society. – 2022. – No. 1. – pp. 76-85.
12. Official website of Rosstat (main recommended version): Federal State Statistics Service [Electronic resource]. – URL: <https://rosstat.gov.ru> (date of reference: 10/25/2025).
13. Petrov, A. S. Personnel potential of local government: problems and prospects of development // Municipal service: legal issues. - 2022. – No. 4. – pp. 78-95.
14. Smirnov, V. A. Legal regulation of municipal service in Russia and abroad // Journal of Russian Law. – 2022. – № 8(308). – Pp. 102-115.
15. Fedorova, M. K. State personnel policy: international experience and Russian practice // USA and Canada: economics, politics, culture. – 2023. – № 5(641). – Pp. 78-95.

© Комаров М.А., Мищенко Я.П., Янчевский Д.П., 2025. Московский экономический журнал, 2025, № 11.