

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОЕКТНЫХ КОМАНД В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА ОСНОВЕ ПРИМЕНЕНИЯ КОМПЛЕКСА КАДРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

IMPROVING THE EFFICIENCY OF PROJECT TEAMS THROUGH THE APPLICATION OF COMPLEX TECHNOLOGIES OF PERSONNEL IN PUBLIC AUTHORITIES

I. Sheburakov

Summary. The article proves the feasibility of the project management in public authorities, taking into account the application of human technology. It is proposed to consider how technology, regulated by the current legislation on civil service, and long-term technology, such as performance management, team management, and others.

Keywords: project management, team management, human technology, the efficiency of the teams.

Шебураков Илья Борисович
К.н.сх.н., доцент, ВШГУ РАНХиГС
shebur@list.ru

Аннотация. В статье обосновывается целесообразность внедрения проектного управления в органах государственной власти с учетом применения кадровых технологий. Предлагается учитывать, как технологии, регламентированные действующим законодательством о государственной гражданской службе, так и перспективные, такие как управление по результатам, командный менеджмент и др.

Ключевые слова: проектное управление, командный менеджмент, кадровые технологии, эффективность команд.

После создания в соответствии с Указом Президента РФ № 306 от 30.06.2016 г. [1] Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, внедрение проектного управления в государственной сфере в нашей стране получило новый импульс. С тех пор прошло уже несколько заседаний Президиума Совета, возглавляемого Премьер-министром, в субъектах РФ и в федеральных ведомствах активно создаются проектные офисы, РАНХиГС и некоторыми другими образовательными учреждениями реализуются специальные образовательные программы, направленные на развитие навыков проектного управления у государственных и муниципальных управленцев. Вместе с тем, широкомасштабное внедрение проектного управления в государственной сфере может быть успешным только при условии инфраструктурной готовности, в сочетании с уже применяемыми или внедряемыми управленческими и кадровыми технологиями. Ниже будут рассмотрены особенности реализации кадровых технологий (в первую очередь на государственной гражданской службе), возможность и целесообразность их сопряжения с инструментами проектного управления.

С момента принятия ФЗ № 79 «О государственной гражданской службе в РФ» [2] был понятен перечень основных кадровых технологий, реализация которых на государственной гражданской службе и, по аналогии с ней, во всей системе государственного управления и на муниципальном уровне, стала не только желатель-

ной, но и обязательной. Среди напрямую регламентируемых 79-ФЗ кадровых технологий можно выделить:

- ◆ Отбор на государственную гражданскую службу на конкурсной основе
- ◆ Формирование кадрового резерва на государственной гражданской службе и его использование
- ◆ Аттестацию государственных гражданских служащих
- ◆ Квалификационный экзамен на присвоение первого или очередного классного чина
- ◆ Оценка результатов профессиональной служебной деятельности
- ◆ Дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих и подготовка кадров для государственной гражданской службы
- ◆ Регламентация деятельности на основе применения должностных регламентов
- ◆ Оплата труда и на ее основе, стимулирование профессиональной служебной деятельности
- ◆ Ротация государственных гражданских служащих

В тоже время, анализ практики развития кадровых технологий за последние годы показывает, что какие-то из упомянутых выше технологий получили свое закрепление и дальнейшее развитие, какие-то применяются эпизодически или их роль не велика, а какие-то внедряются, во многом, вне зависимости от регламентации 79-ФЗ.

Так, отбор на государственную гражданскую службу развивается не только в направлении осуществления его по конкурсу, но и вне конкурса, что, в первую очередь, определяется значительной долей служащих, принимаемых на службу именно вне конкурса. Роль и значение, придаваемое изначально проведению квалификационных экзаменов серьезно снизились. Зато увеличилась роль оценки эффективности и результативности деятельности на основе применения КПЭ (ключевых показателей эффективности). В этой же связи претерпевает изменение система стимулирования, основанная на оценке результативности, в первую очередь, за счет адаптации существующей и все еще не реформированной системы оплаты труда. Система оценки деятельности постепенно становится более компактной, трансформируясь в систему «комплексной оценки» гражданских служащих, которая учитывает, с одной стороны, необходимость оценки по результатам, с другой, адаптируется в направлении распространенной в бизнесе «оценки по компетенциям». Одним из подэлементов такой оценки становится «общественная оценка деятельности» гражданских служащих, но только в отношении ограниченной группы служащих, как правило, находящейся «на переднем крае» взаимодействия с гражданами.

Достаточно активно развивается институт должностных регламентов, совершенствуются квалификационные требования к должностям гражданской службы.

Одним из наиболее распространенных инструментов реализации кадровой политики на гражданской службе является кадровый резерв. Вместе с тем, не смотря на широкое распространение кадровых резервов, они все еще не всегда выполняют заложенный в них функционал и, зачастую, формируются и используются достаточно формально. Однако понимание необходимости совершенствовать этот инструмент государственной кадровой политики является достаточно определенным и предпринимаются активные попытки его развития, в т.ч. за пределами прямой «юрисдикции» гражданской службы, а именно — на «уровне резервов управленческих кадров».

Системе профессионального развития государственных гражданских служащих уделяется традиционно пристальное внимание. При этом организация профессионального развития претерпевает постоянные изменения, основные из которых предполагают переход от жесткой регламентации необходимости проходить повышение квалификации в привязке к определенным законодательством срокам к оценке реальной потребности в обучении и личностно-профессиональном развитии в зависимости от результатов оценки профессионального уровня гражданских служащих.

Развиваются технологии так или иначе связанные с управлением карьерой гражданских служащих — в терминологии 79-ФЗ: «содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе». Вместе с тем, такой традиционный инструмент управления карьерным развитием, как ротация гражданских служащих рассматривается, в первую очередь, как механизм профилактики коррупционных проявлений, а не как способ развития личностно-профессиональных и управленческих качеств за счет приобретения опыта в смежных областях компетенций.

Еще одним направлением развития кадровых технологий может стать управление развитием «государственно-служебной культуры» на государственной службе, т.к. именно эта характеристика современной организации во многом влияет на организационное (или, применительно к гражданским служащим — служебное) поведение.

Одним из наиболее перспективных направлений совершенствования кадровых технологий на государственной службе и их оптимизации является внедрение современных информационных технологий, позволяющих связать как вышеперечисленные, так и перспективные кадровые технологии в единую систему управления кадровым составом. Не случайно именно внедрение ЕИСУКС (Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ) становится приоритетным направлением развития государственной гражданской службы на период 2016–2018 гг. [3]

В целом анализ перечисленных (а возможно и других — не упомянутых) кадровых технологий позволяет выделить три ключевых кадровых технологии, которые либо включают в себя остальные технологии, либо наполняют отдельными элементами эти технологии [4]. Речь идет о таких, так называемых кадровых мета-технологиях, как:

- ◆ Отбор и расстановка кадров;
- ◆ Обучение и развитие кадров;
- ◆ Оценка и вознаграждение кадров.

Так, например, аттестация как кадровая технология, представляет собой оценку кадров, может приводить к таким последствиям, как назначение на вышестоящую должность или направление на обучение. При этом, основной сущностной характеристикой процедуры аттестации является именно оценка. Формирование и использование кадрового резерва обычно предполагает реализацию таких этапов, как отбор в состав резерва, подготовку (часто — именно обучение) кадрового резерва, назначение на вышестоящие должности (расстановку) резервистов, может включать оценку по ре-

Таблица 1. Ответ на вопрос: «С какими трудностями, на Ваш взгляд, сталкивается или может столкнуться, в первую очередь, внедрение проектного управления в государственной сфере? Оцените по 10-бальной шкале: 1 — мешает в минимальной степени; 10 — мешает в максимальной степени»

Вариант ответа	от 1 до 3	от 4 до 7	от 8 до 10	Среднее
Недостаточная квалификация и подготовленность служащих в области проектного управления	26%	26%	42%	6,33
Отсутствие действенных механизмов мотивации членов проектных команд	26%	63%	11%	4,89
Трудности организации межведомственного взаимодействия в условиях реализации проектов	32%	42%	26%	5,26
Незаинтересованность руководства во внедрении принципов и правил проектного управления	26%	47%	26%	5,42
Отсутствие общепринятых стандартов организации проектного управления	21%	53%	21%	5,11
Недостаточно развитая культура взаимодействия в условиях проектного управления (мешает сложившаяся система иерархических отношений и пр.)	16%	63%	16%	5,72
Иное	0	15%	0	-

Таблица 2. Ответ на вопрос: «С какими наиболее типичными сложностями сталкивалась проектная команда при реализации проекта? Оцените по 10-бальной шкале: 1 — мешало в минимальной степени; 10 — мешало в максимальной степени»

Вариант ответа	от 1 до 3	от 4 до 7	от 8 до 10	Среднее
Сложности управления временем	11%	63%	21%	5,06
Нарушение членами команды сроков и других взятых на себя обязательств	32%	37%	32%	5,26
Трудности в постановке целей и задач со стороны руководителя	37%	58%	0%	4,39
Трудности в понимании целей и задач исполнителями	26%	47%	21%	5,11
Недостатки коммуникации	42%	37%	16%	4,71
Низкая компетентность участников проекта в проектной деятельности	26%	42%	26%	5,67
Недостатки в организации труда	47%	21%	26%	4,56
Иное	5%	5%	0	

зультатам подготовки и личностно-профессионального развития и т.п. Таким образом, как было указано выше, любая кадровая технология включает в себя элементы или основывается на технологиях отбора, обучения и оценки. Более того, можно утверждать, что оценка становится ключевым связующим элементом между этими тремя технологиями. Отбор не может осуществляться хотя бы без элементарных элементов оценки кандидатов на должность (тоже самое можно утверждать и о расстановке кадров). Обучение предполагает проведение предварительной оценки потребности в таком обучении, например, с целью подготовки индивидуальных планов профессионального развития и обязательную оценку эффективности обучения.

Таким образом, рассматривать возможности совершенствования деятельности проектных команд в условиях внедрения проектного управления в государственной сфере целесообразно именно через призму технологий оценки и формирования проектных команд (в широком смысле слова), обучения и подготовки слу-

жащих к работе в условиях проектного управления (в т.ч. на основе данных, полученных в ходе оценки). Наконец, нормальное функционирование проектных команд и достижение ими результатов высокого уровня возможно при условии оценки этих результатов по итогам проекта и учета, вначале — потенциала, а затем — вклада каждого из членов команды в командный результат. При этом, необходимо принимать во внимание уровень и тенденции развития кадровых технологий на государственной гражданской службе, рассмотренные выше.

Кроме того, необходимо учитывать и те проблемы, и трудности, которые могут возникать как при внедрении проектного управления в целом, так и при управлении конкретной проектной командой. Так, результаты одного из опросов¹, позволяют провести предваритель-

¹ Опрос проводился в октябре 2016 г. на баз РАНХиГС. В опросе приняли участие 47 руководителей органов власти социальной сферы регионального и муниципального уровней

ную систематизацию основных проблем и трудностей, возникающих при внедрении проектного управления в государственной сфере (Табл. 1,2).

Как видно из представленных данных, наиболее ожидаемые проблемы лежат в области компетентности и квалификации служащих в области проектного управления и проектной деятельности. Таким образом, вопросам обучения при внедрении проектной деятельности должна уделяться первостепенная роль.

Тем не менее, применение кадровых технологий необходимо рассматривать в комплексе. Ниже будет рассмотрена модель повышения эффективности деятельности проектных команд на основе применения комплекса существующих и перспективных кадровых и управленческих технологий на государственной гражданской службе.

Первым элементом данной модели выступает система подбора состава проектных команд, которая может не только привести к формированию пула служащих, потенциально наиболее способных к деятельности в условиях проектного управления, но и выступить основным драйвером развития кадрового потенциала государственных органов.

Так как решение проектных задач по своему характеру является решением задач развития (в отличие от задач функционирования — функций), необходимо понимать, что кадры, способные к эффективной деятельности в этих условиях, должны обладать специфически выраженными личностно-профессиональными ресурсами. Именно ресурсный подход позволяет не делить служащих и руководителей на два сорта: «способные к проектному управлению» и «не способные к проектному управлению». Но помогает выделить ресурсы, позволяющие с большей эффективностью действовать в постоянно изменяющихся условиях, условиях неопределенности и необходимости создания новых продуктов (характерных для проектного управления). А также ресурсы, позволяющие их оптимально применять в условиях предопределенности, необходимости строгого соблюдения регламентов и повторяющихся процедур.

Проведение аудита кадрового состава, как разовой процедуры, включение элементов оценки, направленных на выявление особенностей личностно-профессиональных ресурсов служащих в процедуру аттестации или применение иных инструментов и практик оценки позволит успешно выделить группу специалистов и руководителей, наиболее предрасположенных к деятельности в условиях проектного управления. Более того, при этом появляется возможность формирования оптимального состава проектных команд не только с точки

зрения предметно-содержательной, экспертной компетентности, функциональных требований к составу команд, но и на основе учета соответствия личностных особенностей служащих как специфике проектной работы в целом, так и конкретному проекту в частности. Как отмечается в ряде исследований [5], на смену попытке минимизировать роль личностных характеристик за счет стандартизации процессов по управлению проектами постепенно приходит понимание необходимости опираться на уникальный набор личностно-профессиональных ресурсов человека.

При этом, руководитель проектной команды может подбираться с учетом его склонности опираться в своей управленческой практике на менеджерские, лидерские или экспертные ресурсы в зависимости от специфики проекта (например, в зависимости от того, в какой степени проекту требуется «политическая» поддержка со стороны высшего руководства).

Члены проектной команды могут подбираться с учетом того, к реализации какого функционально-ролевого репертуара они склонны в большей степени с учетом требований к сбалансированному составу команды, а также иными требованиями. Например, в идеале субъективный уровень сложности реализации проекта для определенной части участников команды может характеризоваться как «высокий», для другой части — как «низкий», а для третьей — как «средний». Именно невысокая субъективная сложность проекта для определенной части проектной команды, является одним из факторов его успеха (когда компетенции участников точно соответствуют содержанию и условиям реализации проекта). С другой стороны, средний уровень сложности проекта позволяет участникам расширять области своих компетенций, приобретать соответствующий опыт, развивая собственные личностно-профессиональные ресурсы. Именно в последнем случае будет происходить прирост человеческого капитала в сфере государственного управления. Таким образом, с точки зрения реализации кадровой стратегии в государственном органе чрезвычайно важным становится баланс состава участников по показателю — «экспертная компетентность». В проекте должны участвовать как опытные сотрудники, так и новички. Вопрос о соотношении состава команды с этой точки зрения может быть исследован дополнительно.

Немаловажным является также вопрос учета особенностей мотивации участников, в т.ч. участия в проектах определенного вида или содержания. Как известно (и это отмечалось еще в исследованиях Ф. Герцбергера) [5], человек более эффективно осуществляет деятельность в условиях, когда ее содержание вызывает у него интерес.

В целом же аудит кадрового состава государственно-го органа с учетом готовности к проектной деятельности,

может быть положен в основу формирования кадрового резерва. Как отмечается в ряде работ [6,7], кадровый резерв может формироваться не только и не столько для того, чтобы выступать «подушкой безопасности», но и для того, чтобы обеспечивать решение задач развития в органе власти. Именно решение таких задач, как никогда востребовано в условиях разнообразных внешних и внутренних вызовов и может быть обеспечено за счет потенциала наиболее амбициозных и готовых к интенсивному личностно-профессиональному развитию сотрудников. Таким образом, сформированный кадровый резерв может использоваться не только для назначения на вышестоящие вакантные должности, но для решения стратегически важных для организации задач.

Более того, при этом решаются еще две важных задачи развития кадрового состава: 1. Интенсивное обучение наиболее перспективных сотрудников, которое, по сути, осуществляется в формате «обучения действием» [8]; 2. Оценка руководством деловых и личностных качеств сотрудников и руководителей, включенных в кадровый резерв в формате «испытания практикой». Дополнительным эффектом от реализации такого подхода может являться внедрение инструментов карьерного развития, когда назначение на руководящую должность осуществляется после успешной демонстрации сотрудником своих возможностей по управлению людьми в проектном режиме. Само же карьерное развитие служащих внутри проектных практик, например, повышение статуса с уровня «проектного специалиста» или «проектного менеджера» (как это, например, осуществляется в Белгородской области) [9] 4-го класса на ступень выше и т.д. может являться своеобразной альтернативой карьерному росту внутри традиционных иерархических структур. Последнее в какой-то степени может быть альтернативой (по крайней мере, временной) такой проблеме как «карьерные тупики» по причине которой государственные органы зачастую теряют перспективных руководителей и специалистов, переходящих на работу в другие организации.

Как указывалось выше, одним из направлений реформирования системы оценки государственных гражданских служащих, является внедрение общественной оценки деятельности. В настоящий момент общественная оценка деятельности применяется при оценке руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и в отношении гражданских служащих, принимающих участие в предоставлении государственных услуг. Внедрение инструментов проектного управления может сопровождаться распространением практики оценки результативности (успешности) проектов со стороны разнообразных стейкхолдеров — представителей организаций (коммерческих предприятий и бюджетных

организаций) и граждан. Разработка инструментов общественной оценки результатов реализации проектов может использоваться для выявления лучших практик и для оценки деятельности руководителей проектов. Результаты такой оценки могут использоваться для принятия решений о размере итогового вознаграждения участников проектной команды, об их дальнейшем карьерном развитии, как в рамках проектных практик, так и в системе государственной службы в целом. Результаты такой оценки также могут учитываться при оценке управленческого потенциала руководителей и участников проектной команды в рамках проведения комплексного ресурсного анализа и личностно-профессиональной диагностики [10].

Описанный выше подход может позволить оптимизировать и систему дополнительного профессионального обучения государственных гражданских служащих. Основная задача обучения сотрудников — это их подготовка к решению задач в соответствии с потребностями как «сегодняшнего, так и завтрашнего дня». Выделение перечня задач развития, как нельзя лучше позволяет высветить такого рода потребности, в том числе с точки зрения потребностей в обучении сотрудников. Обучение будет носить более системный и актуальный характер, если его содержание будет выстраиваться вокруг тех проблем, которые должны быть сняты органом власти с повестки дня. Такого рода обучение, как указывалось выше, будет не только повышать «стоимость человеческого капитала», но и способствовать переходу государственного органа на новый уровень своего развития, менять внешнюю среду в заданном направлении, улучшая социально-экономическое положение в городе, регионе, стране.

При этом, как указывалось выше, при формировании проектной команды важно обеспечить: на тактическом уровне — соответствие состава команды уровню, масштабам и сложности стоящих проектных задач, а на стратегическом — личностно-профессиональное развитие членов проектной команды за счет наличия в проекте соответствующих возможностей. Решение стратегических задач потребует использования специально разработанного оценочного инструментария, позволяющего измерять степень соответствия имеющегося опыта и потенциала участника команды по отношению к конкретному проекту. Такой инструментарий в настоящее время разработан на базе факультета оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАН-ХиГС и успешно апробирован более, чем на 300 государственных гражданских служащих, представлявших 36 региональных команд в ходе реализации образовательной программы «Управленческое мастерство: развитие региональных команд», реализованной в июле-октябре 2016 г.

При этом представляется, что если проект является реальным, реализуемым на практике, степень соответствия опыта и потенциала участника содержанию проекта (например, его масштабу и сложности) должен быть значительно выше, чем при реализации так называемых учебных проектов, разрабатываемых или реализуемых в рамках образовательных программ. В рамках образовательных программ допустима большая доля риска не выполнении проекта в пользу перспектив приобретения максимального опыта, новых знаний, повышения масштабы мышления или развития других личностно-профессиональных качеств участников.

Наконец, одним из наиболее мощных инструментов повышения эффективности деятельности как функциональных подразделений, так, в первую очередь, и проектных команд является командный менеджмент. Командный менеджмент является одним из немногих инструментов управления кадрами, потенциал которого до сих пор никак не учтен в системе кадровых технологий на гражданской службе на законодательном уровне. Это объясняется, прежде всего, тем, что формирование команды, как и применение других социально-психологических по своему характеру технологий весьма сложно регламентировать, установить перечень формальных требований к их реализации.

Вместе с тем, развитие и успешное внедрение таких технологий осуществляется за счет реализуемых программ обучения — тренингов командного взаимодействия, тренингов командообразования, тренингов развития лидерства. Как отмечается в ряде работ [11] такого рода программы обычно ориентированы на развитие следующих навыков:

- ◆ Навыки формирования общей цели и принятия ответственности за ее достижение
- ◆ Навыки распределения лидерства под задачу и гибкого изменения стиля лидерства в соответствии с особенностями задачи

- ◆ Навык конструктивного взаимодействия и самоуправления
- ◆ Навыки организации и проведения индивидуальных и групповых форм обратной связи
- ◆ Навыки эффективного использования сильных сторон состава команды с учетом особенностей их поведения
- ◆ Навыки создания процедур и стандартов взаимодействия
- ◆ Навыки передачи знаний и опыта командной работы своим подчиненным. Навыки наставничества и коучинга

При этом справедливо отмечается, что, не смотря на то, что основным методом развития навыков командной работы является групповой тренинг, эффект от проведения подобных тренингов является краткосрочным. Формирование подобных навыков должно обязательно закрепляться на практике — в реальных условиях жизнедеятельности группы. С этой точки зрения, скорее не тренинги формирования и развития навыков командной работы могут быть направлены на повышение эффективности деятельности проектных команд, а сам формат проектной работы в составе команды может быть источником распространения практики командного менеджмента в государственной сфере.

Культура командного менеджмента может развиваться наиболее интенсивно именно на почве проектного управления, т.к. часто сам проект является определенным вызовом для участников проектной команды, а среда реализации проекта наиболее благоприятна для проявления командных качеств. Последний тезис еще раз подчеркивает значение объединения тем командного и проектного менеджмента в одну большую тему, потенциально способную значительно повысить качество государственного управления с учетом специфики нашего национального управленческого менталитета.

ЛИТЕРАТУРА

1. УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 30 июня 2016 года № 306
2. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N79-ФЗ (действующая редакция, 2016)
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 г. № 1919-р «План мероприятий («Дорожная карта») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы»
4. Шебураков И. Б. Ключевые персонал-технологии в системе управления персоналом, ориентированной на результат // Актуальные вопросы управления персоналом, СПб, Северо-западная академия государственной службы, 2008.
5. Floricel S., Bonneau C., Aubry M., Sergi V. Extending project management research: Insights from social theories // International Journal of Project Management. 2014. № 32. P.1091–1107.
6. Грачева И.Г., Клычникова К. А. Президентский резерв в России: тенденции развития // Человеческий капитал, № 7 (91), 2016.
7. Шебураков И. Б. Кадровый резерв как ресурс решения задач развития и повышения результативности организации // Формирование управленческого резерва кадров: региональный опыт. Материалы региональной научно-практической конференции (г. Вологда, 29–30 октября 2009 г.). — Вологда: Легия, 2010. — 132с.

8. Павлуцкий, А. «Обучение действием»: новый подход к корпоративному обучению и развитию персонала / А. Павлуцкий, О. Алехина // Управление персоналом. 2001. N5
9. Прядильников М., Бадин А., Павлова О. Лучшие практики Национального рейтинга. Развитие проектного управления на региональном уровне (пример Правительства Белгородской области). 2016.
10. Белопухова А. С. Личностно-профессиональная диагностика как основной инструмент отбора в президентский резерв. // foir.hspra.ranepa.ru/index.php/наука-практике/item/1916.html
11. Долгов М. Модель «5F» — Геометрия команды, создающая энергию. Краткое руководство к действию для лидеров. М., 2016.

© Шебураков Илья Борисович (shebur@list.ru). Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»