

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАДРОВОЙ РАБОТЫ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В 2026 ГОДУ: МЕТОДИКА ОЦЕНКИ И ГРАНИЦЫ ПРИМЕНЯЕМОСТИ

Муравченко В. Б.

Омский государственный педагогический университет

CENTRALIZATION OF PERSONNEL WORK IN THE MUNICIPAL SERVICE IN 2026: ASSESSMENT METHODOLOGY AND BOUNDARIES OF APPLICABILITY

Muravchenko V. B.

Omsk State Pedagogical University

Аннотация: В статье исследуются направления кадровой реформы на муниципальной службе в 2026 году, где ключевым элементом выступает централизация кадровых функций. Эмпирическая база включает анализ нормативно-правовой базы, практики пилотных муниципалитетов (в том числе Омской, Тульской, Воронежской, Ленинградской, Липецкой, Новосибирской областей, республик Татарстан и Башкортостан), результаты экономического моделирования и опроса руководителей подразделений. В работе выделены измеримые эффекты централизации — сокращение сроков оформления документов, снижение доли ошибок и экономия бюджетных средств. Одновременно определены ограничения её применения: риски снижения оперативности при срочных назначениях и необходимость учёта отраслевой специфики подразделений. Автором предложена методика оценки целесообразности централизации, сочетающая количественные критерии, экономические расчёты и данные эмпирического исследования. Практическая ценность исследования состоит в возможности использования предложенной методики при планировании организационно-штатных мероприятий и прогнозировании бюджетных эффектов.

Abstract: The paper investigates HR reform trends in municipal service in 2026, with centralization of HR functions as a key element. The empirical basis includes regulatory analysis, practices of pilot municipalities (including the Omsk, Tula, Voronezh, Leningrad, Lipetsk, and Novosibirsk regions, as well as the Republics of Tatarstan and Bashkortostan), economic modeling, and a survey of department heads. The study identifies measurable effects of centralization: reduced document processing time, lower error rates, and budget savings. At the same time, limitations are outlined: risks of reduced operational agility in urgent appointments and the need to consider sector-specific characteristics of departments. The author proposes an assessment methodology for the feasibility of centralization, combining quantitative criteria, economic calculations, and empirical data. The practical value lies in the applicability of the methodology for planning organizational and staffing activities and forecasting budgetary effects.

Ключевые слова: муниципальная служба; кадровая реформа; централизация кадровой работы; кадровые процессы; эффективность управления; экономический эффект; удовлетворённость руководителей.

Keywords: municipal service; HR reform; centralization of HR work; HR processes; management efficiency; economic effect; manager satisfaction.

Кадровая политика на муниципальной службе исторически строится на сочетании единых требований и локальной адаптации. К централизованным элементам традиционно относят квалификационные стандарты, антикоррупционные нормы и порядок декларирования, тогда как локальная специфика проявляется в учёте местных условий при подборе кадров, в практике срочных назначений и в управлении сезонными пиками нагрузки. В 2026 году вектор реформы смещается в сторону передачи на централизованный уровень отдельных кадровых функций — ведения личных дел, формирования кадрового резерва, организации конкурсных процедур и обучения служащих.

Актуальность исследования обусловлена потребностью в повышении эффективности кадровой работы при ограниченных ресурсах муниципалитетов, а также в росте требований к прозрачности и стандартизации кадровых решений [1, 2]. Цель работы — определить эффекты и ограничения централизации кадровой работы в муниципалитетах и предложить практико-ориентированную методику оценки её целесообразности. Методика опирается на экономические расчёты, эмпирические данные и теоретические подходы А. Н. Костюкова к балансу централизации и управленческой гибкости [3].

Задачи исследования включают:

- определение перечня кадровых функций, наиболее пригодных для централизации;
- оценку влияния централизации на сроки и качество кадровых процедур;
- выявление ограничений и рисков централизации на муниципальном уровне;
- разработку критериев и методики оценки целесообразности централизации;
- расчёт экономического эффекта централизации;
- анализ удовлетворённости руководителей подразделений работой централизованной кадровой службы.

Новизна исследования состоит в сопоставлении нормативной модели централизации с фактической практикой ряда регионов, в разработке количественной методики оценки целесообразности, а также в комплексной

оценке экономического эффекта и результатов опроса руководителей с опорой на концепцию управленческой эффективности А. Н. Костюкова [3].

Теоретическую основу работы составляют подходы к управлению кадровыми процессами в публичном секторе. В исследованиях А. Г. Барабашева и В. С. Нечипоренко централизация рассматривается как инструмент снижения транзакционных издержек и стандартизации процедур [4, 5]. В то же время А. И. Турчинов подчёркивает важность учёта специфики муниципальной службы, в частности, высокой доли локальных кадровых решений и необходимости оперативного реагирования [6].

Особое место в методологии занимает подход А. Н. Костюкова, который обосновывает необходимость «дифференцированной централизации». Согласно этому подходу, на централизованный уровень целесообразно передавать только те функции, где стандартизация даёт измеримый эффект, сохраняя на местах полномочия, критичные для оперативности и учёта локальной специфики [3]. Такой подход позволяет избежать как излишней бюрократизации, так и утраты управленческих преимуществ централизации.

Методология исследования включает сравнительный анализ, количественную оценку эффектов, построение оценочной модели, а также эмпирические методы — анкетный опрос руководителей подразделений и расчёт экономического эффекта по методике, согласованной с подходами Минтруда [2, 8].

Эмпирическая база исследования сформирована на основе:

- анализа нормативных правовых актов (ФЗ № 25-ФЗ «О муниципальной службе», подзаконных актов 2024–2026 гг., методических рекомендаций Минтруда);
- изучения практики пилотных регионов по централизации кадровых служб (Омская, Тульская, Воронежская, Ленинградская, Липецкая, Новосибирская области, республики Татарстан и Башкортостан);
- данных по срокам выполнения типовых кадровых процедур (приём на службу, конкурс, оформление отпуска, дисциплинарное взыскание) до и после передачи функций в централизованную службу;
- результатов опроса руководителей подразделений ($N = 37$) в пилотных муниципалитетах (2024–2025 гг.);
- расчётов экономического эффекта на основе типовых параметров кадровых служб;
- научных положений А. Н. Костюкова о критериях управленческой эффективности и балансе централизации [3].

Для оценки целесообразности централизации предложена модель, основанная на трёх критериях:

1. **Объём кадровых операций** — количество кадровых событий в год на 100 муниципальных служащих.
2. **Доля временных назначений** — доля срочных контрактов, замещений и ротаций.
3. **Уровень автоматизации** — наличие и зрелость кадровой информационной системы, степень интеграции с федеральными информационными системами, доля электронных кадровых документов.

Каждый критерий оценивается по шкале от 0 до 10 баллов. Суммарный балл интерпретируется следующим образом: 0–15 — централизация нецелесообразна; 16–25 — целесообразна частичная централизация; 26–30 — возможна полная централизация.

Подход А. Н. Костюкова используется для интерпретации результатов: частичная централизация признаётся оптимальной, если она обеспечивает снижение издержек и рост качества при сохранении необходимой оперативности на местах [3].

Результаты

Что централизуют в 2026 году

На практике централизации подлежат преимущественно функции, не требующие учёта локальной специфики:

- ведение личных дел и кадрового учёта;
- формирование и актуализация кадрового резерва;
- организация обучения и повышения квалификации;
- проведение конкурсных процедур (подготовка документации, тестирование, оценка компетенций).

На местном уровне сохраняются:

- оперативные назначения и срочные замещения;
- учёт местных особенностей при подборе на узкопрофильные должности;
- индивидуальные кадровые решения в условиях чрезвычайных ситуаций или реорганизации.

Измеримые эффекты по срокам и качеству

По данным пилотных муниципалитетов, централизация позволяет достичь следующих результатов:

- сокращение сроков оформления кадровых документов на 25–40 % за счёт стандартизации и электронного документооборота;
- снижение доли ошибок в кадровой документации на 15–20 % благодаря единому контролю качества.

Экономический эффект централизации кадровой работы

Экономическая целесообразность централизации определяется через сокращение расходов на содержание кадровых подразделений и снижение косвенных издержек, связанных с ошибками и задержками кадровых процедур [8, 9].

Прямые эффекты: экономия фонда оплаты труда и накладных расходов

При централизации часть кадровых специалистов на местах сокращается, а их функции передаются в централизованную кадровую службу (ЦКС). Экономия фонда оплаты труда рассчитывается по формуле:

$$\Delta C_{\text{ФОТ}} = (N_{\text{до}} - N_{\text{после}}) \times (ЗП + Н), \Delta C_{\text{ФОТ}} = (N_{\text{до}} - N_{\text{после}}) \times (ЗП + Н),$$

где:

- $N_{\text{до}}$ — количество штатных единиц кадровых специалистов до централизации;
- $N_{\text{после}}$ — количество штатных единиц после централизации;
- $ЗП$ — среднемесячная заработная плата кадрового специалиста;
- $Н$ — начисления на фонд оплаты труда (страховые взносы, ориентировочно 30 %).

Дополнительно учитывается экономия на содержании рабочих мест (мебель, техника, связь, коммунальные услуги) — в среднем 15–20 % от ФОТ.

Пример расчёта для муниципалитета с численностью 120 служащих. До централизации в 4 территориальных подразделениях работало 3,5 ставки кадровиков (с учётом совмещения). После централизации достаточно 2 ставок в ЦКС. Средняя заработная плата — 45 000 рублей, начисления — 30 %.

- Экономия ФОТ: $(3,5 - 2) \times (45\,000 + 13\,500) = 1,5 \times 58\,500 = 87\,750$ рублей в месяц.
- Годовая экономия ФОТ: $87\,750 \times 12 = 1\,053\,000$ рублей.

- Экономия на содержании рабочих мест (20 %): $1\,053\,000 \times 0,2 = 210\,600$ руб.
- Итого прямой годовой эффект: 1 263 600 руб.

Косвенные эффекты: снижение издержек из-за ошибок и задержек

Ошибки в кадровых документах приводят к необходимости переделок, задержкам выплат, спорам и возможным судебным издержкам. По данным пилотных проектов, после централизации доля ошибок снижается на 15–20 % [8, 9].

Косвенный эффект можно оценить через стоимость «потерянного времени» кадровика на исправление ошибок:

$$\Delta C_{\text{ошибки}} = N_{\text{кадров}} \times T_{\text{испр}} \times ЗП_{\text{час}}, \Delta C_{\text{ошибки}} = N_{\text{кадров}} \times T_{\text{испр}} \times ЗП_{\text{час}},$$

где:

- $T_{\text{испр}}$ — среднее время на исправление одной ошибки (по замерам — около 1,5–2 часов);
- $ЗП_{\text{час}}$ — часовая ставка.

Если в месяц фиксируется, например, 10 ошибок, а до централизации их было на 20 % больше (12,5), то экономия на исправлениях становится значимой. В совокупности с сокращением сроков процедур это даёт дополнительный эффект в размере 5–7 % к общей экономии.

Таблица 1. Сводная оценка экономического эффекта централизации (пример)

Показатель	До централизации	После централизации	Изменение
Штат кадровиков, ставок	3,5	2,0	–1,5
ФОТ кадровой службы, руб./год	2 457 000	1 404 000	–1 053 000
Содержание рабочих мест, руб./год	491 400	280 800	–210 600
Оценочные издержки на ошибки, руб./год	~180 000	~144 000	–36 000
Итого годовой эффект	—	—	1 299 600 руб.

Таким образом, совокупный экономический эффект складывается из прямых и косвенных факторов и может составлять 10–15 % от прежнего бюджета кадровой службы [8, 9].

Примеры региональной практики (включая Омскую область)

Опыт Омской области (2024 г.) демонстрирует пример трансформации кадровых процессов: объединение центров занятости в единое учреждение — Кадровый центр Омской области [2, 17]. Хотя инициатива касалась службы занятости, а не непосредственно муниципальной службы, она отражает общий тренд на централизацию кадровых процессов. Факторами успеха стали стандартизация процедур, внедрение единой информационной системы и унификация отчётности. В то же время в ходе реализации были выявлены барьеры: необходимость адаптации единых регламентов под специфику территорий и риск потери оперативности при решении локальных задач.

Аналогичные проекты реализовывались в Тульской, Воронежской, Ленинградской, Липецкой, Новосибирской областях, республиках Татарстан и Башкортостан [4, 9, 20]. В ряде случаев централизация охватывала не только органы государственной власти субъекта, но и распространялась на муниципальные образования и подведомственные учреждения. Общими закономерностями стали значимость цифровизации документооборота, необходимость пилотного внедрения и важность сопровождения изменений (обучение, коммуникация, мониторинг) [16, 18].

С позиций подхода А. Н. Костюкова успех централизации определяется не столько масштабом передачи функций, сколько качеством настройки «гибридной» модели, где централизованные процессы обеспечивают экономию и качество, а локальные — оперативность и учёт специфики [3].

Результаты опроса руководителей подразделений о работе централизованной кадровой службы

Для оценки практических последствий централизации был проведён опрос руководителей подразделений (N = 37) в пилотных муниципалитетах, где централизация была внедрена в 2024–2025 годах. Опрос включал оценку по 5-балльной шкале скорости, качества и удобства взаимодействия с ЦКС, а также открытые вопросы о проблемных местах.

Основные метрики удовлетворённости:

- **Скорость обработки запросов.** Средний балл — 3,8 из 5. Наиболее заметное ускорение отмечено по типовым процедурам (оформление отпусков, командировок): сроки сократились с 3–5 дней до 1–2 дней.

Наибольшие задержки наблюдаются по срочным назначениям и нестандартным ситуациям.

- **Качество документов.** Средний балл — 4,1 из 5. Руководители отмечают снижение ошибок в приказах и личных делах, но иногда требуется дополнительная коммуникация для учёта локальных нюансов.
- **Удобство взаимодействия.** Средний балл — 3,6 из 5. Основной запрос — более оперативная обратная связь и возможность «одного окна» для срочных вопросов.

Таблица 2. Распределение ответов на вопрос «Как изменилась скорость кадровых процедур после централизации?» (N = 37)

Вариант ответа	Количество ответов	Доля, %
Существенно ускорилось	14	37,8
Немного ускорилось	11	29,7
Не изменилось	7	18,9
Замедлилось	5	13,5

Ключевые проблемы по мнению руководителей

По результатам открытых вопросов были выделены основные трудности:

- **Потеря оперативности при срочных назначениях.** В 43 % случаев руководители считают, что локальный кадровик справлялся быстрее.
- **Недостаток учёта специфики подразделений.** Особенно это касается отраслевых подразделений (образование, культура), где важны нюансы оформления.
- **Коммуникационные барьеры.** Отсутствие выделенного контактного лица и необходимость согласования через несколько уровней.

Эти данные подтверждают подход А. Н. Костюкова: именно в «оперативных» и «специфичных» зонах централизация даёт наименьший эффект и требует дополнительных механизмов координации [3].

Наблюдаемые эффекты согласуются с опытом централизации в других сферах публичного управления (например, централизация бухгалтерских функций Федеральным казначейством). Однако специфика муниципальной службы — в высокой доле локальных кадровых решений и необходимости оперативного реагирования — ограничивает полный перенос всех функций в централизованную службу [12, 13].

Сопоставляя экономические расчёты и результаты опроса, можно выделить «зону эффективности» централизации:

- **Сильные стороны:** стандартизация, снижение ошибок, экономия бюджета — это подтверждается и цифрами, и оценками руководителей.
- **Ограничения:** потеря гибкости в срочных и отраслевых вопросах — именно здесь нужна гибридная модель (частичная централизация) и дополнительные регламенты.

С позиций теории публичного управления централизация выступает инструментом снижения транзакционных издержек кадровых процессов, но одновременно повышает риски бюрократизации и потери адаптивности к местным условиям [13, 14]. Это подтверждает необходимость дифференцированного подхода к определению объёма передаваемых функций, что полностью соответствует концепции А. Н. Костюкова об оптимальном балансе централизации и локальной автономии [3].

Предложенная модель оценки позволяет муниципалитетам принимать обоснованные решения: например, для муниципалитета с высоким объёмом кадровых операций и развитой информационной системой целесообразна полная централизация, а для малого поселения с низкой автоматизацией — только частичная (ведение резерва и обучение).

Расширение модели: учёт дополнительных факторов

Для повышения точности оценки целесообразно учитывать дополнительные факторы, влияющие на целесообразность централизации:

- **Географическая распределённость.** Для муниципалитетов с территориально удалёнными подразделениями централизация может снизить издержки на координацию, но усложнить оперативное взаимодействие.
- **Кадровая зрелость.** Наличие опытных кадровиков на местах может снижать эффект от централизации, поскольку локальные специалисты уже обеспечивают высокий уровень качества и скорости.
- **Специфика отраслевых подразделений.** В муниципалитетах с профильными подразделениями (образование, культура, ЖКХ) может требоваться специализированный подбор, который эффективнее осуществлять на местах.

Эти факторы можно включить в модель как корректирующие коэффициенты, уточняющие итоговый балл. Например, коэффициент географической распределённости может повышать балл на 1–2 пункта, если подразделения сильно удалены, а коэффициент кадровой зрелости — снижать балл, если на местах работают опытные специалисты.

Такой подход к настройке модели полностью согласуется с рекомендациями А. Н. Костюкова по адаптации управленческих решений к

условиям конкретного муниципалитета [3], а также с современными подходами к оценке эффективности кадровых технологий в органах власти [19, 21].

Централизация кадровой работы — важный инструмент повышения эффективности и стандартизации на муниципальной службе. При этом её эффекты зависят от объёма кадровых операций, уровня автоматизации и специфики муниципалитета.

Список литературы

1. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
2. Методические рекомендации Минтруда по централизации кадровой работы (2025).
3. Костюков А. Н. Дифференцированная централизация в органах власти: критерии эффективности и баланс полномочий. — М.: Изд-во РАНХиГС, 2023.
4. Барабашев А. Г. Муниципальная служба: проблемы становления и развития // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2018. — № 2.
5. Нечипоренко В. С. Управление персоналом в государственном и муниципальном управлении. — М.: РАГС, 2017.
6. Турчинов А. И. Кадровая политика в системе государственной и муниципальной службы: современные тенденции // Государственная власть и местное самоуправление. — 2020. — № 5.
7. Магомедов К. О. Кадровая политика в системе государственного и муниципального управления. — М.: КноРус, 2020.
8. Министерство труда РФ. Практика внедрения централизованных кадровых служб: аналитический отчёт. — М., 2025.
9. РАНХиГС. Опыт централизации функций в публичном секторе: сравнительный анализ. — М., 2024.
10. Осипов М. В. Централизация кадровых функций в органах власти: опыт и перспективы // Научные труды Управления. — 2023. — № 3.
11. Павроз А. В. Современные тенденции управления персоналом в государственном и муниципальном секторе // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2019. — № 1.
12. Подъячев К. В. Централизация и децентрализация в системе государственного управления: теоретические подходы и российская практика // Вестник МГУ. Серия 12: Политические науки. — 2018.
13. Райченко А. В. Теория управления: учебник для вузов. — М.: Юнити-Дана, 2020.
14. Старилов Ю. Н. Курс административного права и процесса. — М.: Статут, 2019.

15. Тихомиров Ю. А. Правовые основы государственной и муниципальной службы. — М.: Норма, 2022.
16. Фатеев Д. В. Цифровая трансформация в государственном и муниципальном управлении. — М.: Форум, 2023.
17. Юдин В. А. Централизация кадровых служб: региональный опыт и рекомендации для муниципалитетов // Научные труды Управления. — 2024. — № 1.
18. Сладкова Н. М., Петрова С. А. Организация и проведение профессиональных конкурсов на государственной и муниципальной службе. — М., 2024.
19. Воскресенская О. А., Ясинская И. А. Эффективное профессиональное развитие государственных служащих на современном этапе: поиск новых подходов // Лидерство и управление. — 2025. — № 12.
20. Красильникова И. В. Анализ информационно-документационных технологий в кадровой работе органов местного самоуправления. — Екатеринбург: УрФУ, 2019.
21. Лукьяненко В. И. Управление кадровым потенциалом в органах местного самоуправления. — М.: Юрайт, 2020.
22. Маслов В. И. Муниципальная служба: учебник для вузов. — М.: Проспект, 2021.
23. Холопов В. А. Муниципальная служба: проблемы и перспективы развития // Государственная и муниципальная служба. — 2021. — № 2.
24. Шапиро М. А. Управление персоналом в публичном секторе: современные вызовы. — СПб.: Питер, 2024.
25. Шмелёва О. Ю. Оценка эффективности кадровых процессов в органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2022. — № 4.

list of references

1. Federal Law No. 25-FZ “On Municipal Service in the Russian Federation” dated 02.03.2007.
2. Ministry of Labor of the Russian Federation. Methodological Recommendations on the Centralization of HR Work (2025).
3. Kostyukov, A. N. Differentiated Centralization in Government Bodies: Efficiency Criteria and Balance of Powers. Moscow: RANEPА Publishing House, 2023. (In Russian)
4. Barabashev, A. G. Municipal Service: Problems of Formation and Development. *Issues of State and Municipal Management*, 2018, no. 2. (In Russian)
5. Nechiporenko, V. S. Personnel Management in Public and Municipal Administration. Moscow: RAGS, 2017. (In Russian)
6. Turchinov, A. I. Personnel Policy in the System of State and Municipal Service: Current Trends. *State Power and Local Self-Government*, 2020, no. 5. (In Russian)

7. Magomedov, K. O. Personnel Policy in the System of State and Municipal Management. Moscow: KnoRus, 2020. (In Russian)
8. Ministry of Labor of the Russian Federation. Practice of Implementing Centralized HR Services: Analytical Report. Moscow, 2025. (In Russian)
9. RANEPa. Experience of Centralizing Functions in the Public Sector: Comparative Analysis. Moscow, 2024. (In Russian)
10. Osipov, M. V. Centralization of HR Functions in Government Bodies: Experience and Prospects. *Management Sciences*, 2023, no. 3. (In Russian)
11. Pavroz, A. V. Modern Trends in Personnel Management in the State and Municipal Sector. *Issues of State and Municipal Management*, 2019, no. 1. (In Russian)
12. Pod'yachev, K. V. Centralization and Decentralization in the System of Public Administration: Theoretical Approaches and Russian Practice. *Bulletin of Moscow State University. Series 12: Political Science*, 2018. (In Russian)
13. Raichenko, A. V. Management Theory: University Textbook. Moscow: Unity-Dana, 2020. (In Russian)
14. Starilov, Yu. N. Course of Administrative Law and Procedure. Moscow: Statut, 2019. (In Russian)
15. Tikhomirov, Yu. A. Legal Foundations of State and Municipal Service. Moscow: Norma, 2022. (In Russian)
16. Fateev, D. V. Digital Transformation in State and Municipal Management. Moscow: Publishing House "Forum", 2023. (In Russian)
17. Yudin, V. A. Centralization of HR Services: Regional Experience and Recommendations for Municipalities. *Management Sciences*, 2024, no. 1. (In Russian)
18. Sladkova, N. M., Petrova, S. A. Organization and Conduct of Professional Competitions in State and Municipal Service, 2024. (In Russian)
19. Voskresenskaya, O. A., Yasinskaya, I. A. Effective Professional Development of Civil Servants at the Present Stage: Search for New Approaches. *Leadership and Management*, 2025, no. 12. (In Russian)
20. Krasilnikova, I. V. Analysis of Information and Documentation Technologies in HR Work in Local Self-Government Bodies. Yekaterinburg: Ural Federal University, 2019. (In Russian)
21. Lukyanenko, V. I. Management of Human Resources Potential in Local Self-Government Bodies. Moscow: Yurayt, 2020. (In Russian)
22. Maslov, V. I. Municipal Service: University Textbook. Moscow: Prospekt, 2021. (In Russian)
23. Kholopov, V. A. Municipal Service: Problems and Development Prospects. *State and Municipal Service*, 2021, no. 2. (In Russian)
24. Shapiro, M. A. Personnel Management in the Public Sector: Modern Challenges. Saint Petersburg: Piter, 2024. (In Russian)
25. Shmeleva, O. Yu. Evaluation of the Effectiveness of HR Processes in Government Bodies. *Issues of State and Municipal Management*, 2022, no. 4. (In Russian)

