6. *Коверзнева С.А.* Государство и общество в современной российской публичной политике: дис. … канд. полит. наук. СПб., 2011. URL: www.dissercat.com/content/gosudarstvo-i-obshchestvo-v-sovremennoi-rossiiskoi-publichnoi-politike

7. *Мирошниченко И.В.* Сетевой ландшафт российской публичной политики. Краснодар, 2013.

8. *Затонский В.А.* Эффективная государственность. М., 2006.

9. *Петров М.П.* Сильное государство и активная личность как потребность времени // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 3. С. 195.

10. *Санжаревский И.И.* Политическое управление и пропорциональность института власти // Известия Саратовского гос. ун-та. Сер.: Социология. Политология. Саратов, 2013. Т. 13, вып. 1. С. 75–81.

11. *Горский Ю.М., Степанов А.М., Теслинов А.Г.* Гомеостатика: гармония в игре противоречий. Иркутск, 2008.

12. *Шабров О.Ф.* Эффективность политического управления (системно-кибернетический подход). М., 1998.

13. Главное о Федеральной резервной системе США. URL: www.fedspeak.ru

14. URL: www.cbr.ru

G.M. Ivashchenko
Methodological Limitations in Organizing Staff Training for Public Administration

Fundamental methodological limitations at public administration staff training in Russia at the level of higher professional education are studied. Correcting the quality of managerial staff training in accordance with the new social challenges and demands is analyzed.

Key words and word-combinations: stuff training, public administration, methodological limitations.

Исследуются фундаментальные методологические ограничения при подготовке кадров государственного и муниципального управления России на уровне высшего профессионального образования. Анализируется корректировка качества подготовки управленческих кадров в соответствии с новыми общественными вызовами и потребностями.

Ключевые слова и словосочетания: подготовка кадров, государственное и муниципальное управление, методологические ограничения.

УДК 65
ББК 60.832

Г.М. Иващенко

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В современной России актуальной является проблема обновления системы и процесса подготовки кадров для сферы государственного и муниципального управления. Необходимость ее разрешения детерминирована следующей неоднозначной ситуацией.

Во-первых, многочисленные субъекты государственного и муниципального управления не всегда наделены достаточным и необходимым качеством профессиональных и общекультурных компетенций. Например, на

первое полугодие 2013 г. в структуре кадров государственной и муниципальной службы в России, только 9 и 4,5% служащих соответственно составили те из них, которые имеют профессиональное образование «государственное и муниципальное управление» [1].

Одновременно спецификой этого образования сегодня выступает «сугубая сосредоточенность на изучении методов управления, экономических сторон и особенностей управления... и игнорирование аспектов, касающихся характеристик объекта управления, которым является Россия, в целом и отдельных сфер жизни российского общества в частности» [2].

Авторами отмечается, что особая проблема подготовки управленческих кадров — это отсутствие у государственных гражданских служащих системных, сформировавшихся представлений о деятельности социологических организаций [3]. В этой связи подобные организации выступают, на наш взгляд, ведущими информационными агентствами управления.

В целом несоответствие профессиональных и личностных характеристик субъектов управления актуальным общественным потребностям обусловливает, как минимум, два негативных следствия. Оно распространяется на всю группу управленческой элиты и отражается в итогах осуществляемого в России социального управления.

Сегодня не редки случаи, когда ход и результаты управления социальными объектами оцениваются низко населением и экспертами, не в полной мере соответствуя современным вызовам и потребностям. Прямые и косвенные подтверждения справедливости этого суждения заключены в выводах отечественных исследователей. Прежде всего, отмечаются факты нахождения за критической чертой развития основных сфер общественной жизнедеятельности по большинству важнейших показателей [4]. Подчеркивается низкая эффективность российской управленческой элиты и связанных с ней систем: управления, государственного аппарата, бюрократии [5, 6].

Опираясь на свидетельства ученых о повсеместном распространении отдельных асоциальных явлений [7, 8], справедливо обобщать выводы о них применительно ко всей социально-управленческой ситуации в России и выделять область государственного и муниципального управления. Асоциальные явления в среде государственных и муниципальных служащих проявляются, по данным исследователей, в первую очередь в нарушениях Закона о государственной гражданской службе и муниципальной службе. Между тем в Российской Федерации существует значительный ряд нормативно-правовых документов, которые определяют поведение государственных и муниципальных служащих и в задачу которых входит борьба с социальными отклонениями и девиантным поведением в управленческой среде [9, 10].

Таким образом, современная социально-управленческая ситуация в России характеризуется противоречивыми тенденциями. С одной стороны, налицо низкое качество подготовки управленческих кадров. С другой стороны, не всегда положительными являются результаты осуществляемого управления. И первое, и второе обусловливает необходимость обращения особо пристально-

го внимания на сферу подготовки кадров для государственного и муниципального управления.

Подготовка управленческих кадров является неотъемлемой составной частью социального института образования и относительно самостоятельной целостностью. Она выступает одним из направлений образовательной деятельности вузов и формирует наиболее сильную часть агентов социальных изменений.

Вместе с тем в среде подготовки кадров существует ряд неоднозначных тенденций, обусловленных ее диалектическим единством с разными видами социальных структур, практик, отношений. В целом эта неоднозначность сегодня наиболее сильно зависит от двух факторов: внедрения ряда новых законодательных актов в область высшего профессионального образования [11] и различий в субъективном понимании смысла подготовки кадров разнородными субъектами образовательного процесса — студентами, научно-педагогическими работниками, персоналом администрации вузов.

Обозначенная проблема усугубляется, как минимум, следующими обстоятельствами. Во-первых, образовательная среда характеризуется нестабильностью и подвижностью. На практике это выражается в неустойчивости и изменчивости новых требований, предъявляемых к содержанию высшего профессионального образования и науки, что, в свою очередь, ведет к реорганизации и оптимизации вузов и их подразделений.

Во-вторых, расхождения в понимании смысла подготовки кадров касаются не только управленческой сферы. Они представляются общими для всей системы высшего профессионального образования. Отчасти эти расхождения касаются, например, соотношения между теоретическим и прикладным знанием. Ж.Т. Тощенко подчеркивает, в частности, что при нарушении данной пропорции в пользу прикладного знания, «компетентность, которая обеспечивается теорией, не выдерживает никакой критики. Именно в этой ситуации появляются фирмы и турагентства с именами «Кассандра»... что знаменует просто низкую степень профессиональной состоятельности» [12].

Существуют и другие формы дисбаланса в понимании комплекса смыслов подготовки управленческих кадров: этические, ценностные, общественной и личностной полезности. Дисбалансом представляется и отсутствие зачастую единого и целостного восприятия смысла профессиональных компетенций и особенностей профессиональной деятельности субъектов управления. Данное обстоятельство способно проявляться в противоречивых точках зрения на сущность и содержание управленческих практик и отношений конкретных преподавателей — «трансляторов знаний» [12].

Перечисленные и другие, подобные им, противоречия ведут к методологическим расхождениям. В реальности они проявляются при формировании концепции, философии, целей и задач подготовки управленческих кадров, должных соответствовать локальным учебным планам и общим стандартным требованиям. В итоге исследуемая система дает государству и обществу государственных и муниципальных служащих, профессиональные характеристики которых не всегда отвечают общественным ожиданиям.

Суть проблемы обусловливает главный вопрос что необходимо учитывать сегодня в организации пространства подготовки кадров для государственного и муниципального управления России, чтобы исходящие из нее субъекты смогли отвечать на современные вызовы и общественные потребности?

Процессы подготовки управленческих кадров и результаты их профессиональной деятельности диалектически взаимосвязаны, а степень их социальной полезности не всегда высока. Эта неоднозначность исходит, прежде всего, из трех групп факторов: состояния социально-управленческой реальности; обновления всех социальных институтов; внутренней среды системы высшего профессионального образования России и области подготовки управленческих кадров в ней. Следовательно, именно эти факторы в первую очередь необходимо учитывать в организации пространства подготовки кадров для государственного и муниципального управления России.

Введение в методологию подготовки кадров комплекса ограничений, соответствующих указанным группам факторов, обеспечит конкретизацию направлений и границ его пространства. Это позволит уменьшить расхождения в концептуальном и методологическом аспектах подготовки управленческих кадров в каждом конкретном вузе, а значит, повысить степень его организации и качества в соответствии с современными требованиями.

В определении управленческого смысла понятия «методологические ограничения процесса подготовки управленческих кадров» следует отталкиваться от общеизвестных в отечественной науке правил разработки и принятия управленческих решений. В частности, В.Я. Платов в выработке управленческих решений отмечает два важных момента. Первый связан с определением смысла проблемной ситуации, и заключается в том, что «описание проблемной ситуации по сути означает задание модели, в рамках которой отыскивается решение, в том числе и формирование ограничений, за пределами которых выработанное решение не имеет смысла» [13, с. 43]. Второй момент обосновывает необходимость обращения особого внимания на ограничения в ходе выработки управленческого решения. В.Я. Платов отмечает, что «выделение ограничений отдельным блоком позволяет более четко очертить рамки, в которых придется отыскивать варианты решения. Формирование ограничений предусматривается на двух этапах: при описании проблемной ситуации и после или одновременно с выбором критериев» [13, с. 47].

На основе этих объяснений целесообразно, на наш взгляд, представить ограничения как некие пограничные линии, которые очерчивают пространство управленческого воздействия и собственно характеристики воздействия на социальный объект. Следовательно, если в качестве социального объекта управления принять пространство подготовки управленческих кадров, включающее в себя систему и процесс, то приходим к следующему выводу.

Ограничения пространства подготовки управленческих кадров — это научные и практические границы особого рода. Внутри них и с учетом их содержания можно обеспечить наиболее эффективную организацию системы и процесса подготовки кадров. За пределами этих границ (во внешней среде) эффектив-

ность и качество системы и процесса подготовки управленческих кадров снижаются. Данные границы базируются на социально-управленческой ситуации и уровне развития научно-управленческого и социального знания. В соответствии объективными законами науки и практики социального управления они принимают значение методологических и концептуальных.

Использование методологических ограничений в организации системы и процесса подготовки управленческих кадров в каждом конкретном вузе способствует устранению конфликтов восприятия и оценки значений управляемых предметов. Среди ограничений, повышающих степень организованности системы и процесса подготовки управленческих кадров и выступающих в значении методологических, особое внимание привлекают три группы.

Первая группа определяется состоянием социально-управленческой реальности Российской Федерации, а значит, объективным научным знанием о социальном управлении и характером реализуемой управленческой деятельности. Фундамент и особенности научного социального управления выступают базисом качественной и эффективной деятельности его субъектов. Именно из этого фундамента исходят два основополагающих компонента, предназначенных для подготовки управленческих кадров и реализации всех типов социального управления. Первый методологический компонент — это требования к профессиональным и личностным характеристикам субъектов управления, которые формируются в ходе подготовки кадров. Второй — требования, предъявляемые к компетенции и квалификации специалистов и руководителей области государственного и муниципального управления. Становление профессионального качества выпускников здесь обеспечивается всесторонней интеграцией принципов научного социального управления в практику образовательного процесса.

Вторую группу ограничений, очерчивающих пространство подготовки управленческих кадров, составляют институциональные. Они способствуют уточнению содержания образовательного процесса по основным методологическим направлениям. Наиболее значимыми из них представляются правовые, управленческие, социальных отношений, педагогические.

Институционально-правовые ограничения фиксируют правила и порядок поведения всех основных субъектов образовательного процесса. Их источником является нормативно-правовая база, относящаяся к сферам образования, науки, трудовых отношений. Данную область составляют нормативно-правовые акты Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, отраслевых министерств и ведомств, локальные.

Институциональные ограничения в области социальных отношений — это требования, предъявляемые к эффективной форме взаимодействий между всеми ключевыми участниками процесса подготовки кадров. Их специфика объективно исходит из принципов партнерских отношений, основанных на равных правах и обязанностях и направленных на достижение общей цели [14, с. 234]. Однако сегодня отношения, складывающиеся в сфере подготовки управленческих кадров, к сожалению, попадают под определение ситуации, описанной

Г.И. Саганенко применительно к частному случаю. Она отмечает, что «студент исключен из обсуждения перспектив и форматов собственного образования, не является партнером в учебном процессе» [15]. Отсюда и возникает необходимость внесения во внутреннюю среду пространства подготовки кадров требований о выстраивании профессионально-партнерских отношений между его субъектами.

Институциональные ограничения педагогического плана формируются фундаментом гуманистической педагогики [16]. Его использование относится к более узкой области подготовки кадров — взаимодействию между частью ее субъектов: научно-педагогическими работниками и студентами. Оно предполагает реализацию учебно-профессиональных отношений, основанных на принципах коллегиальности, командной работы, партнерства.

Подобные отношения характеризуются управленческими свойствами. К признакам коллегиальности причисляется формирование преподавателями и студентами сообщества, в рамках которого обеспечивается совместное выполнение образовательных проектов. Также сюда включается наличие равных прав и обязанностей при решении вопросов, относящихся к компетенции указанного сообщества [14, с. 128]. Особо важными управленческими свойствами учебно-профессиональных отношений выступают те из них, которые известные исследователи применяют к обоснованию эффективного управления. Совокупность таких свойств составляют, например, синергетический эффект, соучастие, «власть с», творческий характер управленческого труда [13, 17].

В третью группу ограничений в пространстве подготовки управленческих кадров входят конкретно-организационные. Они детерминированы средой конкретного высшего учебного заведения, осуществляющего подготовку кадров.

Во-первых, часть конкретно-организационных ограничений составляют требования к содержанию и реализации образовательной политики. Ее эффективность исходит из формирования требований, относящихся к комплексу взаимосвязанных с ней методологических предметов: философии и концепции образовательного процесса; основаниям образовательной политики и правилам их применения; правилам внутреннего распорядка.

Вторая часть конкретно-организационных ограничений — это требования к содержанию и динамике кадровой политики, а также к организационной структуре. В комплекс методологических предметов, взаимосвязанных с кадровой политикой, входят стратегия управления персоналом; концепция и методика подготовки молодых научных кадров; концепция включения в организационную структуру студенческих групп как составной и неотъемлемой части трудовых подразделений вуза.

Третья часть конкретно-организационных ограничений представлена требованиями, которые предъявляются к стратегии взаимодействий основных субъектов подготовки кадров. Среди методологических предметов, вызывающих особый интерес в данной области, отмечаются концепция и политика совокупности научно-практических взаимодействий субъектов подготовки кадров на разных этапах и по разным направлениям, а также принципы,

правила, порядок взаимодействия кафедр с внешними структурами интереса и партнерства.

Наконец, еще одна группа требований предъявляется к технологической политике процесса подготовки кадров. Она касается таких методологических позиций, как виды обеспечения процесса подготовки кадров; технологии образовательного процесса; методология и методики образовательного процесса.

Таким образом, определено понятие «методологические ограничения пространства подготовки управленческих кадров». К методологическим ограничениям обозначенного пространства относятся научные и практические границы особого рода. Они объективно исходят из социально-управленческой ситуации и уровня развития научно-управленческого и социального знания. Учет субъектами образовательного процесса содержания этих границ и нахождение в гносеологической части их пространства способствует повышению уровня организации системы и процесса подготовки кадров. Нарушение данных границ снижает эффективность и качество системы и процесса подготовки управленческих кадров. Сообразно объективным законом науки и практики социального управления такие ограничения принимают значение методологических и концептуальных.

Использование методологических ограничений в организации пространства подготовки управленческих кадров имеет практическое значение. Наиболее важно, во-первых, устранение между основными субъектами образовательного процесса конфликтов восприятия и оценки значений управленческих предметов. Во-вторых, возможность выработки субъектами управления вузом целостной концепции, обеспечивающей единое восприятие смысла подготовки управленческих кадров. В-третьих, возможность выработки целостной концепции и методологии подготовки кадров научно-педагогическими коллективами конкретных вузов в соответствии с задачами государственной политики в области образования и науки [18].

Перспективой учета и использования знания о методологических ограничениях является выработка ряда других значимых моментов в содержании пространства подготовки управленческих кадров. Например, к ним относится разработка актуальных образовательных проблем и инноваций.

Библиографический список

1. URL: http //rezerv.gov.ru

2. *Шаповалов В.Ф.* Чем и как собираются управлять н аши управленцы? // Общественные науки и современность. 2005. № 5.

3. *Проказина Н.В.* Социологическая культура государственных гражданских служащих: постановка проблемы, направления изучения и развития // Вестник ПАГС. 2012. № 1 (30).

4. *Локосов В.В., Шульц В.Л.* Основания консолидации российского общества: (социологические аспекты). М., 2008.

5. *Богомолов О.Т.* Экономика и общественная среда // Экономика и общественная среда: неосознанное взаимовлияние. М., 2008.

6. *Брутенец А.К.* Пагубный упадок нравов: нужна действенная терапия // Экономика и общественная среда: неосознанное взаимовлияние. М., 2008.

7. *Баимбетов А.А., Казаринов Ю.Л., Баимбетов В.А.* Социальные проблемы подростковой беспризорности и безнадзорности. Уфа, 2007.

8. *Гилинский Я.И.* Преступность и иные формы девиантности // Криминология. СПб., 2002.

9. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12 авг. 2002 г. № 885 (с изм. от 20 марта 2007 г., 16 июля 2009 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».

10. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».

11. Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».

12. *Тощенко Ж.Т.* Кризис: крах или точка роста. URL: http: www.polit.ru/ article/2007/11/20/ toshenko

13. *Платов В.Я.* Современные управленческие технологии. М., 2006.

14. Социологический энциклопедический словарь: На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / ред.-координатор Г.В. Осипов. М., 2000.

15. *Саганенко Г.И.* В отечественной социологии нет независимого института профессиональной критики. URL: http: www.polit.ru/article/2007/11/20/ saganenko/

16. Учебный процесс в вузе: Методические рекомендации педагогу высшей школы по организации учебной деятельности 3-е изд. перераб. и доп. / сост. И.И. Валеев [и др.]; под ред. И.И. Валеева. Уфа, 2009.

17. Классики менеджмента / под ред. М. Уорнера; пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб., 2001.

18. О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».