

КАДРОВЫЕ РЕЗЕРВЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ КАК РЕСУРС МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

профессор Сергей Лаврентьев, кандидат исторических наук
*Ректор Башкирской академии государственной службы
и управления при Президенте Республики Башкортостан*

Резюме: В настоящей статье рассматривается проблема повышения статуса политических партий как субъектов политического управления. В представленном материале доказано, что подлинно демократический характер взаимодействия института государства и политических партий в современной Российской Федерации пока не достигнут. Однопартийная система была демонтирована в 1991 году, но государство и партии стали неравноправными партнёрами с доминирующей ролью государства. В частности, политические партии не выполняют присущие им функции рекрутинга политических элит. В связи с этим в статье предлагается привлекать политические партии России к формированию кадровых резервов государственных органов. В частности, высказывается идея об информационной интеграции партийных кадровых баз данных с государственной автоматизированной системой ГАС «Кадры».

Ключевые слова: политические партии; государственная кадровая политика; кадровый резерв; государственная автоматизированная система «Кадры»; внутрипартийная кадровая политика.

POLITICAL PARTIES STAFF RESERVES AS A RESOURCE FOR MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA

Prof. Sergey Lavrentiev, Dr.
*Rector of the Bashkir Academy of Public Administration
and control of the President of Bashkortostan Republic*

Summary: This paper is devoted to the problem of raising the status of political parties as agents of political control. In its submission it is proved that a truly democratic nature of the interaction of the Institute of State and political parties in the modern Russian Federation has not yet been reached. One-party system was dismantled in 1991, but the state and the party were unequal partners with the dominant role of the state. In particular, political parties do not fulfill their essential function of recruiting political elites. In this regard, the article proposes to involve the political parties of Russia to the creation of human government reserves. In particular, it expresses the idea of information integration party personnel databases with the state automated system "Personnel."

Keywords: Political parties; State personnel policy; the reserve; State automated system "Personnel"; inner human resources policy.

Пожалуй, ни одна политическая система мира не претерпела таких радикальных политических трансформаций, как политическая система России XX века. Пройдя путь от традиционной, монархической формы правления через десятилетия тоталитарных коммунистических экспериментов, Россия с 1991 года взяла твёрдый курс на построение современного общества с демократической политической системой. Вместе с тем процесс демократизации существенно сдерживается не только инерцией политического сознания граждан и правящих элит, но и наличием рудиментов переживших свою эпоху политических институтов, а, точнее, их неформальных статусов. Процесс модернизации тормозится также авторитарными политическими практиками уже постсоветской России.

Одной из таких проблем является модель взаимодействия между государственным аппаратом и институтом политической партии. Партии в демократическом обществе являются важнейшим связующим звеном между государственными органами и по горизонтали, и по вертикали¹. Согласно нашей гипотезе институт политической партии и институт государства составляют как бы два ядра политической системы.

Общеизвестно, что представленные в парламенте политические партии являются важными субъектами принятия политических решений. Вместе с тем, политические партии оказывают существенное влияние на формирование политико-административной элиты. В партологии принято выделять так называемую «организаторскую функцию партии», которая выражается в определенной кадровой политике, т.е. в деятельности по подбору, выдвижению (расстановке) кадров в самой партии и государственных органах управления. Речь идёт о так называемой функции политического рекрутирования –

¹ О развитии политической системы Российской Федерации. Доклад Государственного совета Российской Федерации. М. 2010 // Текущий архив Администрации Президента Республики Башкортостан. С. 4.

подборе кадров политических руководителей. Рекрутинг и выдвижение кадров руководителей может осуществляться партиями двумя путями: а) через отбор и поддержку кандидатов для избрания в руководящие органы; б) через назначение преданных делу правящей партии кадров на государственные посты. Причем в этих процессах главным критерием оценки кадров, их выдвижения и продвижения являются политические и профессиональные качества. Через свои политические кадры партия проводит политику в государственном аппарате и других организациях, распространяет свое политическое влияние в иных институтах политической системы. Наибольшее значение эта функция имеет в государствах с парламентской формой правления, например, в Италии, ФРГ, Швеции, Дании и т.д. В условиях парламентской республики правительства по своему персональному составу почти полностью совпадают с руководящим органом правящей партии. Поскольку министрами в этих странах могут быть только члены парламента, руководство партии фактически определяет состав своей фракции, из числа членов которой в случае победы на выборах будет сформировано правительство. В президентских республиках связь между правящей партией и высшими исполнительными органами государственной власти, тем не менее, также существует. Таким образом, политическая партия выступает в роли одного из субъектов кадровой политики государства. Вместе с тем, политическая партия и её лидеры располагают собственным аппаратом управления и активом внештатных сторонников. Партия осуществляет партийный кадровый рекрутинг, кадровую работу и вырабатывает определённую стратегию развития собственного кадрового потенциала. В этом отношении можно говорить о наличии внутрипартийной кадровой политики отличной от ГКП. Можно сказать, что характер проводимой партиями внутрипартийной кадровой политики был использован М.Дюверже в качестве классификационного признака так называемых «кадровых» и

«массовых»¹ партий. На внутрипартийную кадровую политику так или иначе оказывает влияние социальная база политических партий². В этом аспекте можно говорить о классовых или этнически-ориентированных партиях.

В условиях многопартийности и демократического политического режима партии являются важным актором формирования резерва управленческих кадров. По мнению профессора В.А. Сулемова, «политические партии участвуют в формировании резерва управленческих кадров, имеют объектом своего непосредственного воздействия, прежде всего, кадровое наполнение выборных органов власти, а через них – аппарата власти и местного самоуправления <...>»³. Таким образом, можно отметить, что между кадровыми резервами политических партий и кадровым резервом государственного демократического государства существует определённая взаимосвязь. Поскольку партия, победившая на выборах, осуществляет кадровый рекрутинг политической бюрократии, прежде всего, из кадрового резерва собственных активистов.

В современной Российской Федерации чрезвычайно актуализирован вопрос как о статусе партий в политической системе, так и о политико-административной роли её кадрового резерва. Объективный анализ показывает, что существующие на сегодняшний день в Российской Федерации политические партии не получили статуса равноправных с государством игроков на политическом поле.

¹ Дюверже, М. Политические партии. М.: Академический проспект, 2000. С. 116 – 123.

² Никифоров, Ю.Н., Никифоров А.Ю. Политические партии современной России: эволюция многопартийности и статуса партий. Монография. Уфа: РИЦ БашГУ, 2008. С. 7.

³ Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. Монография. 2-е изд. М.: Изд-во РАГС, 2006. С. 135.

Чтобы понять сложившуюся в России ситуацию необходимо обратиться к методу ретроспективного анализа.

В период существования коммунистической политической системы партийный аппарат доминировал над аппаратом государственным. Основным инструментом осуществления политической власти коммунистической партией являлась монополия на подбор, расстановку и продвижение кадров государственной и хозяйственной бюрократии: «Партийное руководство кадрами есть прежде всего подбор руководящих кадров, контроль за ними и руководство ими»¹. Таким образом, КПСС выступала в роли своего рода супер-министерства кадровой политики СССР. Соответственно, партийный кадровый резерв подменял собой кадровый резерв государственных органов.

В связи с этим вполне закономерно, что процесс демократизации политической системы Новой России после окончания периода Перестройки понимался её политическими элитами как процесс «департизации».

20 июля 2001 года был обнародован Указ Президента РСФСР Б.Н. Ельцина № 14 о «департизации»² органов государственной власти России (сохранивший свою правовую силу на момент написания настоящей статьи). В частности, он предусматривал, что «участие или неучастие граждан в деятельности политических партий и массовых общественных движений не может служить основанием для ограничения

¹ Зиновьев А.А. Коммунизм как реальность. М.: Центрполиграф, 1994. С. 325.

² Указ Президента РСФСР «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, организациях и учреждениях РСФСР // «Ведомости СНД и ВС РФ», 01.08.1991, № 31, ст. 1035.

их прав, включая право на занятие какой-либо должности, если иное не установлено законодательством РСФСР»¹.

С одной стороны, это разрушило противоречивый духу демократической политической системы и Конституции властный монополизм одной политической партии, но, с другой стороны, в результате проведённых в России преобразований воссозданная многопартийная система была отстранена от реальных рычагов влияния на власть.

В настоящее время в Российской Федерации роль и место политической партии как субъекта государственной кадровой политики остаётся открытым. Если в период существования СССР партийный аппарат доминировал над государственным, то на постсоветском этапе монополию на политическую власть перехватил государственный аппарат. В отличие от США и стран Евросоюза политические партии постсоветской России не стали «кузницами административных и политических кадров». С начала 90-х годов они строились не «снизу вверх», а «сверху вниз», то есть создавались и возглавлялись людьми, уже сделавшими карьеру в бюрократическом аппарате или бизнесе. Лидеры политических партий рассматривали патронируемые ими партии как дополнительную защиту своих статусных позиций в составе высшей административной элиты государства. Оппозиционные партии, одерживавшие победы на выборах, - ЛДПР (1994) и КПРФ (1995, 1999) не получили ни одного министерского портфеля для своих сторонников. Даже положенных по закону штатных и внештатных помощников депутаты стараются рекрутировать не из числа молодых партийных активистов, а из предпринимателей, способных оказать им финансовую поддержку как в осуществлении фондрайзинга (т.е. формировании избирательного фонда), так и в

¹ Указ Президента РСФСР «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, организациях и учреждениях РСФСР.

дальнейшей лоббистской деятельности. Данные факты свидетельствует не только о недостаточном развитии института гражданского общества, но и об архаизации всей системы кадрового рекрутинга в Российской Федерации.

В 2001 году по инициативе Президента был запущен процесс объединения партий «Единство», «Отечество» и движения «Вся Россия» в единую партию «президентского большинства». Этот процесс завершился к 2003 году учреждением партии «Единая Россия». Используя опыт КПСС, которая интегрировала ряды номенклатуры не только нормами законодательства, но и императивами партийной дисциплины, в закон «О политических партиях» было внесено положение, разрешавшее лицам, занимающим государственные должности, должности государственной гражданской и муниципальной службы, быть членами политической партии¹.

В средствах массовой информации и даже серьёзных аналитических статьях стали проводиться параллели между «Единой Россией» и «КПСС». Например, в ходе конференции политической партии «Единая Россия» 29 мая 2008 года Борис Грызлов «подчеркнул возросшую роль партии и сравнил её с КПСС, сказав, что увольнение из её рядов должно быть так же страшно, как и во времена СССР»². Как известно, в СССР исключение из рядов КПСС для чиновника означало автоматическое снятие с занимаемой должности. Вместе с тем, реальный статус Единой России весьма далёк от официальных деклараций её лидеров. Получившая имидж «партии президентского большинства» «Единая Россия», тем не менее, не является независимым игроком на российском политическом пространстве, поскольку её доминирующий статус обеспечивается административным, финансовым и

¹ См. Федеральный закон «О политических партиях». М.: Омега-Л, 2006. С. 9.

² Костенко Н. Единорогов готовят к худшему. Чиновники Кремля сообщили единорогам о новых приоритетах в парработе. Владислав Сурков требовал более острых дискуссий и готовности уйти в оппозицию // Ведомости. 2008. 30 мая.

организационными ресурсами власти.

Сложившаяся ситуация делает риторическим вопрос о роли и месте кадровых резервов политических партий в современном государственном управлении России. В условиях реальной российской политики они остаются невостребованными. Вместе с тем, соревновательная многопартийность позволяет партийным активистам приобрести навыки как публичной деятельности, так и аппаратной работы, создаёт «социальные лифты», дающие возможность повысить вертикальную мобильность и понизить социальное напряжение в обществе. Поэтому партийные кадровые резервы являются важным ресурсом развития кадрового потенциала российского государства. Не случайно, в выступлениях ведущих политиков России неоднократно ставился вопрос о необходимости широкого их использования в процессе политического управления государством.

Разными политическими партиями было запущено несколько проектов реализации данной идеи. Рассмотрим их на примере программы «Эффективное управление – Кадровый резерв» партии «Единая Россия». В рамках этой программы был объявлен конкурс на включение в кадровый резерв партии кандидатов, которые будут затем рекомендованы потенциальному работодателю. Утверждалось, что «общее количество номинантов Проекта составит **7 500 человек, в том числе по направлению** «государственное и муниципальное управление» – **1 000 человек**»¹. Идеи о выдвижении молодых активистов во власть мы можем найти в программных документах молодёжного крыла Единой России – «Молодой гвардии»: «наш главный лозунг: «Молодежь – во власть!»². Другая получившая широкое

¹ Проект Всероссийской политической партии «Единая Россия» «Профессиональная команда страны». Москва 2007 // официальный сайт политической партии «Единая Россия» = www.edinros.ru. – М.: единая Россия. [Сайт]. [2005-2007]. URL: <http://www.edinros.ru/news.html?id=121872>. (Дата обращения: 30.10.2007).

² О гвардии // официальный сайт Всероссийской общественной организации «Молодая Гвардия Единой России» = www.molgvardia.ru. М.: RSS Лента. [Сайт].

паблисити программа «Молодой гвардии Единой России» – «Политзавод»: «10 апреля 2006 года Бюро Высшего совета и Президиум Генерального совета Всероссийской политической партии «Единая Россия» приняли решение об установлении 20% квоты для кандидатов, не достигших 28 лет, для участия в выборах в органы представительной власти всех уровней»¹.

Однако даже элементарный научный анализ этих мероприятий показывает, что они носят характер скорее PR-акции, нежели стратегического управленческого решения. Не случайно, почти сразу же после выборов в Государственную Думу 2007 г. в «Молодой гвардии» был зафиксирован серьёзный скандал: «ряды движения покинул один из членов политсовета А. Радов, официально заявивший, что «все обещания кадровой революции, все политзаводы» оказались обычной политтехнологией, блефом <...> Нам очень много обещали, говорили про выборы, а теперь у людей нет шансов стать даже помощниками депутатов»².

Однако, даже если бы «Единой России» удалось добиться абсолютной прозрачности процедуры, то есть был бы проведён не внутриэлитный, а объективный конкурс на право быть включённым в соответствующий кадровый резерв, в масштабах России 1000 рабочих мест в органах государственной и муниципальной власти являются величиной социально ничтожной. Чтобы «Единая Россия» или «Молодая гвардия» смогли бы стать действенным механизмом административного рекрутинга, подобно Республиканской и Демократической партиям США,

[2005-2007]. URL : http://www.molgvardia.ru/statika/o_gvardii.html. (Дата обращения: 7.11.2007).

¹ Программа «Политзавод» в вопросах и ответах // официальный сайт Всероссийской общественной организации «Молодая Гвардия Единой России» = www.molgvardia.ru. – М.: RSS Лента. [Сайт]. [2005-2007]. URL: <http://www.politzavod.ru/index.php?p=8#1>. (Дата обращения: 7.11.2007).

² Савина Е. «У людей нет шансов стать даже помощниками депутатов». «Молодая гвардия» начинает терять кадры // Коммерсантъ. 2008. 15 января.

счёт должен идти на десятки тысяч вакансий.

Таким образом, можно констатировать нежелание политико-административных элит делегировать часть кадровых полномочий партийным элитам, даже если речь идёт о «правлящей партии». В такой ситуации единственно возможным политическим решением для российских партий, направленным на повышение субъектности партий в управлении кадровыми процессами, является информационная интеграция партийных кадровых резервов с государственным резервом управленческих кадров.

В ряде российских научных публикаций, начиная с 2008 года, неоднократно поднимался вопрос о создании единой общероссийской электронной базы данных по кадровому резерву государственной службы¹. Речь идёт о развитии так называемых информационных технологий (ИТ) управления кадровыми процессами. Под **информационными технологиями кадровой политики (ИТКП)** мы понимаем технологии, ориентированные на получение, обработку и распространение (передачу) кадровой информации, на основе которой осуществляются кадровые решения. Внедрение информационных технологий в кадровую работу является единственно возможной реакцией государства на увеличение объёма информации, требующей анализа в ходе осуществления кадровой политики в органах власти.

Эту задачу, по мнению автора², должна решить автоматизированная информационная система ГАС «Кадры». Это должен быть специально разработанный программный продукт, предназначенный для использования на базе суперкомпьютера или нейрокомпьютера. В России вот уже более 10 лет действует «Государственная автоматизированная система «Выборы» (ГАС-«Выборы»), созданная для

¹ Латыпов Р.Ф. Информационные технологии управления кадровыми процессами // Государственная служба. 2008. № 5.

² Латыпов Р.Ф. Информационные технологии управления кадровыми процессами // Государственная служба. 2008. № 5.

обеспечения электоральных процессов. Однако гораздо более востребована и актуальна была бы автоматизированная система «Кадры» (ГАС-«Кадры») для обеспечения управления персоналом государственной гражданской службы Российской Федерации. ГАС-«Кадры» должна представлять собой единую информационно-аналитическую систему, объединяющую в свою сеть серверы всех кадровых служб (со структурой «государственный орган – субъект федерации – федеральный округ – Москва», или по иной схеме) с головным сервером на базе суперкомпьютера в федеральном Центре. Причём данная система позволит даже в той или иной степени автоматизировать процесс отбора, расстановки, продвижения и переподготовки кадров государственной гражданской службы¹.

Вместе с тем, нельзя согласиться с концепцией создания ГАС «Кадры» Российской Федерации как исключительно корпоративного института государственной службы. Новые модели государственного управления, в том числе NPM, «отзывчивой бюрократии», устанавливают требование транспарентности (открытости) государственных органов гражданскому обществу. Поэтому политические партии должны иметь возможность через своих представителей осуществлять контроль над властной вертикалью. Для этого необходимо предложить политическим партиям сформировать собственные кадровые резервы для управленческих должностей государственной гражданской службы и муниципальной службы Российской Федерации. В случае получения согласия от граждан, включённых в партийный резерв, партийные кадровые базы данных должны быть интегрированы в систему ГАС-«Кадры». Таким образом, субъекты принятия кадрового решения могут использовать кадровый потенциал политических партий при формировании федерального и регионального кадровых резервов. В

¹ Латыпов Р.Ф. Государственная кадровая политика в постсоветской России: политические функции, модели, воздействие на эффективность политической власти и управления. Дисс. докт. полит. н. М.: РАГС при Президенте РФ, 2010. .С. 296.

настоящее время в Башкортостане, как одном из регионов России, идёт разработка Концепции автоматизированной информационной системы «Кадры». К работе над этим проектом подключился Научно-исследовательский центр проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. В связи с этим, высказанная нами идея об информационной интеграции партийных кадровых резервов в систему ГАС «Кадры» может быть выложена в реальную политическую практику.

Список использованных источников и литературы

ДЮВЕРЖЕ, М. Политические партии. М.: Академический проспект, 2000.

ЗИНОВЬЕВ А.А. Коммунизм как реальность. М.: Центрполиграф, 1994.

КОСТЕНКО Н. Единорогов готовят к худшему. Чиновники Кремля сообщили единорогам о новых приоритетах в парработе. Владислав Сурков требовал более острых дискуссий и готовности уйти в оппозицию // Ведомости. 2008. 30 мая.

КОСТЕНКО Н. Единорогов готовят к худшему. Чиновники Кремля сообщили единорогам о новых приоритетах в парработе. Владислав Сурков требовал более острых дискуссий и готовности уйти в оппозицию // Ведомости. 2008. 30 мая.

КОСТЕНКО Н. Единорогов готовят к худшему. Чиновники Кремля сообщили единорогам о новых приоритетах в парработе. Владислав Сурков требовал более острых дискуссий и готовности уйти в оппозицию // Ведомости. 2008. 30 мая.

ЛАТЫПОВ Р.Ф. Государственная кадровая политика в постсоветской России: политические функции, модели, воздействие на эффективность политической власти и управления. Дисс. докт. полит. н. М.: РАГС при Президенте РФ, 2010.

ЛАТЫПОВ Р.Ф. Информационные технологии управления кадровыми процессами // Государственная служба. 2008. № 5.

НИКИФОРОВ, Ю.Н., Никифоров А.Ю. Политические партии современной России: эволюция многопартийности и статуса партий. Монография. Уфа: РИЦ БашГУ, 2008.

О гвардии // официальный сайт Всероссийской общественной организации «Молодая Гвардия Единой России» = www.molgvardia.ru. М.: RSS Лента. [Сайт]. [2005-2007]. URL: http://www.molgvardia.ru/statika/o_gvardii.html. (Дата обращения: 7.11.2007).

О развитии политической системы Российской Федерации. Доклад Государственного совета Российской Федерации. М. 2010 // Текущий архив Администрации Президента Республики Башкортостан.

Программа «Политзавод» в вопросах и ответах // официальный сайт Всероссийской общественной организации «Молодая Гвардия Единой России» = www.molgvardia.ru. – М.: RSS Лента. [Сайт]. [2005-2007]. URL: <http://www.politzavod.ru/index.php?p=8#1>. (Дата обращения: 7.11.2007).

Проект Всероссийской политической партии «Единая Россия» «Профессиональная команда страны». Москва 2007 // официальный сайт политической партии «Единая Россия» = www.edinros.ru. – М.: единая Россия. [Сайт]. [2005-2007]. URL: <http://www.edinros.ru/news.html?id=121872>. (Дата обращения: 30.10.2007).

САВИНА Е. «У людей нет шансов стать даже помощниками депутатов». «Молодая гвардия» начинает терять кадры // Коммерсантъ. 2008. 15 января.

СУЛЕМОВ В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. Монография. 2-е изд. М.: Изд-во РАГС, 2006.

Указ Президента РСФСР «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых

общественных движений в государственных органах, организациях и учреждениях РСФСР // «Ведомости СНД и ВС РФ», 01.08.1991, № 31, ст. 1035.

Указ Президента РСФСР «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, организациях и учреждениях РСФСР.

Федеральный закон «О политических партиях». М.: Омега-Л, 2006.