

**П.Ю. Кузнецова**

Пермский государственный технический университет

## **ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ**

Исследуются основные принципы формирования корпуса государственных гражданских служащих в контексте преемственности с социально-профессиональными группами советского общества, в частности, с советской номенклатурой. Автор акцентирует внимание на проблемах кадрового обеспечения, профессионализма и компетентности государственных служащих, используя в качестве одного из индикаторов социально-профессиональные характеристики и их модификации в соответствии с изменениями в обществе и государстве.

Проблема кадрового обеспечения государственной гражданской службы является в настоящее время актуальной. В Послании Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации в 2003 г. отмечалось, что, «несмотря на огромное количество чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей»<sup>1</sup>. Очевидно, что для построения демократического правового государства необходимо сформировать корпус государственных служащих, способных квалифицированно исследовать происходящие в обществе процессы, принимать и проводить в жизнь решения, обеспечивающие эффективное и устойчивое развитие страны. Перед государственными гражданскими служащими как федерального, так и регионального уровня в настоящее время стоят существенные задачи как в политической, так и в социально-экономической областях, связанные с осуществлением административной реформы, инновационным развитием экономики страны. В связи с данными процессами в последние годы происходит поиск оптимальной модели управления, основанной на принципах subsidiarity, четком разделении функций между уровнями власти, ориентации на эффективность и результат. В соответствии с этим в социальном управлении способности, профессиональные возможности человека рассматриваются как стратегические активы государственного управления, поэтому так необходимо обеспечение этих структур профессиональными кадрами<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию 2003 г. // Российская газета. 2003. 16 мая.

<sup>2</sup> Управление персоналом / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2002. С. 121.

Государственная служба в РФ находится на стадии формирования, на протяжении последних лет осуществляется поиск оптимальной модели конструирования состава государственных служащих, способных успешно решать усложняющиеся социально-экономические задачи, стоящие перед государством. Поэтому актуально рассмотрение исторического опыта как с точки зрения возможностей экстраполяции эффективных практик, так и для учета негативных последствий явлений, характерных для формирования кадрового состава органов государственной власти в советский период.

Государственные гражданские служащие могут рассматриваться как особая социальная общность со своими качественными параметрами, корпоративными интересами, общими ценностями, нормами и традициями, связями и авторитетом. Основным предназначением данной социальной общности выступает реализация полномочий органов государственной власти и государственных органов, направленная на эффективное развитие государства, его отдельных институтов. Следовательно, одним из важнейших вопросов стратегии и тактики органов государственной власти выступает формирование кадров государственной службы, обладающих определенными социальными и профессиональными характеристиками.

Безусловно, что государство заинтересовано в обеспечении доминирования приемлемых для себя подходов к решению проблем управления политическими и социально-экономическими процессами на федеральном и региональном уровнях. Эта проблема решается путем установления норм и приоритетов в отношении государственных служащих, осуществления соответствующей потребностям государства кадровой политики. В соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ<sup>3</sup>, формирование кадрового состава государственной гражданской службы должно осуществляться на основании ряда принципов. Под принципами формирования кадров государственной службы понимаются основные правила, установки, отражающие социальные закономерности, традиции, условия подготовки, подбора и расстановки государственных служащих, определенные потребности в них общества и государства. Законодательством определен ряд принципов, на основании которых должен формироваться кадровый корпус государственных служащих. Ряд принципов находится в правовом поле, регулируя правовые основы государственной службы, в том числе единство правовых и организационных основ федеральной и региональной службы. Существенное значение для формирования состава государственной службы имеет принцип профессионализма и компетентности государственных служащих. Относительно содержания данных принципов в науке нет однозначных трактовок. Традиционно про-

---

<sup>3</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон РФ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ. Ст. 60.

фессионализм понимается как высший уровень психофизиологических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе длительного выполнения человеком служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения сложных профессиональных задач в особых условиях<sup>4</sup>. В свою очередь компетентность отражает не только знание социальных вопросов, но и содержит умение чиновников практически воздействовать на подведомственные им сферы социальной жизнедеятельности. Это связано как с нормативно закрепленными конкретными социальными вопросами их профессиональной деятельности, так и с освоенными ими профессиями, специальностями и формами социальной жизнедеятельности, которые развиваются личностью в процессе социализации, в том числе профессиональной<sup>5</sup>. Следовательно, данные принципы имеют не узкопрагматическую, а социальную ценностно-смысловую составляющую, будучи ориентированными на развитие как профессиональное, так и личностное. Однако отсутствие единообразного подхода к дефинициям профессионализма и компетентности затрудняет возможности определения индикаторов их измерения и, соответственно, делает невозможным оценку уровня эффективности деятельности государственных служащих. В качестве доминирующего подхода к определению профессионализма и компетентности выступает оценка социально-профессиональных качеств государственных служащих, включающих в себя наличие профессионального образования, соответствующего решаемым вопросам, опыта работы и т.п. В соответствии с данным подходом возник определенный культурный стандарт, институализированный государством, содержащий обязательные социально-профессиональные требования к кадрам. Здесь значительно проявляется опыт предшествующей эпохи. Социально-профессиональные критерии оценки служащих сформировались в советский период и длительное время являлись доминирующими. Однако данные критерии не представляют полностью отражающими способность и готовность государственного служащего к эффективной деятельности, поскольку наличие/отсутствие данных признаков не позволяет точно определить профессиональный уровень служащих.

В советский период большинство значимых для власти общественных и государственных постов были включены в состав номенклатуры. Советская номенклатура представляла собой социальный институт, состоявший из представителей социальных, профессиональных, политических групп и партийного аппарата. Номенклатура как социальный институт имела организационную структуру, централизованное управление, набор правил (формаль-

---

<sup>4</sup> Государственная служба: теория и организация / Е.В. Охотский, В.Г. Игнатов, Б.В. Лытов [и др.]. Ростов н/Д, 1998. С. 501.

<sup>5</sup> Чертенко А.Л. Социальная компетентность как фактор повышения профессионализма служащих местного самоуправления // Чиновник. 2005. № 505 (39).

ных и неформальных) политического поведения, моральные нормы, образ жизни, правила рекрутирования, практику регулирования деятельности. Номенклатура являлась совокупностью социальных, профессиональных, политических групп, охватывающих большинство значимых для власти общественных и государственных постов, действующих по определенным правилам, реализующих политический курс, оказывающих максимальное влияние на жизнь общества. Важнейшей группой номенклатуры, определяющей функционирование основных институтов советского общества в целом и номенклатуры в частности, являлся партийный аппарат. Именно региональный аппарат КПСС, занимая ключевые позиции во властных отношениях регионального уровня, обладал правомочиями, позволяющими руководить основными группами номенклатуры, формировать ее социальный и профессиональный состав, соответствующий как изменению политического курса центра, так и специфическим условиям региона.

Создание системы номенклатуры должностей произошло в 1923 г., когда было принято решение о том, что назначение, перемещение и снятие с должностей, входивших в номенклатуру, должны производиться ведомствами с санкции ЦК партии, а на местах через соответствующие партийные комитеты, либо с предварительным извещением ЦК<sup>6</sup>. Формирование данной системы представлялось оправданным, поскольку номенклатура способствовала достижению согласованности действий всего слоя руководителей по отношению к обществу с целью реализации стратегических задач советского государства. Существование номенклатурной системы давало возможность властным группам, во-первых, добиваться управляемости в политической, экономической и социальных областях общественной жизни, во-вторых, контролировать деятельность руководителей на всех уровнях властной вертикали.

Состав номенклатуры на протяжении советского периода не являлся константой. Во-первых, ее оптимальная структура определялась политикой руководства партии. Во-вторых, изменение номенклатуры было связано с переменами в экономической жизни территорий: появлением новых производств, изменением числа должностных позиций и т.д. Таким образом, номенклатура являлась конструируемой системой, на формирование которой оказывали влияние различные факторы. Ведущую роль в регулировании социального состава номенклатуры играли высшие партийные структуры, поскольку номенклатурная система являлась их основным ресурсом для управления государством и обществом.

Внутренняя дифференциация номенклатуры строилась по сферам деятельности (идеологическая, политическая, экономическая), по функциональ-

---

<sup>6</sup> Олех Г.Л. Партийная машина РКП(б) в начале 20-х гг.: устройство и функционирование. Новосибирск, 1995. С. 73.

ным обязанностям во властных отношениях, по уровням, по отношению к власти и способам ее осуществления.

В социальном плане номенклатура не являлась зеркальным отражением общества. Скорее она была репрезентативна относительно структур общества и государства. Однако ЦК КПСС проводил политику, связанную с формированием социально-демографического и социально-профессионального состава номенклатуры. Причем социальное конструирование как политика отвечало долговременным потребностям политического руководства и, как показывает практика, в своих общих ориентирах сохраняло преемственность на протяжении длительного периода. При конструировании состава номенклатуры использовался ряд формальных и неформальных практик. К формальным управленческим практикам относятся централизованно декларируемые руководством КПСС и государства рамки функциональных взаимодействий регионального аппарата КПСС с другими субъектами социального пространства с целью реализации политического курса. Эти практики не являлись строго постулированными, они подвергались уточнениям, а подчас и структурным изменениям в соответствии с модификациями курса правящих верхов. Неформальные управленческие практики конструировались региональным партаппаратом тогда, когда, во-первых, обычные формальные практики переставали быть эффективными, во-вторых, воля политического руководства ставила практическую целесообразность выше политических или идеологических догм, в-третьих, достижение конечного результата было высшей целью по сравнению с характером применяемых средств. При этом неформальные управленческие практики имели двойственную природу. С одной стороны, они носили социальный характер, являясь отражением реально существующих социальных отношений или общественных потребностей, реализовать которые в управленческой деятельности «легальным», «правовым» путем было по каким-либо причинам нельзя. С другой стороны, они носили четко выраженный субъективно-политический характер, отражая мировоззрение, идеологию, политический опыт властвующей в данный момент социальной группы.

При подборе кадров номенклатуры основные формальные практики реализовывались через «анкетный подход», т.е. комплекс социально-демографических, социально-профессиональных и политических требований к биографии. При «анкетном подходе» к кадровой работе учитывались наиболее актуальные для партии социальные и политические характеристики. По свидетельству одного из бывших работников регионального аппарата КПСС, «анкетный подход существовал: принимали в партию по социальному происхождению. В номенклатуру брали при наличии высшего образования, стажа работы (бывшие начальники цехов, директора предприятий), опыта практической работы и компетентности для работы в отраслевых отделах, при нали-

чии личных качеств: умение ладить с людьми. Учитывались рекомендации, отзывы с прежнего места работы, доверие тех, кто подбирал, преданность не делу партии, а работе»<sup>7</sup>.

В период 1965–1985 гг. критерии подбора кадров номенклатуры претерпели некоторые модификации. В середине 1960-х гг. в связи с проведением Косыгинской экономической реформы, от руководящих кадров номенклатуры потребовалась деловая квалификация, владение современными методами управления<sup>8</sup>. Руководством партии и государства ставилась задача активнее выдвигать на руководящую работу кадры, «прошедшие школу практической деятельности на местах»<sup>9</sup>. В 1970-е гг. транслировались такие требования к кадрам номенклатуры, как деловая квалификация, владение современными методами управления, умение находить наиболее эффективные пути решения возникающих проблем<sup>10</sup>. Все это являлось свидетельством развития модернизационных процессов в советском обществе и, как следствие, изменения общих формальных подходов к формированию кадров номенклатуры. Однако к началу 1980-х гг. в связи с замедлением процесса советской модернизации наблюдается поворот от профессионально-деловых качеств к идейно-политическим характеристикам номенклатуры, что является доказательством замедления процессов модернизационных изменений советского общества и нарастания стагнационных явлений в экономике.

Что касается формальных практик, определяющих социальные характеристики номенклатуры, то с середины 1960-х гг. и на протяжении всего исследуемого периода наблюдалось стабильное требование рекрутирования управленческих кадров из рабочих, колхозников, специалистов, комсомольцев и женщин. Существенным социальным требованием стало наличие высшего образования. В период правления Л.И. Брежнева наличие высшего образования работников руководящего звена стало обязательным атрибутом при занятии ими властных должностей<sup>11</sup>.

Анализ социально-демографического и социально-профессионального состава региональной номенклатуры Пермской области в период 1965–1985 гг. позволяет сделать выводы о том, что данные формальные требования соблюдались не в полной мере. Анализ гендерного состава демонстрирует доминирующее положение мужчин в руководящих структурах региональной власти. Что касается представительства молодежи, то на протяжении 1965–1985 гг.

---

<sup>7</sup> Интервью с бывшим работником Дома политического просвещения. (Личный архив автора).

<sup>8</sup> Постановление XXIV съезда КПСС по отчетному докладу ЦК КПСС // КПСС в резолюциях и решениях... М.: Политиздат, 1972. Т. 10.

<sup>9</sup> Постановление ЦК КПСС о работе ЦК компартии Эстонии с руководящими кадрами от 30 января 1967 г. // КПСС в резолюциях и решениях... М.: Политиздат, 1972. Т. 9. С. 218.

<sup>10</sup> Постановление XXIV съезда КПСС по отчетному докладу ЦК КПСС // КПСС в резолюциях и решениях... М.: Политиздат, 1972. Т. 10. С. 362.

<sup>11</sup> Mawdsley E., White S. The Soviet elite from Lenin to Gorbachev: the Central Committee and its members, 1917–1991. Oxford, 2000. С. 173.

оно было незначительно (5,3–9,5 % работников до 30 лет) при значительном представительстве работников старше 50 лет. Причем за двадцать лет наблюдалась динамика увеличения кадров старшей возрастной группы. На примере регионального аппарата КПСС выясняется, что если в 1970 г. на каждого руководящего работника в возрасте свыше 50 лет приходилось 14 человек в возрасте до 40 лет, то в 1980 г. представители данных возрастных групп были в равном соотношении. Столь существенный возрастной разрыв является свидетельством нарушения преемственности поколений руководящих работников регионального аппарата КПСС. В целом в номенклатуре на протяжении исследуемого периода доминирующее положение занимали кадры, перешагнувшие сорокалетний рубеж. Повышение возрастных показателей номенклатуры происходило, во-первых, за счет хозяйственных и советских руководителей, чья кадровая обновляемость существенно снижается, во-вторых, благодаря притоку в номенклатуру кадров старшей возрастной группы. Это создавало определенные проблемы в связи с привнесением ими в работу прежнего опыта, сложившихся стереотипов, определенных управленческих установок, прежде всего, на поиск компромиссов в управленческой деятельности с целью сохранения стабильности своего положения. Характеристика социального положения кадров, рекрутируемых в номенклатуру, также недостаточно отражает формально определенные требования представительства рабочих и колхозников. На протяжении исследуемого периода в ней происходит динамичное увеличение представительства служащих. В целом из всего комплекса формальных социально-демографических требований к кадрам номенклатуры соблюдалось лишь увеличение представительства лиц с высшим образованием.

Показатель наличия высшего образования региональной номенклатуры на протяжении исследуемого периода существенно возрос (с 33,6 % в 1965 г. до 62,7 % в 1985 г.)<sup>12</sup>. Однако на низовом уровне номенклатуры горкомов и райкомов КПСС образовательный уровень оставался низким, несмотря на расширение сети партийно-политических учебных заведений. Преимуществом в номенклатуре обладали специалисты инженерно-технического профиля, что отвечало потребностям индустриального развития региона в рамках осуществления советской модернизации. Именно инженерно-технический профиль образования представителей номенклатуры, с точки зрения власти, являлся залогом компетентного руководства модернизационными процессами региона. Одновременно наметилась тенденция получения номенклатурными работниками руководящего звена двойного образования – «гражданского» и партийно-политического. Двойное образование было способом

---

<sup>12</sup> Социальные сдвиги в правящих группах региональной номенклатуры 1921–1991 гг. (на материалах Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа) / В.П. Мохов [и др.]. Пермь: Пресстайм, 2008.

идеологического контроля над наиболее важными, с точки зрения власти, позициями в региональной номенклатуре.

Существенной социально-профессиональной характеристикой номенклатуры, формальным критерием их профессионализма являлся опыт работы в отраслях и должностях. В рамках исследуемого периода активно проявлялась тенденция стабилизации кадров. Причем тенденция стабилизации проявлялась в двух аспектах: во-первых, в ограничении каналов пополнения номенклатуры извне; во-вторых, увеличении стажа работы в должностях. Основными каналами рекрутирования становились внутренние профессиональные источники пополнения. Формальным обоснованием закрытия номенклатуры как социального института являлся курс на стабилизацию кадров. В 1975 г. на XXV съезде КПСС руководством страны было заявлено, что «в партии прочно утвердилось бережное, заботливое отношение к кадрам. В настоящее время перемещение кадров производится, как правило, лишь в тех случаях, когда это вызывается интересами дела, необходимостью укрепления тех или иных участков работы»<sup>13</sup>. Итогом этого курса стало замедление процесса кадровых перемещений. В 1970–1985 гг. в составе региональной номенклатуры происходило устойчивое повышение группы руководящих работников со стажем работы свыше 10 лет. Их доля за двадцать лет увеличилась в два раза.

Значительная (31,7 %) группа номенклатуры – руководители промышленности и сельского хозяйства находились на своих постах несменяемо. Наиболее стабильную кадровую ситуацию мы наблюдаем в партийной и хозяйственной группах номенклатуры, что являлось закономерным, поскольку первая представляла собой основу политической, а вторая – экономической власти региона. Лишь на низовом уровне номенклатурной иерархии наблюдается достаточно динамичный процесс обновления кадров. Это объяснялось необходимостью формирования резерва для последующего замещения руководящих должностей. В целом номенклатура в данный период представляла собой стабильную и закрытую управленческую структуру, имеющую внутренние источники пополнения и механизмы внутринаменклатурной саморегуляции.

Стабилизация стала важным явлением, которое отражало усиливающиеся процессы специализации и профессионализации деятельности номенклатуры. Но курс на стабилизацию вступает в противоречие с необходимостью продолжения советской модернизации. Ее осуществление требовало от региональных руководителей мобильности в принятии управленческих решений, восприимчивости к технологическим достижениям и, что немаловажно,

---

<sup>13</sup> Политика КПСС – марксизм-ленинизм в действии: учеб. пособие для школ основ марксизма-ленинизма / А.Л. Аданишин [и др.]. М., 1976. С. 388.



наличия образования, обеспечивающего квалифицированное руководство модернизационными процессами региона. Большой стаж работы в одной сфере и одной должности способствовал воспроизводству сложившегося в ранние периоды деятельности профессионального опыта. Профессионализация номенклатуры сопровождалась закреплением внутриотраслевых правил функционирования, возникновением устойчивых аппаратных связей, что неизбежно влекло за собой бюрократизацию номенклатуры, утверждение ее монополии на определенную отрасль деятельности и, как следствие, оформление ее как закрытой структуры, неспособной к динамичным преобразованиям.

Таким образом, анализ показывает, что позднесоветский период был связан с постепенным изменением социального состава номенклатуры. С одной стороны, на ее формирование воздействовали вполне объективные факторы, связанные с социальными сдвигами в бассейне рекрутирования. С другой стороны, наибольшее воздействие на социальный облик номенклатуры оказала политика социального конструирования со стороны высших органов КПСС, которые пытались формировать ее как социальную группу, способную одновременно решать задачи модернизационного развития.

Однако данные методы социально-профессионального конструирования привели к тому, что номенклатура стала утрачивать качества динамичности за счет увеличения в ее составе работников старших возрастных групп, с большим профессиональным стажем, длительное время проработавших в одной должности. Тенденции консервации социального состава группы, сдерживания притока в нее более молодых и динамичных групп населения, связанных с передовыми отраслями индустриального производства, привели к отставанию от задач времени. Для данной социальной группы крайне негативным явлением стало ограничение внутригрупповой мобильности – вертикальной и горизонтальной. В результате номенклатура становится все более жестко дифференцированной по управленческим стратам, переходы между которыми с передачей социального опыта, новых идей ограничиваются. Специализация и профессионализация кадров номенклатуры имела негативный характер: та социальная сила, которая должна была продуцировать новые идеи и новые властные, управленческие технологии, оказалась заложником старого социального опыта. В своих социальных практиках номенклатура ориентировалась на стандарты прошедшей эпохи, она могла поддерживать существующий уровень общественного производства, но предложить новые модели развития, средства их реализации она уже не могла.

В целом номенклатурная система организации государственной власти в советский период позволила наладить вертикальные и горизонтальные связи между руководителями различных рангов, подчиненности, сфер народного хозяйства, чем достигалась как согласованность действий руководителей по от-

ношению к обществу, массам, так и стабильность господствующей социальной и политической силы. Но курс на стабилизацию состава номенклатуры вступил в явное противоречие с реальной ситуацией в стране. Возникало несоответствие между стабильной управленческой структурой, стабильностью ее кадрового состава и комплексом проблем, для решений которых требовался иной управленческий и образовательный потенциал. В условиях роста объемов производства и усложнения потоков информации, необходимости принятия сложных управленческих решений они оказались не в состоянии эффективно обеспечивать проведение социально-экономических преобразований.

На основании вышеизложенного необходимо отметить высокую степень преемственности принципов кадровой политики советского периода и современности. Однако традиционные подходы к оценке профессионализма государственных служащих не являются действенными индикаторами уровня эффективности их деятельности в рамках усложняющихся государственных задач. Для повышения эффективности развития как государства в целом, так и его отдельных институтов необходимо закреплять культурные стандарты поведения и профессиональной деятельности государственных служащих, основанные на ценностных ориентирах, как то: строгое соблюдение действующего законодательства, обеспечение высокой профессиональной компетентности управленческой деятельности, поддержание высоких моральных стандартов во взаимоотношениях с гражданами, проявление развитых этических, коммуникативных и иных индивидуальных качеств. В соответствии с данными стандартами необходимо изменить методы оценки управленческого труда государственных служащих. Она должна включать в себя интегральную характеристику как социально-профессиональных, так и индивидуальных качеств служащих в соответствии с комплексом решаемых профессиональных задач. Не менее важной задачей является расширение каналов рекрутирования государственных служащих, поскольку в последние годы наблюдаются активные процессы внутрикорпоративной мобильности и ограничение внешних источников пополнения корпуса государственных служащих, что неизбежно приведет в перспективе к описанным выше негативным тенденциям. Представляется, что эффективная реализация кадровой политики в отношении государственной службы на основании принципов, присущих правовому государству, в частности, конституционных принципов законности, открытости, равнодоступности государственной службы, позволит определить реальные источники данного социального процесса и привлечь социально ориентированных и профессионально подготовленных граждан, способных обеспечить качественное и эффективное функционирование государства и его структур.

Получено 14.01.2011