

Наталья АНТОШИНА

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ (от прошлого к настоящему)

Автором исследуются принципы формирования и реализации государственной кадровой политики в сфере государственной службы в досоветский, советский и постсоветский период. Особое внимание уделяется основным направлениям реализации кадровой политики по подготовке и обучению кадров. Анализируются вопросы сменяемости и ротации кадрового состава в органах государственной власти.

The author investigates the principles of formation and implementation of the state personnel policy in civil service development in the period before 1917, the Soviet and post-Soviet periods. The special attention is focused on the main directions of personnel policy implementation on education and training. The issues of personnel rotation in public authorities are also analyzed.

Ключевые слова:

государственная кадровая политика, государственная служба, формирование кадрового состава; *state personnel policy, public service, personnel formation.*

В период реформирования государственной службы актуальное значение приобретают вопросы формирования и реализации государственной кадровой политики.

Учитывая многообразие научных определений и отсутствие в настоящее время юридически закреплённого определения, будем рассматривать государственную кадровую политику как систему взглядов (представлений) и целенаправленных действий со стороны государства по организации и проведению работы с кадрами государственной службы, которая преимущественно связана с подготовкой, отбором, расстановкой, перемещением и обучением служащих.

Государственная кадровая политика основывается на устанавливаемых государством принципах, в соответствии с которыми обеспечивается ее эффективное проведение в жизнь. Это исторически складывающиеся, как правило, нормативно закреплённые требования, основы реализации кадровой политики государства, изменяющиеся под влиянием совокупности объективных и субъективных факторов.

Рассмотрим принципы государственной кадровой политики во взаимосвязи с изменением самого института государственной службы в досоветский, советский и постсоветский периоды развития.

В основе реализации государственной кадровой политики в досоветский период, начиная с появления петровской «Табели о рангах» (1722 г.) и заканчивая периодом революционных преобразований 1917 г., лежали принципы сословной принадлежности, личной преданности и заслуг перед государем, а также принципы деловых и профессиональных качеств. При принятии на службу принималось во внимание состояние лица или его происхождение, возраст, а также познания.

Так, «Сводом уставов о службе гражданской»¹ по состоянию или происхождению имели право поступать на гражданскую службу дворяне потомственные и сыновья личных дворян; сыновья офицеров и чиновников, получивших по чинам личное почетное гражданство; сыновья финляндских чиновников не из дворян, занимающих классные должности в гражданских управлениях великого княжества Финляндского; сыновья священников и др. церковных служите-

¹ Полянский А.М. Свод уставов о службе гражданской. Россия. Законы. — М., 1897, с. 2.

АНТОШИНА

Наталья Михайловна — к.ю.н., начальник департамента по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе аппарата полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе, г. Нижний Новгород natalyant@yandex.ru

лей; сыновья коммерческих советников и купцов первой гильдии; сыновья ученых и художников, не имеющих классных чинов; сыновья уездных, приходских и домашних учителей; сыновья бывших комнатных надзирателей гимназий, сыновья канцелярских служителей, лекарских учеников, фельдшеров и др.

Законодательством XVIII–XIX вв. подробнейшим образом определялись всевозможные слои населения, которые могли быть допущены к гражданской службе и которые к ней не допускались. Под запретом находились иностранцы, купцы и их дети, лица бывших податных состояний и др. Однако довольно часто запрет не являлся по сути абсолютным. Так, например, запрещалось принимать на службу евреев, кроме тех, которые приобрели право поступить на службу. Во многих случаях изъятия допускались «либо по каким-либо важным причинам и не иначе, как с Высочайшего разрешения»¹. Российское юношество, например, от 10 до 18 лет должно было воспитываться преимущественно в отечественных учебных заведениях, в противном случае лишалось права на вступление в гражданскую службу. Вместе с тем могли быть и исключения из этого общего правила, но только по государственному установлению.

Важная роль отводилась принципу профессионального мастерства при формировании кадрового состава на гражданской службе. Окончившие полный курс наук в университетах и гимназиях или в других равных им высших и средних учебных заведениях принимались в гражданскую службу только по выданным им аттестатам или дипломам.

В основе оценки профессионализма гражданских служащих царской России лежал принцип обязательности присвоения гражданских чинов, которые присваивались за усердное и похвальное отправление службы, а также за особые отличия на службе. «Производство в чины устанавливается: 1) вообще за усердное и похвальное отправление службы, начальством засвидетельствованное; 2) за отличия, состоящие в каких-либо особенных подвигах или делах, на пользу службы совершенных, или доказывающие особенные труды и достоинства чиновника, как, например, когда кто-либо сверх своей

должности совершил еще с успехом трудное или особенного доверия требовавшее поручение начальства, когда кто-либо сверх своей должности занимал временно, в течение по крайней мере года, еще другую высшую и т.п.»².

Кадровая политика выстраивалась на принципах поощрений и ограничений гражданских служащих. Достаточно детально регламентировалась процедура награждения государственными наградами, определялись виды наградений и основные требования к лицам, достойным высоких наград. Так, например, четко прописывалась невозможность просить награды самому за себя.

К ограничениям для лиц, состоящих на службе, относились запреты участвовать в приобретении имущества; входить в подряды как под своим именем, так и от имени своих жен; быть залогодателями на подряды и поставки; быть поверенными по месту своей службы; издавать в своих сочинениях что-либо, касающееся внутренних и внешних сношений российского государства; заниматься деятельностью, находящейся под особым запретом (должности в железнодорожных, пароходных, страховых и других торговых и промышленных товариществах и др.).

Правовое регулирование реализации кадровой политики в дореволюционной России отличалось формализацией и детализацией всего спектра общественных отношений в данной сфере. Государственная кадровая политика была направлена на формирование стабильного кадрового состава служащих, деяния которых не должны были никоим образом нарушать авторитет и незыблемость основ государственной службы. Принципы государственной кадровой политики становились традициями и неукоснительными требованиями на десятилетия, в отдельных случаях — на столетия.

На смену устоявшимся принципам государственной кадровой политики, сформированным еще при Петре I, пришли советские подходы и установки работы с кадрами, которые просуществовали с этапа становления советского государства (1917 г.) вплоть до его распада (1991 г.).

Основным принципом формирования кадрового состава государственного аппарата стал подбор кадров по политическим

¹ Там же, с. 3.

² Там же, с. 175.

убеждениям. Конечно, официально устанавливались и профессиональные требования к кандидатам. Однако, несмотря на это, на руководящие должности в 1917–1918 гг. зачастую назначались лица без образования и профессиональной управленческой подготовки. В период революционных изменений во внимание принимались, прежде всего, производственный стаж и общественная активность кандидатов.

Другим важным принципом государственной кадровой политики в первые годы советской власти стал принцип ротации — перемещения служащих из одних звеньев государственного управления в другие. Необходимо было предотвратить складывание личных отношений и дать возможность служащим разносторонне изучить партийный аппарат.

Общеизвестно, что «ленинская формула» государственной кадровой политики заключалась в том, чтобы подходить к каждому работнику с точки зрения добросовестности, знания дела, административных способностей а также с политической стороны. Согласно данному принципу, процедура оценки состояла из изучения политических и деловых качеств. Изучение кадров предполагало использование документации о работнике, личное знакомство с самим работником. Важным было и мнение общественности.

Таким образом, революционные годы характеризовались отказом от прежнего законодательства о гражданской службе. На смену традиционным принципам государственной кадровой политики пришли жесткие требования и установки, в основе которых лежали политические убеждения. Разумеется, принцип профессионализма по объективным причинам не мог рассматриваться в качестве приоритетного и незыблемого.

Однако постепенно кадровая политика начинает формироваться с учетом профессионального мастерства служащих. Так, уже в 1921 г. при подборе персонала на высшие административно-технические должности во внимание стали приниматься такие качества, как технический стаж и научная подготовка, личные способности, необходимые для выполнения возлагаемых на него руководящих обязанностей, социальное положение в прошлом, отношение к советской власти, проверенное на опыте.

Примерно это же время связано с началом большой работы по обучению совет-

ских кадров. Одним из центральных принципов становится систематическая подготовка кадров. Был введен «институт практикантов», который позволял выявить специалистов, способных к руководящей работе, с целью их дальнейшего продвижения. Однако все же главной формой обучения было инструктирование, обмен кадрами между подразделениями аппарата. Изначально в отсутствие четкой системы подготовки кадров государственная кадровая политика фактически выстраивалась путем развертывания подготовки так называемых командных кадров для народного хозяйства. Были образованы Высшие курсы советского строительства при Президиуме ВЦИК. В 1931 г. был организован Институт советского строительства при ВЦИК. Позднее подготовкой и переподготовкой кадров занимались партийные школы, в которые принимались члены КПСС по рекомендации партийных комитетов, положительно проявившие себя на партийной и советской работе, в возрасте до 35 лет и имеющие, как минимум, среднее образование.

Советская кадровая политика существенно трансформировалась в конце 20-х — начале 30-х гг. Этот период связан с введением принципа партийной номенклатуры, который считался одним из приоритетных принципов государственной кадровой политики вплоть до распада СССР. Появилось четкое определение номенклатуры. «Номенклатура — это перечень наиболее важных должностей, кандидатуры на которые предварительно рассматриваются, рекомендуются и утверждаются (райкомом, горкомом, обкомом партии и т.д.). Освобождаются от работы лица, входящие в номенклатуру партийного комитета, также лишь с его согласия. В номенклатуру включаются работники, находящиеся на ключевых постах»¹. Партийные органы имели списки должностей в государственном аппарате и партийных организациях, на которые назначать и увольнять служащих могла только партия.

В это же время вводится принцип учета работников: на государственном уровне (для чего были созданы специальные комиссии по пересмотру состава государственных органов) проводится большая работа по сбору регистрационных и справочных материалов на каждого слу-

¹ Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. — М., 1991, с. 12.

жащего. Создавались учетно-распорядительные отделы как органы, специально занимавшиеся выдвижением и перемещением ответственных работников, а также непосредственно учетом кадров.

Важным этапом реализации государственной кадровой политики стало установление обязательного требования по выдвижению кандидатов из рабочих и крестьян в ряды руководящих работников. Подчеркивалась необходимость выдвигать новых людей на ответственные должности. Процессы выдвижения регулировались постановлением Оргбюро ЦК ВКП(б) от 7 марта 1927 г.¹

Принцип обязательных и систематических проверок сотрудников широко использовался в кадровой работе того времени: служащие органов власти постоянно проверялись, выявлялось их отношение к советской власти.

Реализация государственной кадровой политики с середины XX в. до 90-х гг. характеризовалась такими же принципами, которые были установлены в первые годы советского государства. Однако все большее значение отводилось работе с резервами служащих по номенклатурному принципу. Постепенно был установлен отказ от ротации служащих по территориальному принципу.

Большое значение в этот период отводилось партийному обучению служащих и повышению их квалификации. Были введены такие формы обучения, как «дни депутата», обязательные и обучающие семинары². Надо признать, что учеба при большом разнообразии форм носила ярко выраженный практический характер. Однако между этими формами, как правило, отсутствовала реальная взаимосвязь. «Планы проведения занятий составляет каждый исполком, исходя из своих особенностей и задач. В результате чего учеба не дает необходимого эффекта»³.

Коренное изменение практически всех сфер жизнедеятельности государства и

общества после распада СССР сказалось и на процессах формирования и реализации государственной кадровой политики, принципы которой получают нормативное закрепление в соответствии с законодательством о государственной службе. Однако основной действующий и поныне принцип о равном доступе граждан к государственной службе был установлен еще Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 года⁴.

В настоящее время в основу правового регулирования данных процессов положен Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵, которым устанавливаются важнейшие принципы государственной кадровой политики: принцип приоритета конкурса при приеме на гражданскую службу, принципы формирования кадрового состава (профессионализм и компетентность, профессиональное обучение и подготовка кадров, обязательность формирования кадрового резерва и работы с ним), принцип обязательности оценки профессионального мастерства и соответствия служащего замещаемой должности посредством проведения аттестаций и квалификационных экзаменов и некоторые другие.

Многие из названных принципов только еще получают свое развитие, что связано с общими процессами реформирования государственной службы. Вот почему Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 — 2013 годы)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации № 261 от 10 марта 2009 года⁶, направлена на формирование, прежде всего, высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, который бы обеспечивал эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

⁴ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета, 1993, 25 декабря.

⁵ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ, 2004.. № 31, ст. 3215.

⁶ Указ Президента Российской Федерации № 261 от 10 марта 2009 года «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 — 2013 годы)» // Российская газета, 2009, № 41, 12 марта.

¹ Известия ЦК ВКП(б) № 12(185), 1927, 28 марта.

² О введении аттестации руководящих, инженерно-технических работников и др. специалистов предприятий и организаций промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи // Собрание Постановлений Правительства СССР, 1973, № 18, ст. 103.

³ Рзаев А.Г. Работа с кадрами в советском государственном аппарате (организационно-правовые аспекты). — Баку, 1983, с. 20.