

Кадровая трансформация в государственном аппарате в 1985–2012 гг.: от партийной номенклатуры к гражданской службе

Г. А. БОРЦЕВСКИЙ

(МОСКОВСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ)

В статье рассматриваются вопросы применения кадровых технологий и изменения принципов кадровой работы в отечественном государственном аппарате в контексте общего исторического развития России в период с 1985 по 2012 г.

Ключевые слова: номенклатура, государственная служба, кадровая работа, профессионализм, компетентность.

Продолжающийся в настоящее время процесс реформирования государственной службы вызывает необходимость поиска путей по улучшению ее функционирования, в чем важную роль может сыграть осмысление исторического опыта. Незавершенный характер трансформаций государственной службы в XX — начале XXI в. вызывает необходимость выявления причин неудач прошлых реформ и их устранения в будущем.

Особенность национальной модели государственной бюрократии определяется через призму политико-социологического подхода, учитывающего специфическую тенденцию российской государственности — слияние власти и управления, в которой выражалась этатизация общества. Отмеченная тенденция стимулировалась одновременно субъективными представлениями о государстве-обществе и его исторической спецификой, являвшейся основной формой социальной интеграции, а также опекуном общества. Итогом этого стали фактическое отделение государственной службы от общества, подконтрольность ее правящей элите, непрозрачность.

В государственной службе СССР преобладал номенклатурный принцип назначения кадров, основанный на партийной модели управления государством. Пополнение, развитие, корректировка, продвижение и обновление кадров номенклатуры было жизненно важно для советской системы, ибо из нее черпались все руководящие кадры. Номенклатура включала в себя перечень должностей в аппарате партийных, государственных и общественных организаций всех уровней и звеньев.

В период 1985–1991 гг. началась коренная трансформация форм и методов государственного управления, приведшая постепенно к появлению его современной модели. Перестройка представляет собой интересный этап, на котором специфические особенности управления и кадровой работы советской эпохи краткое время сосуществовали с новыми формами управления. Часть из них возникла эволюционно из отечественного опыта, а многие привнесены из зарубежной практики.

Реформирование государственной службы периода перестройки имеет общие и отличные черты от современного этапа. Общими чертами, на наш взгляд, являются отсутствие целостной концепции преобразований в государственном аппарате, попытка внедрить новое при сохранении старого, что обуславливает эклектизм и хаотичность предпринимаемых мер; навязывание преобразований «сверху» без получения обратной связи от объекта реформирования; попытки обновления руководящих кадров, сокращение аппарата и использование средств экономии фонда оплаты труда для стимулирования эффективной работы служащих (Постановление Совета..., 1984: Электр. ресурс) и совершенствование системы премирования. Также следует отметить назначение кадров по принципу партийной или клановой принадлежности при заявленном приоритете профессиональных качеств; необходимость устранения диспропорции в профессиональном образовании кадров (с той разницей, что в период перестройки три четверти руководителей имели техническое образование, а сегодня — гуманитарное); слабость

кадров государственной службы из-за отставания уровня оплаты труда от хозяйственной сферы (в современных условиях — бизнеса).

Одновременно с этим реализовывалась политика омоложения кадров; совершенствовались законодательство о государственной службе (Сергиенко, 1984: 29); применялся программно-целевой подход без ощутимых результатов вследствие просчетов планирования; внедрялись кадровые технологии стажировок и дублирования; кадрового резервирования; происходила быстрая информатизация; активно применялись социально-психологические методы изучения профессиональных и личностных свойств качеств работников (Центральный архив общественно-политической истории Москвы (далее — ЦАОПИМ). Ф. 8590. Оп. 13. Д. 97. Л. 35–47); методики оценки специалистов.

Многие начатые в ходе перестройки кадровые преобразования не были доведены до конца, что обусловило их повторение спустя десятилетия. Представляется, что между современной эпохой и периодом перестройки больше общего, чем между нашим временем и 1990-ми годами, так как в тот период никаких инноваций в кадровой сфере не использовалось и реального реформирования государственной службы не происходило.

Многие образовательные технологии, которые внедрялись в системе подготовки руководящих кадров СССР в конце 1980-х годов, только начинают использоваться при подготовке современных госслужащих. Речь идет, например, о технологии решения ситуационных задач (ныне известна как case study), демонстрациях слайдов (ныне метод презентаций); использовании методик деловых игр и «мозговых штурмов», тренингов, мастер-классов, тестирования; информатизации библиотечной сети, электронных учебных пособий для дистанционного обучения; индивидуальных стажировках, практиках слушателей; сотрудничестве образовательных учреждений с органами власти через проведение выездных занятий слушателей, обсуждение и защиту дипломных работ в учреждениях и внедрение их результатов. Даже в современных условиях мало используются такие формы ра-

боты, как заказ органов власти научным учреждением на проведение прикладных исследований; обновление учебных программ под требования органов власти — заказчиков; разработка междисциплинарных учебных программ; использование технологии моделирования в учебном процессе; разработка модели профессионально-квалификационной характеристики руководящего работника для решения прикладных задач кадрового обеспечения органов государственной власти с привлечением потенциала учебных заведений (РГАСПИ. Ф. 606. Оп. 1. Д. 2451. Л. 4–16, 23–29, 49–50).

В конце 1980-х годов был взят курс на повышение роли кадровых служб органов власти в принятии кадровых решений; выдвижение на руководящую работу практиков из отраслей народного хозяйства; выборность руководителей; создание единой системы учета и работы с кадрами. Использовались такие кадровые технологии, как обучение и адаптация кадрового резерва; биографический метод, характеристики, рекомендации, развернутые представления на работника; отчеты руководителей перед выдвинувшими их трудовыми коллективами; наблюдение; партийные поручения; целенаправленные командировки на предприятия; комплексная оценка персонала на основе количественных и качественных методов; опубликование в печатных изданиях информации о кадровых процессах.

В условиях новой государственности 1991–2003 гг. организационное оформление государственной службы РФ было ускорено распадом системы партийного управления. Вместе с тем система отраслевого управления первое время сохранялась практически в неизменном виде, это же касается и большей части кадрового состава. Так, в 1995 г. 75% кадров в федеральных структурах были выходцами из советской номенклатуры (Голотик, Елисеева, Карпенко, 2002). Руководство страны не видело необходимости в изменении принципов кадровой работы, реформы носили косметический характер.

В период с 1991 по 2012 г. в России действовало 17 органов управления госслужбой. Их сравнительный анализ позволяет сделать вы-

вод, что единой системы управления государственной службой в Российской Федерации до сих пор не создано.

В условиях ограниченности ресурсов задачи управления кадрами государственной службы свелись к работе со штатным персоналом органов исполнительной власти. Все другие работники бюджетного сектора и хозяйственные кадры фактически выпали из сферы государственной кадровой политики. Так были заложены основы зауженного по сравнению с зарубежной и исторической практикой подхода к пониманию государственной службы, закрепленному впоследствии в законодательстве.

В отсутствие единой кадровой стратегии и внимания к кадровым вопросам со стороны нового политического руководства страны началось процветание местничества в отраслевой и ведомственной кадровой политике, а также коррупции и бюрократизма. Законодательство 1990-х годов в сфере государственной службы отличают фрагментарность, противоречивость и непоследовательность. Наблюдались существенные отличия в организации государственной службы РФ и субъектов Федерации.

В 1992–1993 гг. в Верховный совет было внесено 22 редакции «Основ законодательства о государственной службе». Эти проекты отличает тенденция к смешению инновационных и архаичных подходов к организации государственной службы. Например, тарифная система оплаты и классные чины и ранги сочетались в них с наличием общественного контроля и службами кадрового консалтинга в органах государственной власти.

Предложения по реформированию государственной службы Роскадров (1993 г.), Комиссии при Администрации Президента под руководством М. А. Краснова (1996 г.), Центра стратегических разработок (2000 г.), в Концепции административной реформы (2003 г.) и в программах реформирования государственной службы на 2009–2013 гг. не только в значительной степени совпадают, но и сохраняют актуальность до сих пор. Это свидетельствует о преемственности кадровых идей и об отставании от них реальных темпов реформирования государственного аппарата.

В 1990-е годы не было сформулировано приемлемого морального императива для деятельности госслужащих в новых условиях. Кризис системы ценностей наложился на экономический и политический кризисы, что обусловило рост кастово-корпоративных интересов бюрократии. Коррупция приобрела институциональный характер, что привело к формированию второй, неофициальной власти, которая в ряде источников именуется «мафиократией». В результате общество проявляло недоверие к инициативам власти, а госслужащие принимали их враждебно. Нестабильность материального положения и постоянные реорганизации привели к вымыванию из госслужбы профессионалов, молодежи. Значительной проблемой стал дефицит квалифицированных кадров.

Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.) заложены предпосылки для формирования единой системы государственной гражданской, военной и правоохранительной службы РФ и гражданской службы субъектов РФ, основанной на единых принципах и подходах. Должности политических руководителей (лиц, замещающих государственные должности) и обеспечивающих должностей в государственных органах также не относятся к государственной службе. В законе сохранено отделение государственной службы от работы в бюджетной сфере, так как в отношении госслужащих государство принимает на себя повышенные финансовые обязательства.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» (2004 г.) заложены особенности труда государственных служащих по сравнению с требованиями Трудового кодекса. Заданы квалификационные требования к должностям гражданской службы: уровень профессионального образования, стаж, профессиональные знания и навыки. Отдельные аспекты организации государственной службы регламентируются указами Президента РФ. Начиная с 2001 г. реализуются среднесрочные программы реформирования государственной службы, аналогичные программы существуют в субъектах РФ.

В настоящее время показатели служебной деятельности гражданских служащих недостаточно ориентированы на результативность их труда, поэтому поставлена задача внедрения модели должностных регламентов, позволяющих упорядочить и конкретизировать должностные обязанности, проводить оценку профессиональных знаний и навыков. Также очевидна необходимость осуществления вневедомственного контроля деятельности государственных органов.

Вместе с тем в новейший период проявились определенные положительные тенденции, связанные с расширением применения конкурсных процедур подбора кадров и на госслужбе, развитием технологий кадрового резервирования («президентская сотня», «президентская тысяча»), создания молодежных кадровых резервов. Внедрялись информационные технологии (например, теперь подать заявление для участия в конкурсе и узнать о его итогах можно удаленным способом). Началось применение современных технологий комплексной оценки кадров (ассесмент-центры).

Укомплектованность аппаратов органов государственной власти к середине 2000-х годов достигла 95%, снизилась текучесть кадров, произошло их омоложение (50% — до 40 лет, 25% — до 30 лет). Свыше 80% гражданских служащих имеют высшее образование. Почти две трети имеют опыт работы в государственных органах более пяти лет (Бурнаков, 2010).

Однако отмечается отсутствие приоритетов кадровой политики и недооценка роли профессионализма. Слабо используется потенциал экспертов в конкурсных и аттестационных комиссиях. Результаты дополнительного образования почти не учитываются при должностном росте госслужащих и малопригодны в профессиональной деятельности. Результаты проведенных автором исследований (Отчет..., 2011) показывают, что профессиональное образование не рассматривается госслужащими как важный фактор для успешной карьеры. При этом согласно тем же исследованиям абсолютное большинство государственных служащих отмечают приоритетность

профессионализма в своей деятельности, что указывает на имеющийся потенциал для модернизации системы профессиональной подготовки кадров госслужбы (там же: 13).

Таким образом, государственная служба проходит процесс интенсивного реформирования, однако пока не создано механизмов, ориентирующих ее на поиск внутренних резервов, обеспечивающих накопление кадрового потенциала и стимулирующих качественную работу служащих. Трансформации не затрагивают типологию организационных структур исполнительной власти, не способствуют эффективному перераспределению функций между уровнями иерархии государственных органов. Одной из основных проблем является нормативное закрепление общих современных требований к группам должностей государственной службы и определение требуемого для каждой из них уровня профессионализма. Необходимо пересмотреть принципы подбора персонала гражданской службы, его оценки, работы с кадрами. В части повышения эффективности служебной деятельности действенным инструментом может оказаться квалифицированная оценка во взаимосвязи с применением методов материального стимулирования государственных служащих.

В различные исторические периоды, при меняющейся политической и экономической системе предложения по реформированию госслужбы были, по сути, однотипными и сводились в основном к ее сокращению и удешевлению, повышению ответственности и профессионализма служащих, а также повышению контролируемости деятельности чиновников и объективности в ходе их оценки. Кроме того, вневременной остается борьба с бюрократизмом и коррупцией в государственном аппарате.

В этой связи целесообразным представляется исследовать действенные формы и методы повышения эффективности государственной службы, которые были предложены в прошлом и сохраняют свою актуальность. Мы склонны сводить их всего к двум основным: 1) внедрение независимой оценки деятельности государственных служащих по четко опре-

деленным и научно обоснованным критериям; 2) зависимость уровня оплаты труда, материального стимулирования и должностного роста государственных служащих от результатов оценки. Таким образом, исторический опыт показывает, что совершенствование оценки государственных служащих есть ключевой залог повышения их эффективности. При этом нельзя рассматривать оценку изолированно от стимулирования; она призвана быть не целью, не самодостаточным процессом, а инструментом профессионального развития кадров. Кроме того, максимальная открытость оценки и привлечение к ней общественных структур приведут к общей оптимизации деятельности органов государственной власти и повышению уровня доверия к ним населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бурнаков, А. С. (2010) Повышение эффективности государственной гражданской службы в законодательных органах власти // Реформирование государственной гражданской службы в России. Проблемы и перспективы : Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. № 14 (400). С. 38–58.
- Голотик, С. И., Елисеева, Н. В., Карпенко, С. В. (2002) Россия в 1992–2000 гг.: экономика, власть и общество // Новый исторический вестник (РГГУ). № 3 (8). С. 164–203.
- Отчет социально-психологического исследования «Профессионально-личностные качества работников органов исполнительной власти города Москвы» (2011) / руководитель Г. А. Борщевский. М. : МГУУ Правительства Москвы.
- Постановление Совета Министров СССР от 19 июля 1984 г. № 764 «О мерах по совершенствованию, удешевлению и сокращению численности аппарата управления». (1984) [Электр. ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=21061> (дата обращения: 02.11.2012).
- Сергиенко, Л. А. (1984) Совершенствование законодательства о советской государственной службе // Советское государство и право. № 5. С. 27–34.
- STAFF TRANSFORMATION IN THE STATE APPARATUS IN 1985–2012: FROM THE PARTY NOMENCLATURE TO THE CIVIL SERVICE*
G. A. Borshchevsky
(Moscow University for the Humanities)
- The article examines the issues of personnel technologies application and the changes of the staff management principles in the government machine in the context of the general historical development of Russia from 1985 to 2012.
- Keywords: the nomenclature, public service, personnel management, professionalism, competence.
- BIBLIOGRAPHY (TRANSLITERATION)*
- Burnakov, A. S. (2010) Povyshenie effektivnosti gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby v zakonodatel'nykh organakh vlasti // Reformirovanie gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby v Rossii. Problemy i perspektivy : Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii FS RF. № 14 (400). S. 38–58.
- Golotik, S. I., Eliseeva, N. V., Karpenko, S. V. (2002) Rossiia v 1992–2000 gg.: ekonomika, vlast' i obshchestvo // Novyi istoricheskii vestnik (RGGU). № 3 (8). S. 164–203.
- Otchet sotsial'no-psikhologicheskogo issledovaniia «Professional'no-lichnostnye kachestva rabotnikov organov ispolnitel'noi vlasti goroda Moskvy» (2011) / Rukovoditel' G. A. Borshchevskii. M. : MGUU Pravitel'stva Moskvy.
- Postanovlenie Soveta Ministrov SSSR ot 19 iulija 1984 g. № 764 «O merakh po sovershenstvovaniuu, udeshevleniiu i sokrashcheniiu chislennosti apparata upravleniia». (1984) [Elektr. resurs] // Konsul'tantPlius. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=21061> (data obrashcheniia: 02.11.2012).
- Sergienko, L. A. (1984) Sovershenstvovanie zakonodatel'stva o sovetskoi gosudarstvennoi sluzhbe // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. № 5. S. 27–34.