

Проектное управление региональной кадровой политикой

Ж.Ю. Данкова, Ю.Н. Малека

На современном этапе развития системы государственного управления особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы повышения эффективности деятельности органов государственной власти. Данная необходимость обусловлена тем обстоятельством, что в условиях рыночных отношений общество предъявляет более высокие, чем прежде, требования к органам государственной власти, к качеству выполнения ими функций и предоставления государственных услуг.

Ключевая роль в обеспечении качественного функционирования органов власти принадлежит кадровому ресурсу системы государственного управления. Однако на практике органы региональной власти зачастую испытывают трудности в решении кадровых задач. В частности:

– при изучении кадровых проблем многие аналитики, ученые и политики концентрируют внимание на отсутствии технологий и механизмов, позволяющих на практике осуществлять качественный подбор, оценку компетентности, профессионализма, моральности сознания, этики, социальной сущности, нравственных ориентиров, а также рациональную расстановку кадров¹;

– эксперты по вопросам государственного управления единодушно заявляют о том, что кадровая проблема в настоящий момент — одна из доминирующих в России. Особенно акцентируется внимание на проблеме уровня компетентности, а соответственно — неэффективности современных чиновников²;

– по мнению главы президентской администрации С. Иванова, «кадровая политика разрушена и надо ее возрождать», что потребует выстраивания системно целенаправленной и последовательной работы в данном направлении, а также выявления оптимальных способов формулировки и реализации задач в условиях отсутствия единой кадровой доктрины³.

Примечательно, что в основных программных документах среднесрочно-го кадрового планирования со стороны субъектов регионального управления также отмечается ряд проблемных вопросов: «...отсутствует единая система подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов всех сфер экономики и социального сектора, обеспечивающая отбор

¹ Фисун Е.А. Социально-технологическая компетентность государственных служащих как предмет социологического исследования // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2013. № 7 // <http://www.online-science.ru/> (дата обращения: 10.05.2014).

² Берило С. Кадровые тренды элиты путинского призыва. Ч. 1 // <http://kpd3000.org/index.php/aktualno/75-kadrovye-trendy-elity-putinskogo-prizyva-chast> (дата обращения: 20.11.2013).

³ Акопов П. Кадры зарезервируют // <http://vz.ru/politics/2013/11/14/659478.html> (дата обращения: 11.12.2013).

и карьерный рост кадров, способных эффективно осуществлять свои функции в инновационном режиме»⁴. Мало что меняется и в последующем очередном документе среднесрочного горизонта планирования⁵.

Подобная ситуация, очевидно, связана с тем обстоятельством, что эффективность программно-целевого метода управления как способа решения насущных проблем посредством разработки и реализации программно-целевых комплексов в виде целевых программ и программных проблемно ориентированных структур достигается только при строгом соблюдении принципов программно-целевого управления.

Неполное или нестрогое соблюдение программных принципов, непоследовательная реализация методологии и технологии целевого управления созданием программных комплексов приводят к дискредитации программно-целевого метода управления.

Изучение практики формирования программ в регионе свидетельствует о недостатках в использовании этой формы хозяйствования. Отмечаются перенос способов общегосударственного программирования на региональный уровень, недостаточная системность в разработке и принятии территориальных программ. Не устранены попытки осуществления большого количества одновременно реализуемых, не увязанных между собой мелких и частных программ. Они не проходят необходимую объективную экспертизу, содержат завышенные данные о потребности в финансовых и материально-технических ресурсах. Не проводятся обоснованные расчеты потребности во всех видах обеспечивающих реализацию программы средств, не в полной мере оценивается эффективность их использования. Зачастую не устанавливаются сроки завершения программ и отдельных мероприятий. Отсутствует статистический анализ выполнения программ или он подлежит замене на обычный статистический учет.

На основании вышеизложенного допустимо говорить о недостаточно эффективном организационно-технологическом механизме разработки и реализации основных направлений кадровой политики. Следует отметить, что обозначенная проблематика носит разноплановый характер и требует, несомненно, комплексного подхода к ее решению. Представляется целесообразным использовать в процессе разработки и реализации основных направлений кадровой политики региона принципы стратегического, программно-целевого и проектного управления в совокупности.

Предлагаемый подход, по нашему мнению, способен в значительной мере минимизировать существующие проблемы в сфере управления кадровой политикой и позволит существенно повысить качество функционирования властных структур по всем направлениям деятельности.

⁴ Постановление правительства Белгородской области от 23.10.2010 № 357-пп «Об утверждении долгосрочной целевой программы “Формирование и развитие системы региональной кадровой политики” на 2011–2015 годы” // http://www.belregion.ru/author/gov_service/ (дата обращения: 12.05.2014).

⁵ Постановление правительства Белгородской обл. от 30.12.2013 № 530-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области “Развитие кадровой политики Белгородской области на 2014–2020 годы”» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

Особая роль в будущей работе принадлежит проектному управлению. В отличие от давно укоренившегося в практике органов региональной власти функционального подхода к реализации задач кадровой политики с традиционным использованием методов программно-целевого планирования технологии проектного управления появились в нашей стране относительно недавно. Потребность перехода на принципы проектного управления возникла в условиях модернизации экономики, реализации инфраструктурных и инновационных проектов, возрастающей потребности повышения качественных и количественных характеристик конечных результатов деятельности субъектов управления.

Для российской практики государственного управления термин «управление проектами», или «проектное управление», сравнительно непривычный, несмотря на то что некоторые элементы этой системы менеджмента используются, в том числе и на федеральном уровне. В данной связи в качестве примера, как правило, приводят опыт разработки и реализации приоритетных национальных проектов.

Если говорить о регионах России, то одним из передовиков по внедрению принципов проектного управления в органах власти считается Белгородская область. Применение в этом регионе принципов проектного управления в органах исполнительной власти и государственных органах регулируется постановлением правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202-пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области»⁶.

Уполномоченным органом области по разработке и внедрению системы управления проектами является департамент кадровой и внутренней политики Белгородской области, а основным исполнителем — отдел организации проектного управления (проектный офис).

Реализуемая модель построения проектного управления, которая сегодня функционирует в Белгородской области, является результатом адаптации существующих принципов и требований современных практик проектного управления зарубежных стран. Особенность модели — применимость ее как внутри органов власти, так и вне — по отношению к так называемым внешним и межведомственным проектам. То есть проектирование и реализация направлений кадровой политики представляется вполне обоснованной предметной областью реализации основных принципов проектного управления.

Важно, что в рамках данной модели любой проект обеспечивает абсолютную прозрачность конкретных мероприятий и их управляемость, четкое распределение персональной ответственности и измеряемый конечный результат на заранее спланированную дату. Проектное управление позволяет с большей четкостью отследить ход движения идеи от начала ее претворения в жизнь до логического завершения. В рамках каждого проекта можно увидеть и оценить результаты выполняемых работ, осуществить общий анализ трудовых, времен-

⁶ Постановление правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202-пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. Законодательство.

ных, человеческих и иных ресурсов. При этом названные элементы можно рассматривать в разрезе как одного проекта, так и целого портфеля проектов, а в будущем — в региональной стратегии развития.

С учетом чрезвычайной важности проблемы и перечисленных особенностей проектного метода управления выбор и использование его на практике представляются более чем обоснованными. Следует отметить, что проектный менеджмент не противоречит широко применяемому в реализации мероприятий кадровой политики программно-целевому планированию, а только усиливает его. Более того, в условиях перехода на стратегические принципы управления развитием всех сфер жизнедеятельности российского общества использование комплекса взаимодополняющих и разноплановых методов достижения конечных результатов является логичным и наиболее эффективным.

Известно, что программно-целевой подход используется при финансировании отдельных государственных программ социального и экономического развития, в том числе и программ по кадровой политике, и направлен на достижение результатов в государственном секторе. Изначально определяется желаемое состояние, а затем формируются пути достижения такого состояния. Для этого используются целевые показатели. Плановые (желаемые) значения таких показателей закладываются в программы развития, а затем на основе получаемых значений осуществляется анализ эффективности и результативности выполненной работы.

Известно, что у такого подхода есть узкие места, которые можно устранить с помощью применения проектного менеджмента. Речь идет об увеличении прозрачности выполнения тех или иных кадровых мероприятий или действий и о четком понимании последовательности выполняемых работ, ограниченных финансовыми и временными ресурсами; о налаживании взаимовыгодных межведомственных отношений внутри проекта, а также о строгом распределении ответственности вплоть до каждого участника команды проекта.

Мы полагаем, что в контексте исследуемой проблемы внедрение проектного метода управления предполагает концентрацию и ориентацию деятельности органов власти с учетом разноуровневых траекторий планирования управления.

Наглядно взаимосвязь и иерархия комплекса взаимоувязанных действий по разработке и реализации кадровой политики, а также место проектного управления в данном процессе и ключевые условия успешной профилактической деятельности представлены на рис. 1.

Уровень стратегического планирования региональной кадровой политики обеспечен только отдельными положениями главного стратегического документа, определяющего основные направления и принципы социально-экономического развития области, — Стратегией социально-экономического развития Белгородской области⁷.

⁷ Постановление правительства Белгородской области от 25 января 2010 года № 27-пп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года» (в ред. от 18.09.2010 № 299-пп) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. Законодательство.



Рис.1. Организационно-правовое обеспечение процесса управления региональной кадровой политикой

Вместе с тем долгосрочное планирование региональной кадровой политики должно быть сконцентрировано на ключевых, наиболее перспективных направлениях, выявленных на основе анализа потенциала, сильных и слабых сторон системы кадрового обеспечения государственной службы и конкретных условий региона.

В настоящее время реализация стратегических кадровых целей обеспечивается комплексом разноориентированных программных мероприятий федеральной, региональной и муниципальной направленности, таких как:

- 1) Программа улучшения качества жизни населения Белгородской области;
- 2) Государственная программа «Развитие кадровой политики Белгородской области на 2014–2020 годы»;
- 3) Областная целевая программа «Формирование и подготовка резерва управленческих кадров Белгородской области на 2008–2013 годы»;
- 4) Концепция создания Белгородской интеллектуально-инновационной системы.

Целевые программы в регионе принимаются на определенный период, обеспечиваются определенными объемами финансирования, предусматривают оценку качества реализации на основе системы показателей.

Отметим, что принятие и реализация данных программ является регулярно возобновляющимся процессом и носит циклический характер. Однако при всех своих преимуществах и неплохих конечных результатах программно-целевой метод не позволяет четко фиксировать конечные результаты, и, как правило, прописанные целевые показатели выполняются не в полной мере при наличии выделенных в полном объеме временных и финансовых ресурсов.

Программно-целевое планирование построено по логической схеме «цели – пути – способы – средства». В данном случае в основе процесса планирования

лежит определение и постановка целей, и лишь затем подбираются пути их достижения, детализируются способы и средства⁸.

Особенностью данного метода является не прогнозирование будущих состояний системы, а составление конкретной программы достижения желаемых результатов. Программно-целевой метод планирования «активен», он позволяет не только осуществлять мониторинг ситуации, но и корректировать «отклонения», что выгодно отличает его от большинства других методов. В рамках социального управления данный метод позволяет перераспределять ресурсы на основе заранее определенных целей, критериев и возможных форм использования данных ресурсов для решения конкретных социальных задач.

В результате отдельные положения программ, принятых в разное время и на отличные друг от друга периоды и цели, повторяются, что в итоге ведет к ряду негативных последствий — неэффективному использованию бюджетных средств, накоплению нерешенных вопросов.

Исключить подобное положение дел позволяет внедрение в практику реализации программ портфеля проектов, которые способны обеспечить нацеленность на результат, на достижение конкретно запланированных измеримых определенных целей в рамках определенной предметной области.

Успешное решение управленческих задач проектным методом можно представить в виде трехуровневой пирамиды, на верхнем уровне которой находится стратегия кадрового развития с горизонтом планирования 10–15 лет, на втором — долгосрочные целевые программы профессионального развития кадров государственной службы, разработанные на 3–5 лет, которые, в свою очередь, делятся на проекты со сроком реализации, как правило, 1–2 года.

На каждом уровне — свое соотношение масштабности и конкретности: чем короче период планирования, тем конкретнее и жестче планы.

Для каждого уровня управления характерно использование целевых показателей разных типов. На стратегическом уровне показатели имеют вид нормативов, объективно обоснованных и не требующих пересмотра. На уровне программ используются относительные показатели, предусматривающие выбор и разработку адекватной расчетной методики. На уровне проектов показатели обычно абсолютные и предельно конкретные.

В связи с тем, что на показатели верхних уровней действуют одновременно множество разнонаправленных факторов, прямую математическую зависимость между результатами конкретного проекта и достижением целевых показателей программы или тем более стратегии установить, как правило, невозможно. Однако всегда существует логическая взаимосвязь, которую можно оценить математически на основе статистики.

Третий, пожалуй, главный элемент этой системы — блок управления ресурсами проекта, который требует различной комбинации элементов системы управления всеми ресурсами, задействованными в реализации проектов, основными среди которых являются следующие:

- управление временем реализации проектов;

⁸ Кузьмина Н.М. Программно-целевое планирование как основной метод реализации национальных проектов. М., 2009. С. 152.

- управление финансовыми ресурсами проектов;
- управление кадровыми ресурсами проектов;
- управление инфраструктурой проектов.

Корреляционная зависимость ключевых составляющих проектной деятельности в системе государственного управления представлена на рис. 2.



Рис. 2. Ключевые условия успешной реализации кадровой политики в регионе

Содержательно управление проектами подразумевает деятельность, направленную на эффективное достижение их целей с заданным качеством, в установленные сроки, в рамках утвержденного бюджета, при существующих ограничениях и имеющейся неопределенности за счет использования наличных ресурсов и технологий, а также управленческих знаний, опыта и специализированных подходов, методов и систем.

Полагаем, что описанный выше подход к управлению региональной кадровой политикой позволяет эффективно решать насущные проблемы и последовательно наращивать результативность конечных целевых ориентиров различных горизонтов планирования.

Таким образом, если давать обобщающую оценку управлению процессами кадровой политики в регионе, то следует отметить следующее.

- В настоящее время в регионе нет документа, отражающего стратегические ориентиры кадровой политики системы государственного управления, что существенно снижает эффективность предпринимаемых усилий в данной сфере деятельности.

- Существует объективная необходимость систематизации и интеграции межведомственных усилий в работе над программными документами, определяющими ключевые, обоснованные перспективные направления кадровой деятельности в органах государственного управления региона.

Полагаем, что наиболее эффективным организационно-технологическим механизмом реализации основных кадровых задач может стать предложенный в данной статье комплекс взаимосвязанных мероприятий и действий субъектов региональной кадровой политики, закрепленных в едином линейно-логическом алгоритме — «Стратегия – Программы – Проекты».

Предложенные в настоящей статье методологический подход и технологии проектной деятельности целесообразно использовать в ходе учебного процесса со студентами и слушателями образовательных учреждений при изучении ими таких учебных дисциплин, как «Управление проектами», «Современные технологии планирования и прогнозирования социально-экономического развития территорий», «Основы кадровой политики и кадрового планирования» и др.

Список используемых источников

1. *Акопов П.* Кадры зарезервируют // <http://vz.ru/politics/2013/11/14/659478.html> (дата обращения: 11.12.2013).
2. *Берило С.* Кадровые тренды элиты путинского призыва. Ч. 1 // <http://kpd3000.org/index.php/aktualno/75-kadrovye-trendy-elity-putinskogo-prizyvachast> (дата обращения: 20.11.2013).
3. *Кузьмина Н.М.* Программно-целевое планирование как основной метод реализации национальных проектов. М., 2009. С. 152.
4. Постановление правительства Белгородской области от 25 января 2010 г. № 27-пп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года» (в ред. от 18.09.2010 № 299-пп) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
5. Постановление правительства Белгородской области от 31.05.2010 № 202-пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
6. Постановление правительства Белгородской области от 23.10.2010 № 357-пп «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Формирование и развитие системы региональной кадровой политики» на 2011–2015 годы» // http://www.belregion.ru/author/gov_service/ (дата обращения: 12.05.2014).
7. Постановление правительства Белгородской обл. от 30.12.2013 № 530-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области “Развитие кадровой политики Белгородской области на 2014–2020 годы”» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
8. *Фисун Е.А.* Социально-технологическая компетентность государственных служащих как предмет социологического исследования // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2013. № 7 // <http://www.online-science.ru/> (дата обращения: 10.05.2014).