

Проектный подход к формированию управленческих команд на муниципальном уровне

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-8-15

Приятелев Вячеслав Викторович

Вологодский государственный университет (Вологда, Российская Федерация)
Исполняющий обязанности ректора
Кандидат исторических наук
vpriyatelev@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье анонсируется опыт Вологодской области по внедрению проектного подхода в кадровой политике при формировании управленческих команд на муниципальном уровне. Инструментом реализации данного подхода является один из региональных кадровых проектов под названием «Команда Губернатора: муниципальный уровень». Его главная цель — повысить качество управления в органах местного самоуправления через развитие управленческих компетенций не только у отдельных руководителей, а у целых управленческих команд, включающих в себя различные категории участников муниципального сообщества. Рассматривается история проекта, его основные задачи, этапы, методы реализации и достигнутые результаты.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

кадровая политика, кадровый проект, сити-менеджер, муниципальное управление, подготовка кадров

Priyatelev V. V.

Project Approach to Management Teams Formation at the Municipal Level

Priyatelev Vyacheslav Viktorovich

Vologda State University (Vologda, Russian Federation)
Acting Rector
PhD in History
vpriyatelev@yandex.ru

ABSTRACT

In the article, experiment of the Vologda Region on introduction of project approach in personnel policy when forming management teams at the municipal level is announced. The instrument of realization of this approach is one of regional personnel projects named "The Team of the Governor: municipal level". Its main goal — to increase quality of management in local governments through development of administrative competences not only in certain heads, and in the whole management teams including various categories of participants of municipal community. The project history, its main objectives, stages, methods of realization and the achieved results are considered.

KEYWORDS

personnel policy, personnel project, city manager, municipal management, training

Решение задачи по созданию всех условий для построения «нового качества жизни» жителей региона возможно только при условии создания в области «нового качества экономики» и «нового качества власти», в том числе и в муниципальных образованиях.

О. А. Кувшинников, Губернатор Вологодской области

Развитие системы государственного и муниципального управления определяет новые приоритеты и требования к формированию региональной кадровой полити-

ки. Формирование качественного кадрового состава на государственной и муниципальной службе требует использования новых механизмов кадровой политики. В частности, Правительством Российской Федерации поставлены задачи по внедрению проектного подхода на государственной гражданской и муниципальной службе, в системе государственных и муниципальных органов управления.

Одним из регионов Российской Федерации, который к настоящему времени уже накопил существенный успешный опыт решения данных задач, является Вологодская область. И в первую очередь это были задачи по формированию качественного профессионального состава государственной гражданской и муниципальной службы, открытости власти и решению ключевых вопросов развития региона и локальных территорий совместно с населением области. Поиск путей достижения поставленных целей стал возможен благодаря построению открытого диалога и обмена мнениями между властью и жителями области, вовлечению в процесс принятия управленческих решений населения, представителей общественных и экспертных сообществ, через переход к проектным технологиям и методам управления.

В рамках достижения обозначенных приоритетов и задач в Вологодской области были разработаны и реализованы **принципиально новые кадровые проекты под единым брендом «Команда Губернатора»**. Губернатор области Олег Александрович Кувшинников стал не только инициатором, но и в значительной степени автором и локомотивом продвижения и развития этих проектов. Сегодня вряд ли найдется житель области, ничего не знающий о проектах под брендом «Команда Губернатора». Через проект «Команда Губернатора: Ваш выбор» формировалась команда Губернатора в 2012 г. (приняли участие 254 кандидата, и в оценке кандидатов более 150 тыс. жителей области), с 2013 г. жители области оценили результаты деятельности руководителей органов власти через участие в Проекте «Команда Губернатора: Ваша оценка» (уже в первом сезоне проекта более 98 тыс. жителей приняли участие в интернет-оценке, было заполнено более 200 оценочных листов в бланчном голосовании). С 2013 г. 356 жителей сельских поселений, муниципальных районов и городских округов приняли участие в проекте «Команда Губернатора: муниципальный уровень», направленном на подготовку управленцев для муниципальных образований области. В рамках этого большого регионального движения участниками кадрового резерва для муниципального уровня власти было разработано 259 локальных проектов, направленных на развитие муниципальных образований (создание детских площадок, строительство стадионов, ремонт систем водоснабжения, обеспечение резервным водоснабжением, открытие туристических маршрутов, благоустройство территорий, проекты в социальной сфере, сфере дорожного хозяйства, развития гражданского общества, открытости власти, и т. д.). 59 проектов из общего количества были номинированы на Грант Губернатора области. Уже в 2014 г. полностью были внедрены 28 проектов (44%), разработанных в 2013 г. В 2015 г. доля реализованных проектов 2013 г. достигла более 60%. Известен в области и региональный проект «Команда Губернатора: Ваше будущее». Будущие члены команды Губернатора — 24 студента образовательных организаций высшего образования, им предстоит поступить на государственную службу области после окончания учебного заведения.

Успех вологодских региональных проектов был отмечен на федеральном уровне. Опыт Правительства Вологодской области был неоднократно представлен в Администрации Президента России и в Аппарате Федерального Правительства. Практика реализации региональных проектов «Команда Губернатора» была дважды представлена профессиональному и научному сообществу на самом высоком уровне на V социологической Грушинской конференции и неоднократно на Гайдаровском форуме [2]. В 2018 г. опыт Вологодской области по реализации кадровых проектов на Гайдаровском форуме был представлен лично Губернатором области О. А. Кувшинником

вым¹. Модератор дискуссии, проректор РАНХиГС Д. А. Бутагин *высоко оценил опыт региона по реализации кадровых проектов: «Это одна из наиболее стабильных, последовательных и глубоко эшелонированных кадровых систем в регионах. Вологодская область начала эту работу одной из первых и добилась успехов в этом вопросе»*².

Как оказалось, опыт Вологодской области действительно стал интересен коллегам из других регионов. В последующем, начиная с 2013 г. кадровые проекты, направленные на формирование региональных управленческих команд, ориентированные на различные целевые группы, но предусматривающие механизмы проектного управления, общие черты и признаки, были реализованы в Ивановской (проекты «Профессиональная команда Губернатора» и «Команда Губернатора: будущее за нами!»³), Калининградской (проект «Команда единомышленников»⁴), Ульяновской (проект «Команда Губернатора „Управленческая молодежь региона“»⁵), Ростовской (проект «Молодежная команда Губернатора»⁶), Ярославской (проект «Муниципальная команда Губернатора»⁷) областях.

Такое количество регионов-последователей только подтверждает успешность кадровых практик Вологодской области и актуальность проектного подхода в кадровой политике. В чем причина?

В течение пяти лет с 2012 г. при формировании нового подхода к кадровой политике в Вологодской области слово «команда» стало ключевым. Команда сегодня воспринимается и расценивается как объединяющий ресурс, который формирует и определяет стратегию развития региона через реализацию кадровых проектов. Эффект единой управленческой команды региона, состоящей из представителей федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, градообразующих предприятий, общественных организаций, профессиональных и экспертных сообществ, действительно дает уникальную возможность выработать единый понятный для всех вектор развития и объединить различного рода ресурсы (финансовые, организационные, интеллектуальные, информационные и т. п.) всех участников для достижения поставленных целей.

Новизна подходов и механизмов, которые используются в рамках проектов для взаимодействия с населением области, делают эту практику еще более привлекательной как для организаторов, так и для их участников. Инновационность кадровых проектов заключается в том, что они являются интерактивными. Для них характерны: и широкая аудитория проекта, и высокая вовлеченность граждан в реализацию проектов, и наличие оперативной обратной связи с населением, и создание единого информационного поля, применение современных информационных технологий, открытость, независимость, прозрачность и объективность результатов.

¹ Гайдаровский форум. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidarforum.ru/news/na-gaydarovskom-forume-proshla-ekspertnaya-diskussiya-chelovecheskiy-kapital-na-gosudarstvennoy-i-mu/>

² Сайт Губернатора Вологодской области О. А. Кувшинникова [Электронный ресурс]. URL: http://okuvshinnikov.ru/press/news/ehksperty_gajdarovskogo_foruma_ocenili_opyt_vologodskoj_oblasti_po_vnedreniyu_innovacionnyh_kadrovyyh_praktik/

³ Кадровый портал Правительства Ивановской области [Электронный ресурс]. URL: <http://gosszluzhba.ivanovoobl.ru/moy-region-moya-rabota/komanda-gubernatora-budushchee-za-nami-regionalnyy-kadrovyy-proekt/>

⁴ Резерв управленческих кадров Калининградской области [Электронный ресурс]. URL: <https://komanda.gov39.ru/>

⁵ Официальный сайт Губернатора и Правительства Ульяновской области [Электронный ресурс]. URL: <https://ulgov.ru/page/index/permlink/id/9679/>

⁶ Комитет по молодёжной политике Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.talanty-dona.ru/competition/show/124>

⁷ Сетевое издание «76.ру» [Электронный ресурс]. URL: <https://76.ru/text/gorod/167371012820992.html>

Самую продолжительную историю своего существования и, следовательно, самые устойчивые и показательные результаты имеет проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень».

Поставленная Губернатором области в 2012 г. задача формирования профессиональной региональной управленческой команды в Вологодской области уже на второй год ее реализации обострила понимание невозможности ее решения без включения в эти процессы управленцев муниципального уровня и вовлечения в региональное и муниципальное управление жителей области. В каждом районе есть люди, обладающие большим образовательным, интеллектуальным потенциалом, которые могли бы проявить себя как грамотные управленцы, но они не имеют возможности влиять на принятие решений, касающихся жизни города, района, не имеют доступа к общению с властью. И сегодня их необходимо в эти процессы вовлечь.

Первый шаг был сделан в 2013 г. Он связан со стартом в Вологодской области проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень», ориентированного на качественный отбор и продвижение в муниципальную власть эффективных управленцев, способных реализовать идеи и проекты, направленные на развитие сельских территорий¹. Идея создания и разработки проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» стала результатом посещения Губернатором области О. А. Кувшинниковым муниципальных образований области и проведения анализа сложившейся здесь кадровой ситуации.

Основная цель проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» — вывести муниципальное управление на качественно новый уровень, сформировать команду управленцев, способных брать на себя ответственность и решать задачи по улучшению качества жизни вологжан.

При разработке проекта необходимо было решить ряд важных вопросов: какие принципы должны лечь в основу отбора участников проекта, какой должна быть программа их профессионального развития, где территориально должна быть реализована образовательная программа, как вовлечь население в процесс принятия решений, касающихся развития сельских территорий, как должны быть решены вопросы финансирования принятых решений и многие другие. Решения не были столь очевидными и потребовали продолжительных и серьезных переговоров с заинтересованными органами исполнительной государственной власти области, Ассоциацией муниципальных образований, образовательными организациями.

В первый год реализации проекта его участниками стали жители муниципальных образований, рекомендованные администрациями муниципальных районов, общественными организациями, органами исполнительной государственной власти области. Со второго года реализации проекта остался и рекомендательный характер выдвижения кандидатов, и возможность самовыдвижения, но и в том, и в другом случае главным условием стало успешное прохождение конкурсных процедур по результатам деловой оценки. Конкурсные процедуры направлены не столько на определение уровня знаний, сколько на оценку компетенций, готовности к разработке и внедрению инновационных решений, диагностику личностно-профессиональных качеств.

Это был первый опыт формирования команд, совместно проживающих на территории муниципального образования, из числа представителей власти, бизнеса, средств массовой информации, бюджетных организаций, представителей агропромышленных предприятий. По результатам отборочных процедур в проект были включены более 80 жителей Вологодчины.

¹ Для сельских территорий начинают готовить эффективных управленцев // Красный Север. 20.03.2013. № 47.

Была разработана образовательная программа повышения квалификации «Муниципальное управление». Программа состояла из трех автономных, но взаимно интегрированных блоков — «Организационно-правовые основы местного самоуправления», «Социально-экономическое развитие территорий. Финансово-экономические основы местного самоуправления» и «Управленческая и социально-психологическая компетентность руководителя органа местного самоуправления», — которые формируют основы правовой грамотности в профессиональной сфере через ознакомление с системой законодательства о местном самоуправлении, устойчивые представления о сущности и механизмах межбюджетных отношений, знания и навыки владения инструментальными управленческими технологиями, используемыми в сфере муниципального управления, а также эффективные коммуникации с гражданским обществом, различными социальными слоями, формирование системы открытости власти на местах, взаимодействие руководителей органов местного самоуправления с населением при формировании проектов социально-экономического развития территорий.

По итогам конкурсных процедур заказ на разработку программы получила Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в лице ее Вологодского филиала. Реализация программы проходила по «кустовому принципу». Для участия в образовательной программе участники проекта были разделены на 7 групп, территориально максимально приближенных к месту проживания. Профессорско-преподавательский состав академии выезжал в районы области, и занятия проводились на местах. Реализация образовательной программы строилась по принципу активного погружения. Лекционных занятий не проводилось, все становились участниками тренингов, деловых и ролевых игр, активно работали в группах. Результатом программы должно было стать формирование у участников четкого понимания разработки проекта. Под руководством модераторов необходимо было сформулировать несколько тем проектов, актуальных для конкретного сельского или городского поселения. Итогом первого этапа реализации образовательной программы была подготовка обоснования необходимости реализации выбранных проектов.

С тематикой проектов и обоснованием их необходимости участники проекта возвращались в свои поселения. В межсессионный период резервисты должны были инициировать созыв сельского схода и выступить перед участниками схода с идеей реализации нескольких проектов. Участник проекта должен был не только получить одобрение одного из предложенных проектов, но и заручиться поддержкой и готовностью жителей принять активное участие в его реализации. А для этого необходимо было наметить основные этапы реализации и подготовить финансово-экономическое обоснование проекта.

Чтобы избежать ошибок при выполнении данных работ, участники использовали возможность получения консультативной помощи преподавателей академии и специалистов-практиков по тематике выбранных проектов. Консультирование проводилось максимально оперативно, дистанционно в режиме видеоконференцсвязи в течение двух недель. Еще одна неделя предоставлялась для внесения необходимых изменений в паспорт проекта и обсуждения итогового варианта с жителями поселения.

Отдельный блок занятий был посвящен навыкам эффективных коммуникаций, публичных выступлений и взаимодействия с населением. Занятия проводились в режиме тренинга, умения отрабатывались на практике «в полевых условиях».

Самостоятельно завершив разработку проектов, участникам предстояло их защитить перед общественностью района. Уполномоченным органом обеспечивалась процедура публичной защиты проектов в администрации тех районов, которые представляли участники. В публичной защите принимали участие жители района:

представители поселений, поддерживающих или критикующих проект; представители органов исполнительной государственной власти и местного самоуправления, в компетенцию которых входит решение вопросов проекта; представители общественных организаций; представители средств массовой информации района и области; независимые эксперты по тематике проектов; представители академии. В большинстве районов в публичных защитах принимали участие более 150 жителей при личном участии главы района.

Дискуссии по обсуждению проекта на публичной защите позволили избежать ошибок и предотвратить возможные риски реализации проекта. Публичная защита проектов широко освещалась на областном телевидении, о многих проектах были подготовлены радиоэферы с участием их разработчиков. Вся информация о проектах, их участниках, публичной защите была представлена в местных печатных изданиях.

Эффективность реализации всего проекта, выбранных форм и методов работы с резервистами подтверждается тем, что в ходе выборных кампаний 2013 и 2014 гг. 125 участников проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» были избраны на выборные должности в муниципальных образованиях. Это составляет 77 и 81,8% соответственно от участников проекта, изъявивших желание участвовать в выборной кампании.

В 2015 г., отвечая вызовом времени, проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень» по решению Губернатора области О.А. Кувшинникова был модернизирован, и рамках этого проекта началась подготовка для области профессиональных сити-менеджеров, потенциальных глав местных администраций городских округов, муниципальных районов и городских поселений, назначаемых по контракту.

Исходя из стоящей перед нами задачи, отбор желающих пополнить ряды управленцев был очень тщательным, а требования к кандидатам — повышенными. Обязательными требованиями к участникам проекта были: наличие высшего образования и опыт управленческой деятельности не менее трех лет на управленческих должностях в сфере государственной гражданской и муниципальной службы (государственной службы иных видов), государственных и муниципальных организаций; и не менее пяти лет на управленческих должностях в иных сферах деятельности.

Территория проекта ограничивалась не только Вологодской областью, в конкурсном отборе мог принять участие гражданин, проживающий в любом регионе нашей страны, соответствующий требованиям к кандидату.

Конкурсный отбор желающих участвовать в проекте проводился по специальной методике, разработанной с учетом опыта Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации для отбора кандидатов в Президентский резерв. Для конкурсного отбора были сформированы конкурсные комиссии по оценке компетенций кандидатов. В ходе конкурсного отбора учитывались: знание русского языка; правовые знания, включая законодательство о местном самоуправлении и муниципальной службе, законодательство о противодействии коррупции; знания и навыки в области информационно-коммуникационных технологий; а также личностные и профессиональные качества кандидатов.

В завершение конкурсного отбора каждый кандидат проходил личное собеседование с конкурсной комиссией. Надо сказать, что перед комиссией стояла нелегкая задача: отобрать в проект «лучших из лучших», в конкурсном отборе участвовали более 200 кандидатов.

По итогам конкурса в проект были отобраны 36 участников, среди которых немало уже состоявшихся профессионалов, руководителей, имеющих большой управленческий опыт, четко понимающих проблемы на своих территориях, и уже в ходе собеседований предлагавших пути их решения. Среди инициатив кандидатов были конкретные предложения по развитию сельских территорий, среди них: усиление

инвестиционной привлекательности своих районов, развитие малого и среднего предпринимательства, сельского туризма, поддержка сельхозтоваропроизводителей и так далее.

Реализация проекта предполагает несколько этапов: образовательный, проектный, итоговый.

Образовательный этап проекта был представлен уникальной 504-часовой программой профессиональной переподготовки «Эффективное управление муниципальным образованием (сити-менеджер)», разработанной Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Программа состоит из четырех тематических модулей и включает в себя как лекции, так и практические занятия. Участники проекта освоили стратегические, маркетинговые, экономические подходы инновационного управления муниципальными образованиями.

Кроме того, в ходе реализации образовательной программы слушателями, объединёнными в проектные мини-группы, велась разработка групповых проектов, направленных на развитие территорий муниципальных образований области, тематика которых посвящена актуальным проблемам муниципального управления, вопросам взаимодействия бизнеса и власти, современным моделям и технологиям развития государственно-частного партнерства и т. д. Именно разработка проектов с последующим их внедрением на конкретной территории, является одним из наиболее важных этапов и основным критерием успешного прохождения слушателями образовательной программы [1]. Более того, актуальность разработки проектов, возрастает с каждым днём, поскольку реализация подобного рода проектов оказывает существенное положительное воздействие на социально-экономическое развитие, конкурентоспособность и социальный климат как каждой отдельной территории, так и региона в целом. Ряд проектов, на данный период, полностью внедрен, остальные — в активной стадии реализации.

Необходимо подчеркнуть важный вывод для тех, кто сегодня занимается практикой муниципального управления. Уже на этапе защиты проектов, разработанных слушателями, итоговое мнение экспертов подтвердило, что на современном этапе наиболее востребованными и эффективными механизмами территориального развития в муниципальных образованиях являются: во-первых, межбюджетная кооперация, во-вторых, межмуниципальное сотрудничество и, в-третьих, муниципально-частное партнерство. Именно они позволяют привлечь в развитие территориальных образований дополнительные ресурсы. А включение жителей в разработку стратегии развития, во-первых, формирует социальную базу для принимаемых управленческих решений, во-вторых, обеспечивает действенный механизм общественного контроля за реализацией принятых решений.

Министерством труда и социального развития Российской Федерации в 2015 г. был учрежден ежегодный конкурс лучших кадровых практик на государственной гражданской и муниципальной службе. В 2017 г. среди многочисленных заявок (всего на конкурс поступило 119 заявок, в том числе от субъектов Российской Федерации — 75) победителем в номинации «Кадровые резервы» лучшей кадровой практикой и победителем конкурса признан проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень»¹. По мнению экспертов, опыт Вологодской области, который был презентован в рамках выставки лучших кадровых практик Российской Федерации, является уникальным, высокоэффективным и рекомендуется для внедрения на федеральном и региональном уровнях.

¹ Министерство труда и социальной защиты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/labour/public-service/229>

Но результаты выражаются не только в высоких наградах и общественном признании Губернатора и его команды. Очевидно, что успех любой территории связан с развитием тех видов экономической деятельности и тех сфер, в которых у нее есть или могут быть явные конкурентные преимущества. При этом главными факторами успеха становятся не размер территории или ее экономическая база, а способность находить новые, нестандартные решения: как управленческие, так и технологические. Именно поэтому проекты из серии «Команда Губернатора» давно уже по своей сути вышли за рамки только кадровых проектов. Поиск и подготовка высококвалифицированных инициативных управленцев, ориентированных на решение задач развития, объединенных в одну управленческую команду на основе единого понимания о направлении и механизмах регионального развития, а также расстановка этих специалистов в качестве ключевых игроков на основные управленческие позиции в органах власти, местного самоуправления, на предприятиях и в организациях области, является механизмом, можно даже сказать, — драйвером социально-экономического развития отдельных муниципалитетов, отраслей, сфер и всего региона в целом. Из этого в очередной раз следует, что грамотная кадровая политика — есть инструмент развития.

Именно на этот результат и нацелен проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень» — подготовка высококвалифицированных специалистов, менеджеров муниципального управления новой формации, способных решать задачи, направленные на повышение эффективности управления, социально-экономическое развитие территорий муниципальных образований. Первые назначения на должность «сити-менеджер» в Вологодской области уже состоялись.

Литература

1. Соколова О. С., Барабанов А. С., Андреева М. В., Логунов М. А. Доклад о состоянии местного самоуправления в Вологодской области // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. М. : Проспект, 2016. С. 257–258.
2. Шерлыгин А. Проектируем эффективность // Государственная служба. 2015. № 1 (93). С. 34–35.

References

1. Sokolova O. S., Barabanov A. S., Andreeva M. V., Logunov M. A. The report on a condition of local government in the Vologda Region // Report on a condition of local government in the Russian Federation: Modern calls and the prospects of development / under the editorship of E. S. Shugrina. M. : Prospect, 2016. P. 257–258. (in rus)
2. Sherlygin A. Projecting efficiency // Public administration [Gosudarstvennaya sluzhba]. 2015. N 1 (93). P. 34–35. (in rus)