

УДК 351/354

Бекиров Сервер Нариманович, кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой истории и философии, Институт педагогики, психологии и инклюзивного образования, ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им В.И. Вернадского», Гуманитарно-педагогическая академия (филиал) г. Ялта, Россия

e-mail: bekirov-yalta@mail.ru

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ ДЛЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ (РОСКАДРЫ) В СТРУКТУРЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ В 1990-Е ГГ.

Аннотация. Статья посвящена исследованию эволюции института государственной службы в постсоветской России. На основе системного подхода и историко-правового метода исследуется развитие государственной службы в 1992–1993 гг. Этот этап характеризуется демократизацией, профессионализацией, обособлением института государственной службы и одновременной утратой ею ценностно-смысловых ориентиров, слабой структурированностью и недостаточной нормативной правовой базой.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, Российская Федерация.

Bekirov Server Narimanovich, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Head of the Department of History and Philosophy, Institute of Pedagogy, Psychology and Inclusive Education, V.I. Vernadsky Crimean Federal University, Humanitarian Pedagogical Academy (branch) Yalta, Russia

e-mail: bekirov-yalta@mail.ru

GENERAL DIRECTORATE OF PERSONNEL TRAINING FOR PUBLIC
SERVICE (ROSKADRA) IN THE STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF RUSSIA IN THE 1990S.

Abstract. The article is devoted to the study of the evolution of the institution of public service in post-Soviet Russia. Based on a systematic approach and a historical and legal method, the development of public service in 1992-1993 is studied. This stage is characterized by democratization, professionalization, isolation of the institution of public service and its simultaneous loss of value-semantic guidelines, weak structuring and insufficient regulatory legal framework.

Keywords: public administration, public service, Russian Federation.

В 1990-е годы Россия столкнулась с глубокими социально-политическими изменениями, которые потребовали пересмотра подходов к государственной службе и подготовке кадров. Переход к рыночной экономике, дестабилизация политической системы и необходимость интеграции в международное сообщество обострили проблему нехватки квалифицированных специалистов в государственных органах. В этом контексте создание Главного управления по подготовке кадров для государственной службы (Роскадров) стало важным шагом к формированию эффективной системы управления. Актуальность темы обусловлена необходимостью понимания исторического контекста и механизмов, которые способствовали формированию государственной службы в России. Изучение опыта Роскадров может быть полезным как для анализа текущих проблем в сфере государственной службы, так и для выработки рекомендаций по улучшению кадровой политики в современных условиях.

Цель работы состоит в том, чтобы проанализировать деятельность Роскадров в 1990-е годы, выявить его влияние на кадровую политику и подготовку специалистов для государственной службы, а также оценить результаты этой деятельности в контексте реформ государственного управления

в России. Идея заключается в исследовании роли Главного управления по подготовке кадров для государственной службы (Роскадры) в формировании новой системы государственной службы в России в 1990-е годы. Это время было характерно глубокими социальными и политическими изменениями, которые требовали адаптации кадровой политики и подготовки специалистов для работы в новых условиях.



Рис. 1. Российская экономика в начале 1990-х гг. Фото взято из открытых источников.

Реформы государственной службы, осуществленные в 1990-е гг., отражают периоды общественного и государственного строительства в России в условиях перехода к рыночной экономике. По общему мнению, государственная служба России менялась вместе с обществом. На ее развитии отражались все сложности и противоречия, которые возникали в стране в связи с быстрым и во многом стихийным переходом к новым экономическим и общественным отношениям.

В центре внимания многих авторов находятся попытки реформ государственной службы в 1992–1993 гг., связанные с учреждением и деятельностью Главного управления по подготовке кадров для государственной службы (Роскадры) [1, 3, 6]. Эта тема интересна исследователям становления видоизмененной государственной службы России, предпринятых сразу после развала СССР. В 1992 г., на первом этапе реформ, инициативная группа специалистов объединилась вокруг идеи создания централизованной организации, ответственной за разработку и осуществление общегосударственной политики в области государственного управления и государственной службы [4].

Отправной точкой эволюции постсоветского института государственной службы можно считать 23 ноября 1991 г., когда было подписано Постановление Правительства РСФСР о создании Департамента государственной службы Российской Федерации [8]. Данный государственный орган получил сокращенное наименование «Роскадры России» и был призван осуществлять управление государственной службой в Российской Федерации. В контексте реформирования страны по западным лекалам она приобретала все более «узкую специализацию», а институт государственной службы рассматривался как «определенная модель нормативного управления, в которой основное внимание уделялось роли администратора (служащего) в закрытых учреждениях, распределению функций и проектированию государственных учреждений. «Служба» в таком ракурсе не основывалась на публичных ценностях и интересах, главным критерием был критерий рациональности и эффективности управления».

Речь идет об образовании государственного агентства, взявшего на себя некоторые функции по контролю над государственной службой и получившего название «Роскадры», структурно похожего на существующие во многих странах органы управления государственной службой. Это было сделано при исходном отсутствии норм и ценностей профессионального управления, без

осознания необходимости разработки регулирующих взаимоотношения этого и других государственных органов правил и процедур.

Предполагалось, что создание Роскадров приведет к решению трех взаимосвязанных задач: наладить работу по обучению и повышению квалификации гражданских служащих; создать систему управления гражданской службой; провести аттестацию гражданских служащих для установления их профессионального соответствия новым задачам. Однако из этих трех задач была выполнена только первая.

Благодаря Роскадрам России появились первые высшие учебные заведения, в которых начали готовить студентов по новой специальности «Государственное и муниципальное управление», и, кроме того, были созданы (на базе бывшей системы Академии общественных наук при ЦК КПСС и ее филиалов) федеральная Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и система региональных Академий государственной службы. Две другие задачи не были выполнены из-за сопротивления аппарата попыткам проведения оценки его профессиональной пригодности, а также из-за неурегулированности вопросов организационного подчинения Роскадров (Администрации Президента Российской Федерации или Правительству Российской Федерации).

С момента своего образования Роскадры были вовлечены в интенсивную аппаратную борьбу между структурами различных ветвей власти, которые стремились взять под контроль деятельность государственных служащих. Борьба велась по следующим направлениям:

1. Получение права монопольного обслуживания и контроля над деятельностью государственных служащих с помощью создания «министерства», «департамента» или подобной организационной структуры, наделенной широким кругом властных полномочий;

2. Закрепление за вновь созданной структурой собственности и перераспределение в свою пользу максимально возможного количества ресурсов;

3. Разработка инструментария в виде законов, положений и т.п., которые бы регламентировали деятельность государственных служащих, упорядочивали их работу и создавали рычаги влияния [5].

В итоге этой борьбы Роскадрам удалось получить особый организационный статус, построить работоспособную структуру, создать разветвленную сеть филиалов. Не менее успешно прошло и закрепление собственности. Выдержав многочисленные аппаратные войны, сотрудники Роскадров перераспределили в свою пользу достаточное количество ресурсов, в том числе имущество бывших учебных заведений ЦК КПСС.

По окончании 1991 г. из структуры государственной службы были выведены работники партийных и общественных органов, а к концу 1992 г. – депутаты и судьи. 3 мая 1994 года был распущен Департамент государственной службы Российской Федерации [2, 7].

Таким образом, в конце 1991 года при Правительстве РФ было образовано Главное управление по подготовке кадров для государственной службы (Роскадры), основной задачей которого являлась разработка и осуществление мер по реформированию государственного аппарата нового российского государства. Реформирование государственной службы предлагалось осуществлять поэтапно, с учетом меняющейся политической обстановки на основе концепции реформирования государственной службы, которая была разработана в Роскадрах с привлечением ученых и специалистов-практиков. Практически одновременно с утверждением концепции институт государственной службы получил свое закрепление в принятой 12 декабря 1993 года Конституции РФ.

Следствием работы Роскадров России, уже после прекращения деятельности этого органа, стало принятие Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.). Этот закон ввел в федеральное законодательство понятие государственной службы и определил основные механизмы ее функционирования. Однако имевшаяся неопределенность целей реформирования государственной службы привела к

непоследовательности ряда формулировок этого закона, воплотивших в себе несколько несовместимых тенденций развития государственной службы.

Список литературы

1. Барабашев А. Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 64 с.
2. Беков Х.А. Очерк по истории становления государственной гражданской службы: опыт работы роскадров в 1991–1994 гг. М.: ГОУ ДПО «Институт повышения квалификации государственных служащих», 2006. 254 с.
3. Боренштейн А.Л., Позднякова Е.В. Проблемы трансформации института публичной службы в отечественном государстве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 57. С. 427–453. <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2022-57-427-453>.
4. Борщик Н.Д. Эволюция систем управления как неотъемлемая составляющая трансформации социально-экономической системы // Экономические науки. 2014. № 111. С. 80–83.
5. Бублик В.А. О феноменах публичной власти и публичной службы // Публичная служба: правовой и управленческий аспекты. Екатеринбург, 2021. С. 10–13.
6. Денисов Ю.П., Стаурский Е.С., Стаурский С.С. Эволюция института государственной службы в Российской Федерации // Общество: политика, экономика, право. 2023. № 5. С. 163–168.
7. Плехова О.А. Административные реформы 1990 гг.: критический взгляд // Гуманитарные и социальные науки. 2012. № 6. С. 206–213.
8. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. М.: Издательство «Весь Мир», 2003. 304 с.