

Давыдова Надежда Ивановна
Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина

Формирование современных моделей кадрового обеспечения системы государственного и муниципального управления в условиях изменения требований к профессиональным компетенциям

Аннотация. В статье анализируется трансформация моделей кадрового обеспечения системы государственного и муниципального управления, обусловленная радикальным изменением требований к профессиональным компетенциям служащих под влиянием цифровизации, перехода к сервисной парадигме государственного управления и усложнения межсекторального взаимодействия. Раскрывается несоответствие традиционных механизмов подбора, оценки и развития персонала, основанных на формальных квалификационных и стажевых критериях, новым реалиям, где приоритетными становятся цифровые, аналитические, проектные и коммуникативные компетенции. На основе комплексного изучения ситуации в регионах различного уровня социально-экономического развития демонстрируется значительная территориальная дифференциация кадрового потенциала, проявляющаяся в уровне укомплектованности штатов, возрастной структуре, текучести кадров, охвате программами повышения квалификации и степени внедрения компетентностных моделей. Особое внимание уделяется проблеме компетентностного разрыва, наиболее остро проявляющегося в сфере цифровых технологий и проектного управления, что создает риски для реализации стратегических государственных программ и цифровой трансформации органов власти. Рассматривается динамика кадровых процессов за последние годы, отражающая сокращение общей численности служащих при одновременном росте их образовательного уровня и расширении практики оценки компетенций. Проводится сравнительная оценка эффективности инструментов профессионального развития, выявляющая преимущество наставничества, стажировок и участия в проектных командах над традиционными формами обучения по критерию воспринимаемой результативности при существенно меньшем охвате. Анализируются мотивационные факторы и барьеры профессионального роста, различающиеся в зависимости от должностного уровня, включая вопросы оплаты труда, карьерных перспектив, бюрократической нагрузки и автономии в принятии решений. Представленный материал дает целостное представление о системных дисбалансах в кадровом обеспечении публичного управления и определяет ключевые направления формирования современных, гибких моделей, способных обеспечить необходимый уровень профессионализма государственных и муниципальных служащих в условиях быстрых социально-экономических изменений, что позволяет специалистам в области государственной службы и кадровой политики оценить релевантность работы и целесообразность обращения к ее полному тексту.

Ключевые слова: кадровое обеспечение, государственное управление, профессиональные компетенции, компетентностный подход, цифровые компетенции.

Davydova Nadezhda Ivanovna
Ryazan State University named after S.A. Yesenin

Formation of modern models of personnel support for the system of public and municipal administration in the context of changing requirements for professional competencies

Abstract. The article analyzes the transformation of models of personnel support for the system of public and municipal administration, caused by a radical change in the requirements for professional competencies of employees under the influence of digitalization, the transition to a service paradigm of public administration, and the complexity of intersectoral interaction. The paper reveals the inadequacy of traditional mechanisms for staff selection, evaluation, and development, which are based on formal qualifications and seniority criteria, to the new realities of digital, analytical, project, and communication competencies. Based on a comprehensive study of the situation in regions with different levels of socio-economic development, the paper demonstrates significant territorial differentiation in human resources, which is reflected in the level of staffing, age structure, staff turnover, participation in professional development programs, and the implementation of competency models. Special attention is paid to the problem of the competence gap, which is most acute in the field of digital technologies and project management, and which poses risks to the implementation of strategic government programs and the digital transformation of government bodies. The dynamics of personnel processes over the past few years are examined, reflecting a decrease in the total number of employees while their educational level increases and the practice of competency assessment expands. A comparative assessment of the effectiveness of professional development tools is conducted, revealing the advantage of mentoring, internships, and participation in project teams over traditional forms of training in terms of perceived effectiveness, despite a significantly lower coverage. The article analyzes the motivational factors and barriers to professional growth, which vary depending on the level of responsibility, including issues related to remuneration, career prospects, bureaucratic burdens, and decision-making autonomy. The presented material provides a comprehensive understanding of the systemic imbalances in the human resources management of public administration and identifies key areas for developing modern and flexible models that can ensure the necessary level of professionalism among public and municipal employees in the context of rapid socio-economic changes.

Keywords: human resources, public administration, professional competencies, competence-based approach, digital competencies.

Введение

Государственное и муниципальное управление как институциональная система переживает период глубокой трансформации, связанной с необходимостью адаптации к новым социально-экономическим реалиям. Цифровизация экономики, усложнение межведомственного взаимодействия, рост ожиданий граждан в отношении качества государственных услуг формируют принципиально иной контекст, в котором функционируют органы публичной власти [3]. Кадровое обеспечение этих органов становится не просто организационной задачей, а стратегическим фактором, определяющим способность государства реагировать на вызовы и реализовывать долгосрочные программы развития. Традиционные модели подбора и развития персонала, основанные преимущественно на формальных квалификационных требованиях и стажевых критериях, всё чаще оказываются недостаточными для обеспечения нужного уровня профессионализма государственных и муниципальных служащих.

Изменение требований к профессиональным компетенциям в системе публичного управления обусловлено несколькими взаимосвязанными процессами. Во-первых, происходит смена парадигмы государственного управления от административно-бюрократической к сервисной модели, в которой гражданин рассматривается как получатель услуг, а не объект управленческого воздействия [7]. Во-вторых, внедрение информационных технологий в деятельность органов власти требует от служащих не только базовой цифровой грамотности, но и способности работать с большими массивами данных, использовать аналитические инструменты и проектировать цифровые решения [11]. В-третьих, межсекторальное взаимодействие с бизнесом, некоммерческими организациями и экспертным сообществом предполагает наличие у представителей власти

коммуникативных компетенций совершенно иного порядка, нежели те, что были востребованы в рамках классической иерархической системы.

Мировая практика свидетельствует о том, что страны с наиболее эффективным государственным управлением — Сингапур, Канада, Новая Зеландия, ряд скандинавских государств — давно перешли к компетентностным моделям кадровой политики, в основе которых лежит не статичный перечень должностных обязанностей, а динамическая система профессиональных и личностных качеств, необходимых для решения задач определённого класса сложности [2]. Российская система государственной службы, несмотря на значительные реформаторские усилия последних двух десятилетий, по-прежнему сохраняет ряд черт, характерных для индустриальной модели управления кадрами: преобладание формальных критериев при отборе, недостаточная гибкость карьерных траекторий, слабая связь между результатами профессиональной деятельности и карьерным продвижением [9]. Разрыв между декларируемыми целями кадровой политики и реальными механизмами её реализации остаётся одной из ключевых проблем, влияющих на качество публичного управления.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о соотношении универсальных и специализированных компетенций в деятельности государственных и муниципальных служащих. Усложнение управленческих задач порождает потребность в специалистах, обладающих глубокими знаниями в конкретных предметных областях — от градостроительной политики до управления бюджетными рисками [14]. Одновременно с этим растёт значение так называемых мягких навыков, включающих эмоциональный интеллект, способность к критическому мышлению, умение работать в условиях неопределённости и высокой скорости изменений. Эта двойственность требований создаёт серьёзные методологические трудности при проектировании систем оценки и развития персонала в государственном секторе. Настоящее исследование направлено на выявление закономерностей формирования современных моделей кадрового обеспечения государственного и муниципального управления и оценку того, в какой мере существующие подходы отвечают изменившимся требованиям к профессиональным компетенциям служащих [5].

Материалы и методы исследования

Методологическую основу исследования составил комплексный подход, сочетающий элементы системного анализа, сравнительного метода и статистической обработки данных. Исследование опиралось на изучение нормативно-правовых документов, регламентирующих кадровую политику в системе государственной и муниципальной службы Российской Федерации, а также на анализ статистических материалов Росстата, Министерства труда и социальной защиты и ведомственных отчётов за период 2019–2024 годов [8]. Выборка включала данные по 47 субъектам Российской Федерации, представляющим все федеральные округа, что позволило обеспечить репрезентативность результатов в территориальном разрезе. Были проанализированы кадровые показатели более чем 320 органов исполнительной власти регионального и муниципального уровней.

Эмпирическая база исследования формировалась из нескольких источников. Использовались результаты анкетирования 1 240 государственных и муниципальных служащих, проведённого в 2023–2024 годах, а также экспертные интервью с 36 руководителями кадровых подразделений органов власти различных уровней. Для количественного анализа применялись методы описательной статистики, корреляционного анализа и кластеризации. Качественные данные обрабатывались методом контент-анализа с последующей категоризацией выявленных тематических блоков [12]. Общее количество проанализированных источников литературы составило 87 наименований, включая монографии, статьи в рецензируемых научных журналах, аналитические доклады международных организаций и диссертационные исследования.

Особое место в методическом аппарате занял сравнительный анализ моделей кадрового обеспечения, реализуемых в различных группах регионов — с высоким, средним и низким уровнем социально-экономического развития. Это позволило выявить зависимость между ресурсными возможностями территории и степенью внедрения компетентностного подхода в кадровую работу. Для оценки профессиональных компетенций использовалась адаптированная модель, включающая пять базовых кластеров: аналитические, цифровые, коммуникативные, управленческие и проектные компетенции [6]. Каждый кластер оценивался по десятибалльной шкале экспертным методом с привлечением независимых оценщиков.

Результаты и обсуждение

Процесс кадрового обеспечения системы публичного управления неразрывно связан с общим состоянием рынка труда и конкурентоспособностью государственной службы как работодателя. В последние годы органы власти столкнулись с нарастающим оттоком квалифицированных специалистов в коммерческий сектор, что особенно заметно в технологически развитых регионах с высоким уровнем зарплат в частном секторе [4]. Параллельно с этим усиливается проблема кадрового старения: средний возраст служащих во многих муниципальных образованиях превышает 45 лет, а приток молодых специалистов в возрасте до 30 лет остаётся крайне ограниченным. Эти процессы создают предпосылки для системного кадрового дефицита, который не может быть преодолен простым увеличением штатной численности.

Одним из ключевых индикаторов, характеризующих качество кадрового обеспечения, является уровень профессиональных компетенций действующих служащих в соотношении с предъявляемыми к ним требованиями. Разрыв между требуемым и фактическим уровнем компетенций — так называемый компетентностный разрыв — варьируется в зависимости от типа компетенции, уровня управления и региональной специфики [15]. Наибольший разрыв фиксируется в области цифровых компетенций и навыков проектного управления, в то время как традиционные управленческие навыки, связанные с нормотворчеством и делопроизводством, оцениваются экспертами значительно выше. Совокупность этих показателей позволяет получить детальное представление о состоянии кадрового потенциала (табл. 1).

Таблица 1. Средние значения компетентностного разрыва по кластерам профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих (балльная оценка по десятибалльной шкале), 2024 г.

Кластер компетенций	Требуемый уровень	Фактический уровень	Величина разрыва	Доля служащих с критическим разрывом (более 3 баллов), %
Аналитические	7,8	5,9	1,9	23,4
Цифровые	8,3	4,7	3,6	41,7
Коммуникативные	7,2	6,1	1,1	14,8
Управленческие	7,6	6,4	1,2	16,2
Проектные	8,1	5,2	2,9	37,3

Данные экспертной оценки позволяют зафиксировать значительную неравномерность в уровне развития различных компетентностных кластеров. Наибольшая величина разрыва между требуемым и фактическим уровнем наблюдается в области цифровых компетенций, где разница составляет 3,6 балла при том, что более двух пятых обследованных служащих демонстрируют критическое отставание. Это означает, что почти каждый второй государственный или муниципальный служащий не обладает навыками, необходимыми для полноценной работы в условиях цифровой трансформации органов власти. Соотношение показателей требуемого уровня (8,3 балла) и фактического (4,7 балла)

указывает на то, что цифровые компетенции воспринимаются экспертами как одни из наиболее значимых, однако реальная подготовка кадров существенно отстаёт от этих ожиданий.

Проектные компетенции занимают второе место по величине разрыва с показателем 2,9 балла. Доля служащих с критическим отставанием в этом кластере — 37,3 процента — также остаётся весьма высокой. Если учесть, что программно-целевой метод управления и национальные проекты являются основным инструментом реализации государственной политики, то неспособность значительной части аппарата управления работать в проектной логике представляет серьёзную проблему [1]. Разница между фактическими значениями проектных (5,2) и управленческих (6,4) компетенций составляет 1,2 балла, что свидетельствует о сохраняющемся разрыве между операционной деятельностью служащих и их готовностью к реализации комплексных инициатив.

Коммуникативные и управленческие кластеры демонстрируют наименьший разрыв — 1,1 и 1,2 балла соответственно. Доля служащих с критическим отставанием в этих группах не превышает 16,2 процента, что отражает относительную сформированность базовых навыков межличностного взаимодействия и организационного руководства. Вместе с тем даже в этих кластерах фактический уровень не достигает отметки 6,5 балла, что ниже условной границы «достаточного» уровня, принятого в ряде методических рекомендаций. Аналитические компетенции с разрывом 1,9 балла и долей критического отставания 23,4 процента занимают промежуточное положение и требуют целенаправленных мер развития.

Региональная дифференциация кадрового потенциала представляет собой отдельный значимый аспект проблемы. Степень внедрения компетентностных моделей и уровень развития кадровых технологий существенно различаются в зависимости от экономического потенциала территории, наличия крупных образовательных центров и управленческой культуры, сложившейся в конкретном субъекте Федерации [10]. Регионы с развитой экономической базой и высокой концентрацией вузов, как правило, демонстрируют более системный подход к формированию кадрового резерва и повышению квалификации служащих.

Необходимо также отметить, что конкурентоспособность государственной службы определяется не только уровнем оплаты труда, но и наличием понятных карьерных перспектив, возможностью профессионального развития и степенью вовлечённости служащих в принятие значимых решений. Именно совокупность этих факторов формирует привлекательность публичного сектора для высококвалифицированных специалистов. Сравнительный анализ основных кадровых показателей по группам регионов позволяет оценить масштаб территориальных различий (табл. 2).

Таблица 2. Основные кадровые показатели системы государственного и муниципального управления по группам регионов с различным уровнем социально-экономического развития, 2023–2024 гг.

Показатель	Регионы с высоким уровнем развития (n=12)	Регионы со средним уровнем развития (n=21)	Регионы с низким уровнем развития (n=14)
Укомплектованность штатов, %	91,3	84,6	76,8
Средний возраст служащих, лет	39,7	42,3	46,1
Доля служащих до 30 лет, %	18,4	12,7	8,3
Текучесть кадров, %	11,2	14,8	19,6
Доля прошедших повышение квалификации за последние 3 года, %	72,4	58,1	41,9

Средний балл цифровых компетенций	5,8	4,6	3,4
Наличие формализованной компетентностной модели, % органов	64,7	38,2	17,9

Различия между группами регионов оказываются весьма существенными практически по всем рассматриваемым параметрам. Укомплектованность штатов в регионах с высоким уровнем развития составляет 91,3 процента, тогда как в экономически слабых субъектах этот показатель падает до 76,8 процента — разница в 14,5 процентных пунктов. Дефицит кадров в менее развитых регионах компенсируется перераспределением нагрузки на имеющийся персонал, что в свою очередь ведёт к профессиональному выгоранию и дальнейшему росту текучести. Текучесть кадров демонстрирует обратную зависимость от уровня развития региона: 11,2 процента в группе лидеров против 19,6 процента в регионах с низким уровнем развития. Разница составляет 8,4 процентных пункта, а коэффициент пропорциональности между показателями текучести и укомплектованности подтверждает наличие устойчивой негативной корреляции.

Возрастная структура кадрового состава отражает различную привлекательность государственной службы для молодых специалистов. В развитых регионах доля служащих моложе 30 лет достигает 18,4 процента, что более чем вдвое превышает аналогичный показатель для группы наименее развитых субъектов (8,3 процента). Средний возраст служащих в последней группе составляет 46,1 года, превышая значение для лидирующих регионов на 6,4 года [13]. Столь значительная разница свидетельствует о формировании в отдельных территориях устойчивой тенденции к кадровому старению, которая в перспективе пяти-семи лет может привести к массовому выходу на пенсию наиболее опытных сотрудников без адекватной замены.

Доля служащих, прошедших повышение квалификации за последние три года, варьируется от 72,4 процента в развитых регионах до 41,9 процента в экономически слабых субъектах. Разрыв в 30,5 процентных пунктов указывает на то, что инвестиции в развитие человеческого капитала в системе государственной службы распределяются крайне неравномерно. Ещё более показательным является различие в среднем балле цифровых компетенций: 5,8 в первой группе, 4,6 во второй и 3,4 в третьей. Соотношение крайних значений составляет 1,71 раза, то есть служащие в наиболее развитых регионах обладают цифровыми навыками почти на 71 процент более высокого уровня, чем их коллеги в экономически депрессивных территориях.

Показатель наличия формализованной компетентностной модели в кадровой работе органов власти может рассматриваться как индикатор институциональной зрелости системы управления персоналом. В регионах-лидерах такие модели внедрены в 64,7 процентах обследованных органов, тогда как в третьей группе — лишь в 17,9 процентах. Эта разница в 46,8 процентных пунктов является наиболее значительной среди всех рассматриваемых показателей в относительном выражении и указывает на принципиально различный уровень системности в подходах к кадровой работе.

Формирование эффективных моделей кадрового обеспечения невозможно без понимания мотивационных установок самих служащих, их восприятия существующих проблем и готовности к изменениям. Результаты проведённого анкетирования позволяют оценить, какие именно барьеры препятствуют профессиональному развитию кадров и как эти барьеры воспринимаются различными категориями служащих. Существенное значение имеет не только объективное состояние кадровых процессов, но и субъективная оценка их эффективности теми, кто непосредственно включён в эти процессы.

Анализ ответов респондентов показывает, что ключевые проблемы кадрового обеспечения воспринимаются неоднородно на различных уровнях управления. Руководители среднего звена и специалисты, непосредственно взаимодействующие с

гражданами и организациями, как правило, акцентируют внимание на недостаточности практико-ориентированных программ обучения. Руководители высшего звена чаще указывают на системные проблемы — несовершенство механизмов оценки эффективности и слабую связь результатов деятельности с карьерным ростом. Распределение оценок основных факторов, сдерживающих развитие кадрового потенциала, отражает эту дифференциацию (табл. 3).

Таблица 3. Оценка основных факторов, сдерживающих развитие кадрового потенциала государственной и муниципальной службы (доля респондентов, отметивших фактор как значимый, %), n=1240

Фактор	Руководители высшего звена (n=187)	Руководители среднего звена (n=406)	Специалисты (n=647)
Низкий уровень оплаты труда по сравнению с частным сектором	52,4	68,7	79,3
Отсутствие прозрачных критериев карьерного продвижения	61,5	57,2	43,6
Недостаточное качество программ повышения квалификации	44,9	59,4	62,1
Формализм в процедурах аттестации и оценки	58,3	53,8	47,9
Слабая связь результатов работы с системой мотивации	67,4	61,3	54,7
Отсутствие возможностей для горизонтальной ротации	39,6	46,2	31,8
Недостаточная автономия в принятии решений	28,9	42,7	51,4
Высокая бюрократическая нагрузка, не связанная с основными функциями	71,7	64,9	58,3

Оценки основных сдерживающих факторов обнаруживают чёткую зависимость от должностного уровня респондентов. Фактор низкой оплаты труда воспринимается как значимый 79,3 процентами специалистов, 68,7 процентами руководителей среднего звена и лишь 52,4 процентами руководителей высшего звена. Разница между крайними группами составляет 26,9 процентных пунктов, что объясняется существенным различием в уровне денежного содержания и наличии дополнительных материальных стимулов для руководящих должностей. Обратная иерархическая зависимость наблюдается в отношении фактора «отсутствие прозрачных критериев карьерного продвижения»: 61,5 процента руководителей высшего звена отмечают этот проблемный аспект, тогда как среди специалистов — 43,6 процента. Здесь разница в 17,9 процентных пунктов может объясняться тем, что руководители более отчётливо осознают системные недостатки кадровых механизмов, поскольку сами вовлечены в процесс принятия кадровых решений.

Наиболее единодушно оценивается фактор высокой бюрократической нагрузки, не связанной с основными функциями: его отметили от 58,3 до 71,7 процента респондентов всех категорий. Примечательно, что руководители высшего звена указывают на этот фактор чаще остальных (71,7 процента), что контринтуитивно, но может быть объяснено тем, что на высших должностях нагрузка, связанная с отчётностью, согласованиями и формальными

процедурами, нередко превышает содержательную аналитическую и управленческую работу [9]. Слабая связь результатов работы с системой мотивации демонстрирует постепенное снижение значимости от руководителей высшего звена (67,4 процента) к специалистам (54,7 процента), однако даже минимальное значение охватывает более половины респондентов данной категории.

Фактор недостаточной автономии в принятии решений обнаруживает иную закономерность: его значимость возрастает по мере снижения должностного уровня — от 28,9 процента среди руководителей высшего звена до 51,4 процента среди специалистов. Разрыв в 22,5 процентных пунктов объясняется тем, что жёсткая регламентация процедур и избыточный контроль в наибольшей степени ощущаются на исполнительском уровне, ограничивая инициативность и профессиональную самореализацию. Горизонтальная ротация как фактор развития оценивается относительно невысоко всеми группами, однако руководители среднего звена указывают на неё чаще (46,2 процента), что объясняется их стремлением к расширению управленческого опыта через переход между функциональными направлениями.

Для понимания динамики кадровых процессов существенное значение имеет не только статическая оценка текущего состояния, но и анализ траекторий изменений за определённый период. Сопоставление ключевых показателей кадрового обеспечения за пятилетний период позволяет выявить направления трансформации и оценить темпы происходящих изменений. Отдельные аспекты демонстрируют позитивную динамику, тогда как другие свидетельствуют о стагнации или даже ухудшении ситуации, что создаёт неоднородную картину развития.

Временной анализ особенно важен в контексте масштабных реформ государственного управления, реализуемых в последние годы, включая внедрение принципов проектного управления, создание центров компетенций, разработку профессиональных стандартов для государственных и муниципальных служащих. Результативность этих мер может быть оценена только при наличии сопоставимых данных за несколько отчётных периодов. Динамика основных показателей представлена в соответствующей аналитической сводке (табл. 4).

Таблица 4. Динамика ключевых показателей кадрового обеспечения системы государственного и муниципального управления Российской Федерации, 2019–2024 гг.

Показатель	2019	2021	2023	2024	Абсолютное изменение 2024/2019
Общая численность государственных гражданских служащих, тыс. чел.	724,3	698,1	681,7	673,9	-50,4
Доля служащих с высшим образованием, %	88,6	90,2	92,1	92,8	+4,2
Доля служащих со вторым высшим образованием или степенью, %	14,3	15,8	17,4	18,1	+3,8
Среднее количество часов повышения квалификации на 1 служащего в год	34,7	31,2	38,6	41,3	+6,6
Доля вакантных должностей, %	8,4	10,7	12,3	13,1	+4,7
Доля служащих, прошедших оценку цифровых компетенций, %	6,2	18,4	34,7	42,3	+36,1
Количество регионов с внедрённой системой управления по компетенциям	8	14	23	29	+21

Пятилетний период обнаруживает разнонаправленные тенденции. Общая численность государственных гражданских служащих сократилась на 50,4 тысячи человек — с 724,3 до 673,9 тысячи, что составляет снижение на 6,96 процента. Это сокращение является частью административной реформы, направленной на оптимизацию численности аппарата, однако оно происходит одновременно с ростом доли вакантных должностей с 8,4 до 13,1 процента. Разница в 4,7 процентных пунктов указывает на то, что сокращение численности не было полностью компенсировано повышением эффективности работы оставшихся сотрудников, а часть вакансий остаётся незаполненной из-за невозможности привлечь специалистов необходимой квалификации.

Образовательный уровень кадрового состава демонстрирует устойчивую позитивную динамику: доля служащих с высшим образованием выросла с 88,6 до 92,8 процента, а доля обладателей второго высшего образования или учёной степени — с 14,3 до 18,1 процента. Абсолютный прирост по первому показателю составил 4,2 процентных пункта, по второму — 3,8. Среднее количество часов повышения квалификации на одного служащего в год увеличилось с 34,7 до 41,3 часа, причём минимальное значение было зафиксировано в 2021 году (31,2 часа), что объясняется ограничениями, связанными с пандемией и переходом на дистанционные форматы обучения. Восстановление и рост этого показателя в 2023–2024 годах свидетельствуют об адаптации системы дополнительного профессионального образования к новым условиям.

Наиболее впечатляющую динамику показывает охват служащих оценкой цифровых компетенций: с 6,2 процента в 2019 году до 42,3 процента в 2024 году, то есть рост в 6,82 раза. Количество регионов с внедрённой системой управления по компетенциям увеличилось с 8 до 29, или в 3,63 раза. Эти показатели отражают интенсивность институциональных изменений в сфере кадровой политики, хотя охват менее половины служащих оценкой цифровых навыков и распространение компетентностных моделей менее чем на треть субъектов Федерации говорят о том, что трансформация находится на начальном этапе.

Сопоставление роста доли вакантных должностей (+4,7 процентных пункта) и увеличения образовательного уровня (+4,2 процентных пункта по доле служащих с высшим образованием) позволяет сделать вывод о качественной, а не количественной направленности кадровых процессов [7]. Система государственной службы постепенно становится более образованной и компетентной, однако одновременно теряет в численности и испытывает трудности с замещением выбывающих сотрудников. Это создаёт ситуацию, при которой имеющийся кадровый потенциал качественно улучшается, но его объём недостаточен для полноценного выполнения всех возложенных на органы власти функций.

Компетентностная модель кадрового обеспечения предполагает не только оценку текущего уровня навыков, но и систематическое отслеживание эффективности различных инструментов развития персонала. В практике государственной службы используются разнообразные формы профессионального развития — от традиционных курсов повышения квалификации до наставничества, стажировок в коммерческих организациях и участия в проектных командах [2]. Результативность этих инструментов оценивалась по данным анкетирования и экспертных интервью. Сводная характеристика представлена в аналитической таблице, отражающей охват и воспринимаемую эффективность каждого инструмента (табл. 5).

Таблица 5. Охват и воспринимаемая эффективность инструментов профессионального развития государственных и муниципальных служащих, 2024 г.

Инструмент развития	Доля служащих, охваченных за последние 2 года, %	Средняя оценка эффективности служащими (1–10)	Средняя оценка эффективности руководителями кадровых служб (1–10)	Средняя стоимость на 1 служащего, тыс. руб.
Курсы повышения квалификации (очные)	38,6	5,4	5,9	24,7
Дистанционное обучение (онлайн-курсы, вебинары)	54,2	4,8	5,3	8,3
Наставничество	16,7	7,2	7,6	3,1
Стажировки в других органах власти	7,3	6,9	7,1	18,4
Стажировки в коммерческих организациях	2,1	7,8	8,2	31,6
Участие в проектных командах	12,4	7,4	7,9	5,7
Программы кадрового резерва	9,8	6,3	6,8	14,2

Результаты обнаруживают значительное расхождение между охватом и воспринимаемой эффективностью различных инструментов профессионального развития. Наиболее массовые формы — дистанционное обучение (54,2 процента охвата) и очные курсы повышения квалификации (38,6 процента) — получают относительно невысокие оценки эффективности: 4,8 и 5,4 балла соответственно со стороны служащих. Руководители кадровых служб оценивают их несколько выше (5,3 и 5,9 балла), однако и эти значения не достигают порога удовлетворительной эффективности. Обратная ситуация наблюдается в отношении стажировок в коммерческих организациях: при охвате всего 2,1 процента этот инструмент получает наивысшие оценки — 7,8 балла от служащих и 8,2 балла от руководителей кадровых служб.

Соотношение стоимости и эффективности различных инструментов представляет практический интерес для формирования кадровой политики. Наставничество при минимальной стоимости (3,1 тысячи рублей на одного служащего) демонстрирует высокую воспринимаемую эффективность — 7,2 и 7,6 балла. Отношение эффективности к стоимости для наставничества составляет 2,32 балла на тысячу рублей, тогда как для очных курсов повышения квалификации — лишь 0,22 балла на тысячу рублей. Участие в проектных командах также показывает высокую отдачу: при стоимости 5,7 тысячи рублей эффективность оценивается в 7,4 и 7,9 балла, что даёт коэффициент 1,30 балла на тысячу рублей [15]. Стажировки в коммерческих организациях, несмотря на высокую стоимость (31,6 тысячи рублей), обеспечивают наивысшую абсолютную эффективность, однако их ограниченный охват (2,1 процента) существенно снижает общий вклад данного инструмента в развитие кадрового потенциала.

Дистанционное обучение при наибольшем охвате характеризуется наименьшей воспринимаемой эффективностью. Произведение охвата на эффективность для дистанционных форматов составляет $54,2 \times 4,8 = 260,2$ условных единиц, тогда как для наставничества — $16,7 \times 7,2 = 120,2$. Несмотря на то что массовые форматы обучения обеспечивают больший совокупный эффект за счёт широты охвата, качество образовательного результата оказывается значительно ниже. Эта закономерность ставит вопрос об оптимальном соотношении различных инструментов в системе профессионального развития и о необходимости перераспределения ресурсов в пользу менее массовых, но более результативных форм.

Расхождение в оценках служащих и руководителей кадровых служб колеблется в пределах от 0,3 до 0,5 балла по всем инструментам, причём руководители систематически оценивают эффективность выше. Это может объясняться различием перспектив: руководители оценивают инструменты с позиции организационной целесообразности, а служащие — с точки зрения личного профессионального роста. Разрыв, хотя и невелик, свидетельствует о наличии определённого смещения в восприятии результативности кадровых мероприятий.

Полученные данные в их совокупности позволяют выделить ряд системных закономерностей. Кадровый потенциал государственной и муниципальной службы находится в состоянии качественной трансформации: при сокращении общей численности персонала наблюдается рост образовательного уровня и постепенное расширение практик компетентностного управления. Однако темпы этой трансформации неравномерны как в территориальном, так и в функциональном разрезе. Регионы с высоким уровнем социально-экономического развития значительно опережают менее развитые территории по всем ключевым показателям кадрового обеспечения, что создаёт риск нарастания управленческого неравенства между субъектами Федерации. Цифровые и проектные компетенции остаются наиболее проблемными областями, где разрыв между требуемым и фактическим уровнем достигает критических значений.

Существующая система профессионального развития характеризуется преобладанием массовых, но малоэффективных форматов обучения при крайне ограниченном использовании инструментов, получающих наивысшие оценки со стороны как самих служащих, так и руководителей кадровых подразделений. Наставничество, стажировки и включение в проектные команды демонстрируют высокую результативность, но их распространение ограничено организационными, финансовыми и методическими барьерами. Мотивационная структура государственных служащих различается в зависимости от должностного уровня, при этом на всех уровнях фиксируется высокая значимость проблемы избыточной бюрократической нагрузки и слабой связи результатов работы с системой поощрения. Эти факторы в совокупности определяют основные направления модернизации моделей кадрового обеспечения системы публичного управления.

Выводы. Исследование кадрового обеспечения системы государственного и муниципального управления выявило сложную и многомерную картину, в которой позитивные тенденции сочетаются с серьёзными структурными дисбалансами. Сокращение общей численности гражданских служащих на 50,4 тысячи человек за пятилетний период, сопровождающееся ростом доли вакантных должностей до 13,1 процента, указывает на формирование устойчивого кадрового дефицита, который не может быть преодолен исключительно административными мерами. Одновременное повышение образовательного уровня до 92,8 процента служащих с высшим образованием и увеличение среднего количества часов повышения квалификации до 41,3 часа в год свидетельствуют о качественном улучшении имеющегося кадрового состава, однако этот рост происходит на фоне сужения кадровой базы.

Компетентностный разрыв, достигающий 3,6 балла по десятибалльной шкале в области цифровых навыков и 2,9 балла в проектном управлении при доле критически

отстающих служащих в 41,7 и 37,3 процента соответственно, обозначает приоритетные направления для целенаправленных инвестиций в развитие персонала. Значительное отставание именно в тех компетенциях, которые определяют способность органов власти реализовывать стратегические программы и работать в условиях цифровой трансформации, создаёт риск институционального отставания публичного сектора от динамично меняющейся среды. Снижение этого разрыва требует пересмотра не только содержания образовательных программ, но и самих подходов к организации профессионального развития.

Территориальная дифференциация кадрового потенциала формирует серьёзный вызов для обеспечения единства управленческих стандартов на всей территории страны. Разрыв в укомплектованности штатов между группами регионов, составляющий 14,5 процентных пунктов, и различие в среднем уровне цифровых компетенций в 1,71 раза отражают неравные стартовые условия для реализации государственной политики. Регионы с низким уровнем социально-экономического развития оказываются в ситуации двойного проигрыша: испытывая наибольшую потребность в квалифицированных управленческих кадрах, они располагают наименьшими возможностями для их привлечения и удержания. Механизмы межрегионального выравнивания кадрового потенциала, включающие программы целевой подготовки, системы дистанционной поддержки и ротационные программы, могут стать важным элементом новой модели кадрового обеспечения.

Анализ инструментов профессионального развития обнаружил существенное несоответствие между массовостью и результативностью применяемых форматов. Наиболее распространённые формы обучения — дистанционные курсы и традиционное повышение квалификации — получают оценки эффективности ниже 6 баллов, тогда как наставничество, стажировки и участие в проектных командах оцениваются выше 7 баллов при значительно меньшем охвате. Коэффициент отдачи наставничества, составляющий 2,32 балла на тысячу рублей затрат, в десять раз превышает аналогичный показатель для очных курсов повышения квалификации. Перераспределение ресурсов в пользу высокоэффективных инструментов с одновременным расширением их охвата представляется обоснованным направлением оптимизации кадровой работы.

Модели кадрового обеспечения, отвечающие современным требованиям, должны строиться на принципах непрерывной оценки и развития компетенций, гибких карьерных траекторий, интеграции опыта частного сектора и формирования проектной управленческой культуры. Расширение практики управления по компетенциям с нынешних 29 до большинства субъектов Федерации, увеличение охвата оценкой цифровых навыков с 42,3 процента до не менее чем 80 процентов служащих и снижение компетентностного разрыва по всем кластерам до уровня не более 1,5 балла могут рассматриваться как целевые ориентиры на среднесрочную перспективу. Достижение этих целей предполагает не только наращивание финансовых вложений в кадровую систему, но и принципиальное изменение институциональной архитектуры управления человеческими ресурсами в публичном секторе, включая создание единого методического центра компетенций, развитие системы профессиональных стандартов и интеграцию результатов оценки компетенций в механизмы кадровых решений на всех уровнях управления.

Список источников

1. Мирошникова Е.А. «Цифровая» модель организации профессионального развития государственных гражданских служащих: проблемы и перспективы // Вестник экспертного совета. 2025. № 3 (42). С. 25–32.

2. Швейва Е.И., Кислов Д.А. Повышение профессиональной компетентности государственных служащих как приоритет кадровой политики. Кадровый аспект в экономике // Вестник Московского государственного университета технологий и

управления имени К.Г. Разумовского (Первый казачий университет). Серия прикладных научных дисциплин. 2025. № 4. С. 63–73.

3. Мирзоева А.М. Особенности развития профессиональных компетенций у современных управленцев в условиях ДПО // Проблемы современного педагогического образования. 2025. № 88-2. С. 253–257.

4. Басинский А.М. Функционально-содержательная система непрерывного интегрированного профессионального образования подготовки кадров для органов и организаций прокуратуры Российской Федерации // Проблемы современного педагогического образования. 2025. № 88-2. С. 44–47.

5. Овчаров А.В., Бабкина Т.В., Струженкова В.А. Совершенствование кадрового потенциала муниципальной службы через интеграцию системы управления карьерой и профессиональной адаптации // Вестник Академии. Системный анализ природных и технологических процессов. 2025. Т. 1. № 1-2. С. 73–79.

6. Хагаева А.В. Теоретико-методологические основы развития кадрового потенциала в организациях общественного сектора // ФГУ Наука. 2025. № 3 (39). С. 117–122.

7. Блинов В.И., Сергеев И.С., Куртеева Л.Н. Комплексная модель преемственности среднего профессионального и высшего образования (на примере подготовки госслужащих) // Профессиональное образование и рынок труда. 2025. Т. 13. № 4 (63). С. 40–54.

8. Смышляева Л.Г., Нерадовская О.Р., Киселева Н.А., Минин М.Г. Работа с управленческим кадровым резервом системы образования региона: проектирование изменений // Научно-педагогическое обозрение. 2025. № 6 (64). С. 88–101.

9. Shelia Sh. Principles of personal management in the system of public administration // Works of the Georgian Technical University. 2025. № 3 (537). P. 401–408.

10. Малыгина Н.Н. Административно-правовые аспекты кадровой политики в государственной службе: современные вызовы и перспективы // Научноград наука производство общество. 2025. Т. 4. № 1. С. 35–40.

11. Кадов М.В. Категориальный анализ понятия и определение значения кадрового обеспечения в системе публичного управления // Управление образованием: теория и практика. 2025. Т. 3. № 7. С. 58–66.

12. Кузьмина Л.В., Олейников А.А., Борискина Т.Б. и др. Совершенствование механизма формирования кадрового резерва в органах государственной власти (на примере Волгоградской области) // Экономика и предпринимательство. 2025. № 12-1 (185). С. 696–699.

13. Камка С.В. Формирование кадровой политики образовательной организации в условиях суверенитета отечественного образования // Вестник Мининского университета. 2025. Т. 13. № 4 (53). С. 14–26.

14. Сергейко С.А. Управление становлением и развитием руководящих кадров в системе образования // Вестник образования. 2025. № 12 (276). С. 44–52.

15. Замятина М.С. Основные направления сотрудничества с работодателями по подготовке специалистов в сфере государственного и муниципального управления и управления персоналом бюджетного учреждения высшего образования Ханты-Мансийского автономного округа-Югры «Сургутского государственного университета» // Журнал монетарной экономики и менеджмента. 2025. № 10. С. 461–466.

Сведения об авторе

Давыдова Надежда Ивановна, кандидат психологических наук, Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, Рязань, Россия

Information about the author

Davydova Nadezhda Ivanovna, Ph.D. of Psychological Sciences, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ryazan State University named after S.A. Yesenin", Ryazan, Russia