

ПРОБЛЕМЫ И ПРАКТИКА РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КАДРОВ

С. Боженев

К. Харченко

В настоящее время на территории г. Белгорода реализуется Стратегия развития города Белгорода до 2025 г. и план действий органов местного самоуправления на 2007-2011¹ гг. Разработка данной Стратегии потребовала тщательно проработать основания управленческой деятельности.

Администрацией г. Белгорода предприняты практические шаги по внедрению в муниципальное управление современных научных подходов. Во-первых, управление реализуется не только на основе административного принципа, но и программно-целевого: на настоящий момент на территории города действует 28 целевых программ. Во-вторых, обеспечивается принцип социальной ориентированности управления: акцент смещен с макроэкономических показателей на индикаторы качества жизни населения. В-третьих, предпринимаются попытки сделать результаты управленческой деятельности измеримыми, а значит, контролируемыми и совершенствуемыми.

Организационной мерой повышения научного содержания управления является создание городской администрацией муниципального учреждения «Институт муниципальных проблем». Институт ведет свою деятельность по трем направлениям: муниципальная статистика, муниципальная социология и научно-методологическая поддержка разработки целевых программ в развитие Стратегии. В Институте работают как практики, имеющие большой опыт управленческой деятельности, так и ученые — представители университетской науки.

В то же время декларирование перехода к научно обоснованному управлению — важный, но недостаточный шаг для получения необходимых результатов. В современных условиях наиболее

значимым фактором успешной реализации Стратегии являются квалифицированные кадры муниципальной службы.

К сожалению, на сегодняшний день система организации муниципальной службы не лишена недостатков: многие служащие профессионально выполняют свои функции, но не задумываются о целях своей деятельности, не могут самостоятельно ставить задачи и подбирать адекватные измерители эффективности своего труда. Точно так же управленческие решения зачастую не подкрепляются необходимым аналитическим обоснованием, в частности, далеко не всегда имеется понимание того, какую альтернативу действия следует выбрать исходя из статистических и социологических данных. Отсюда возникает необходимость в использовании научных знаний с целью развития кадрового потенциала муниципальной службы.

Объектом регулирования должны являться муниципальные кадры — муниципальные служащие и иные работники администрации города и муниципальных учреждений, выполняющие управленческие функции.

Цель программы развития муниципальных кадров должна быть выражена в лаконичной формулировке, исключающей вопросы об отнесении к ценностям более высокого порядка, например «повышение эффективности муниципального управления». Данная формулировка несколько шаблон-

на, однако ее конкретизация приведет к дублированию задач.

Для полномасштабного достижения цели необходимо корректно определить перечень задач, которые должны быть:

- 1) достаточными, учитывающими все стороны объекта регулирования;
- 2) относительно обособленными, не сводимыми друг к другу;
- 3) предполагающими конкретные мероприятия по их выполнению;
- 4) реалистичными, сообразными имеющимся материальным и интеллектуальным ресурсам.

Среди задач программы развития муниципальных кадров особенно выделяется формирование профессиональной компетентности, под которой мы понимаем прежде всего способность успешно решать стратегические задачи экономического и социального развития города.

Компетентность — важная, но не единственная составляющая службы в органах местного самоуправления и подведомственных структурах. Поскольку на муниципальном уровне сохраняется бюрократическая модель управления, основанная на системе должностей и распределении обязанностей, необходимо создать такие условия, при которых организация управленческого аппарата была бы оптимальной, не создавала бы препятствий для инициативных работников. Отсюда возникает следующая задача программно-целевого регулирования — совершенствование организационной структуры управления городом.

Помимо управленческих знаний и четкой организации труда, для эффективной работы муниципального служащего необходима мотивация деятельности, откуда вытекают задачи повышения престижа муниципальной службы и развития корпоративной культуры. Обе эти задачи подразумевают обеспечение социальных гарантий кадров муниципального управления и направлены на решение проблемы «утечки мозгов»

в коммерческие организации. Наконец, в ранг задачи рекомендуется поставить материальное обеспечение деятельности муниципальных кадров. Уточним, что инновационность как общее требование к целевым программам (в отличие от смет расходов на текущую деятельность) не позволяет в данном случае вести речь о мебели. Здесь подразумеваются средства информатизации деятельности и программные продукты, поэтому точнее было бы говорить о материально-информационном обеспечении управления.

На наш взгляд, приведенный перечень задач на данный момент является исчерпывающим, его уточнение и дополнение оказывается лишь изменением объемов понятий. Так, «формирование условий деятельности муниципальных кадров» — менее удачная формулировка, поскольку объединяет материальные, организационные и иные аспекты. Если разделить информационное и материальное обеспечение, последний пункт будет недостаточно подкреплен мероприятиями. Формулировка «повышение престижа муниципальной службы» имеет преимущество перед «обеспечением социальных гарантий», поскольку не делает эти гарантии самоцелью, а ориентирует их на решение явной кадровой проблемы.

Единственное — можно было бы добавить к задачам организацию борьбы с коррупцией, если это направление не реализовано в программах обеспечения безопасности муниципального образования. Способы решения данной задачи обсуждаются, в частности, в статье В. Бондаря².

Задачи муниципальной программы, как бы четко они не были определены, будут решаться только в случае грамотного подбора программных мероприятий. Проанализируем мероприятия по блокам в соответствии с логикой поставленных задач.

1. Повышение профессиональной компетентности муниципальных кадров. Данная зада-

ча (она же — раздел программы) подразумевает множество мероприятий, которые необходимо подчинить единой логике. В качестве критерия обозначения подразделов определим кадровые технологии. Не будет противоречивым утверждение о том, что подавляющее большинство кадровых технологий непосредственно направлены на сферу компетентности.

Итак, первая технология — **обучение кадров.** Данное направление реализуется и без программного регулирования, однако задача программы состоит в том, чтобы превратить разрозненные мероприятия в целостную систему, а также убрать с них налет ведомственности, то есть сместить акцент с процесса («проходил переподготовку») на результат («научился»).

Обучение кадров реализуется прежде всего через подготовку, повышение квалификации и переподготовку в учебных заведениях. Проблема состоит в том, что обучение зачастую превращается в формальность: мотивация научения подменяется мотивацией скорее сдать экзамены и получить аттестационный документ. Решение данной проблемы видится нам в разработке особого механизма взаимодействия управленческого органа с учебным заведением. В частности, слушателю в момент поступления на учебу может быть дано индивидуальное задание по решению некоторой актуальной проблемы, а после обучения от него ожидается научно обоснованный подход к выполнению этого и других заданий. Также возможна внутренняя проверка усвоения знаний и выработки навыков.

Также путем программного регулирования следует раскрыть возможности обучения на рабочем месте, которое бы реализовывалось в двух вариантах: через обучающие мероприятия и создание условий для самостоятельной подготовки. К обучающим мероприятиям относятся лекции по актуальным проблемам управления,

семинары и тренинги по типу проводимых в коммерческих организациях, а также научно-практические конференции и круглые столы. Самостоятельная подготовка предполагает выпуск в рамках целевой программы учебных пособий, в особенности по вопросам стратегического планирования, а также периодического издания, пропагандирующего успешный опыт организации различных видов деятельности.

Особое, пока еще малоиспользуемое направление обучения на рабочем месте — ротация кадров. Данный термин мы собираемся использовать лишь в одном из возможных смыслов: как способ обучения, а не как форму борьбы с местничеством. Примером именно такой ротации является используемая в Канаде технология «Обучение менеджменту» (МТР)³. В рамках образовательной программы участник получает четыре последовательных карьерных назначения сроком на один год каждое. Эти назначения предполагают помимо должностных обязанностей ведение отчетной документации и прохождение экзаменов.

Вторая технология — **оценка муниципальных кадров**. Процедуры аттестации и квалификационного экзамена необходимо превратить в работоспособную технологию. В настоящее время в рамках оценочных процедур делается акцент на проверке знания законодательства, тогда как в практической деятельности наиболее востребованным является творческий подход к решению задач управления. В самом деле, нужное законоположение быстро находится в системах «Гарант» либо «КонсультантПлюс», но гораздо труднее найти адекватный способ его применения на практике.

Существуют специальные тестовые программы для оценки работников управленческой сферы, однако следует обратить внимание на то, что если практически у всех получается результат в 89-99%, это показывает не высочайший уровень компетентности, а

недоработку авторов программы. Результаты тестов должны быть более дифференцированы, чтобы можно было учесть различный характер знаний (философский, технологический и т. д.) и по высоким результатам выявить поистине талантливых людей.

Третья технология — **подбор и расстановка кадров**. Часть мероприятий в рамках данной технологии следует посвятить работе с кадровым резервом. Так, необходимо практиковать конкурсный отбор для включения в резерв, обучающие мероприятия и оценку потенциала лиц, состоящих в кадровом резерве.

Чтобы раскрыть потенциал роста работников административных структур, необходимо шире использовать проектное управление, причем не как разовый способ решения задачи, а как технологию в полном смысле этого слова. Проектное управление, частично уже реализуемое в администрации г. Белгорода, предполагает создание рабочих групп из представителей различных структурных подразделений, занимающих различные должности — как руководителей, так и специалистов. В рабочей группе определяется руководитель из числа подчиненных, который организует работы по решению частной проблемы. Таким способом этот служащий приобретает управленческие навыки, а организатор проекта проверяет его лидерские качества. Также организатор соотносит выявленные навыки остальных участников проекта с теми, которые требует от них занимаемая должность. Результаты целенаправленного наблюдения фиксируются и затем учитываются при кадровых изменениях в структуре административного органа.

Рассматриваемая технология выиграет от такого мероприятия, как «перекрестные стажировки». С одной стороны, в некоторых городах, в частности в Белгороде, организуются стажировки преподавателей университетов, читающих курсы по управленческим

специальностям, на базе городской администрации. Стажировки предназначены для того, чтобы, во-первых, повысить качество обучения в вузах за счет усиления практической направленности, а во-вторых, обеспечивать знакомство руководства города с потенциальными консультантами, рецензентами и экспертами нормативных и программных документов, а возможно, и будущими работниками подразделений администрации. С другой стороны, значимый эффект для управления могут дать стажировки муниципальных кадров в университетских лабораториях и на хозяйствующих субъектах города.

Особая роль в рамках подбора кадров должна отводиться притоку молодых специалистов. Программным мероприятием в данном русле должна быть организация конкурсов молодых ученых, аспирантов и студентов, посвященных управлению городским хозяйством.

Итогом мероприятий, направленных на повышение профессиональной компетентности, должно стать формирование кадров, способных эффективно решать стратегические задачи экономического и социального развития города.

2. Совершенствование организационной структуры управления городом

Данное направление подразумевает в узком смысле совершенствование регламентации деятельности муниципальных кадров, а в широком — создание системы научной организации труда работников городской администрации.

Регламентация деятельности должна вестись по двум направлениям.

Во-первых, это разработка реестра функций подразделений администрации города и муниципальных учреждений.

Во-вторых, это проведение анализа положений о структурных подразделениях администрации города на предмет соответствия выполняемых задач и функций

полномочиям, закрепленным федеральным и региональным законодательством за органами местного самоуправления.

Анализ положений о структурных подразделениях призван помочь выявить барьеры, возникающие на пути проходящих процессов, а также структурировать внутренние и внешние коммуникационные взаимодействия.

Создание системы научной организации труда предполагает, в частности, аттестацию рабочих мест каждого муниципального служащего, а также хронометраж рабочего дня с целью реализации принципа эргономичности и исключения простоев в работе по вине системы.

3. Внедрение механизмов мотивации труда, направленных на повышение престижа муниципальной службы

Одна из проблем недостаточной профессиональной компетентности муниципальных служащих заключается в относительно низком престиже самой службы в органах местного самоуправления, в результате чего профессиональные экономисты, юристы, социологи и другие специалисты выбирают работу в коммерческом секторе. Следовательно, повышенное внимание к мотивации управленческого труда активизирует приток на муниципальную службу как молодых специалистов, так и опытных управленцев. Последние, возможно, будут переезжать из других регионов, а также приходить из иных организаций города на условиях постоянной работы либо совместительства.

Мотивация предполагает меры материального стимулирования и социальной поддержки.

В настоящее время в основе механизмов материального стимулирования должен быть вопрос не «Сколько платить муниципальному служащему?», а «За что платить муниципальному служащему?». Необходимо создать такие условия, чтобы работник администрации понимал: его труд, в особенности инициатива в деле ре-

ализации стратегических задач, будет соответствующим образом вознаграждаться.

Обеспечение социальных гарантий муниципальных кадров, на наш взгляд, предполагает три направления.

Во-первых, это забота о здоровье, или, как принято сейчас говорить, «реализация здоровьесберегающих технологий». Данное направление включает диспансеризацию служащих и обеспечение их санаторно-курортным лечением. Возможно также приобретение медицинских страховых полисов с расширенным пакетом услуг. Чтобы обеспечивать не только физическое, но и психологическое здоровье, целесообразно организовать при городской администрации комнату психологической разгрузки.

Во-вторых, это улучшение жилищных условий. Поскольку данная мера не может быть реализована для всего населения города, работникам администрации невозможно будет дать очевидные преимущества. Однако, чтобы привлечь либо поощрить ценных специалистов, возможна частичная поддержка участия служащих в программах индивидуального жилищного строительства.

В-третьих, это забота об интеллектуальном росте. Помимо рас-

смотренных программ повышения профессиональной компетентности, может быть реализована поддержка служащих, работающих над диссертационными исследованиями прикладного характера. Этим можно одновременно обеспечивать удовлетворение потребностей в самоуважении и самореализации, а также практическую пользу от исследований, которые могли бы реально помочь решить ту или иную муниципальную проблему.

4. Развитие корпоративной культуры

Корпоративная культура — это целенаправленно формируемая система норм и ценностей, служащая регулятором организационных отношений. Необходимость решения задачи формирования корпоративной культуры вытекает из того, что предыдущая задача — повышение престижа муниципальной службы — обеспечивает приток ценных кадров, однако недостаточно мотивирует их работать единой командой на благо муниципалитета. Помимо социальных гарантий, для закрепления специалиста на рабочем месте необходимо идеологическое воздействие, которое как раз и обеспечивается корпоративной культурой.

Муниципальные служащие должны гордиться тем, что им доверено непосредственно участвовать в реализации стратегии развития города. Важно, чтобы идеология, заложенная в корпоративной культуре администрации, распространялась за пределы административных зданий и обеспечивала муниципалитету поддержку граждан.

Корпоративная культура включает социальный, символический и материальный аспекты, в соответствии с которыми могут быть сформулированы, в частности, следующие мероприятия:

- кодекс чести муниципальному служащему;
- присяга при поступлении на муниципальную службу;
- значок «Муниципальный служащий города Белгорода»;



- организация спортивных и культурных массовых мероприятий;

5. Материально-информационное обеспечение деятельности муниципальных кадров

Внедрение организационных технологий работы с кадрами невозможно без их подкрепления материальными ресурсами, при этом акцент должен быть сделан на тех из них, которые являются атрибутами информационного общества.

К сожалению, немалая доля муниципальных служащих далека от современных информационных технологий, что уже не может не сказываться на эффективности работы. Соответственно, необходимо не просто приобретать оборудование и программные продукты, но и научить ими пользоваться.

Следует автоматизировать как можно больший объем деятельности, введя информационные системы, например:

- электронный документооборот;
- систему муниципального информационного обеспечения и управления;
- автоматизированный комплекс архивирования и работы с документами;
- систему электронных услуг для населения.

В конечном счете результатом программы развития муниципальных кадров должно стать формиро-

вание нового типа муниципального служащего, обладающего широким кругозором, компетентного, способного не только действовать по образцу, но и предлагать новые модели действия, ставить во главу угла не функции, а стратегические задачи.

1. Стратегия развития города Белгорода до 2025 г. и план действий органов местного самоуправления на 2007-2011 гг.: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 января 2007 г. № 413.

2. Бондарь В. Препятствия разрушению. Противодействие коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная власть. 2008. № 3. С. 46-61.

3. Лаптев А., Бударина А. Программы профессионального развития государственных служащих в Канаде // Государственная служба. 2006. № 2. С. 170-175. С. 172.

Давайте познакомимся?
Это просто, как

Раз! **Два!** **Три!**



ЗАКАЖИТЕ ОЗНАКОМИТЕЛЬНУЮ ПОДПИСКУ НА ЖУРНАЛ  НА 3 МЕСЯЦА

отправив заполненную анкету по адресу: 117036, Москва, а/я 10, либо зарегистрировавшись на сайте www.sekretarskoe-delo.ru

По дополнительным вопросам просьба обращаться к Обедовой Веронике, 8-495-542-16-13; 8-925-542-16-13, books@top-personal.ru

Анкета:

- ✓ ФИО _____
- ✓ должность _____
- ✓ название компании _____
- ✓ количество сотрудников _____
- ✓ вид деятельности _____
- ✓ e-mail _____
- ✓ контактный телефон _____
- ✓ адрес доставки _____