ной языковой политики России и связано с решением многочисленных проблем, существующих в сфере межнациональных отношений и федерализма.

Литература

1. Итоги Всероссийской Переписи Населения – 2010 // http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm

2. Дырхеева Г.А. Новая языковая политика и малые языки России (на примере бурятского языка) // http://mion.isu.ru/filearchive/mion_publcations/bgca/10.html

3. Конституция Российской Федерации. Ст. 68. М., 1993.

4. Сулейманов Р. Этнолингвистический конфликт в Татарстане: проблема русского языка в региональной системе образования. 18.04.2012. // http://www.apn.ru/publications/article26389.htm

5. Сулейманов Р. Татары Башкортостана против принудительного изучения башкирского языка: реакция в Татарстане // http://www.apn.ru/publications/print27386.htm

6. Федюнина С.М. Государственная языковая политика и языковое планирование в контексте развития многоэтничного российского общества // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2012. № 31.

УДК 351

Крицкая А.А.

Институционализация государственной кадровой политики в России (к вопросу преемственности)

В статье рассматриваются процессы институционализации государственной кадровой политики в различные исторические периоды, исследуются этапы становления кадровой политики в Российском государстве от ее зарождения до настоящего времени.

Ключевые слова: государственная кадровая политика, институционализация кадровой политики, государственное управление, политический процесс, трансформация политической системы.

Государственное управление в современной России проходит сложный процесс становления, обусловленный модернизацией политической системы и требующий внедрения инновационных форм и методов управления. Одной из главных проблем административного реформирования является необходимость обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления высококвалифицированными кадрами, способными эффективно реализовывать делегированные государственные функции, представлять публичную власть и пользоваться поддержкой населения.

Данный процесс актуализирует необходимость поиска путей эффективной реализации государственной кадровой политики, требующей системного подхода и поэтапности реализации. От эффективности государственной кадровой политики зависит не только развитие государства и улучшение жизни россиян, но и имидж российской элиты в глазах мирового сообщества. [1]

Проблемы государственной кадровой политики поднимаются в трудах отечественных ученых А.И.Турчинова, Я.А.Пляйса, А.М.Старостина, А.В.Понеделкова, Л.Г.Швец и др. Большинство из них приходит к выводу о том, что наша страна находится в состоянии кадрового кризиса.

Для дальнейшего исследования проблем современной кадровой политики определим понятие институционализации кадровой политики. В рамках данной статьи под институционализацией следует понимать процесс формирования различных типов социальной и политической практики в качестве социальных и политических институтов. Институционализация представляет собой синергетический процесс перехода от самоуправляющихся и самоорганизующихся явлений к организованным и управляемым [2]. Институционализация же государственной кадровой политики, означающая предсказуемость, возможность моделирования, формирование политической практики кадровой работы в качестве социального института, и является необходимым условием дальнейшего стабильного развития российской государственности.

В целях исследования поставленной проблемы представляется необходимым провести исторический анализ эволюционных процессов, связанных с генезисом и институционализацией государственной кадровой политики в российском государстве.

Формирование и становление кадровой политики России проходило в течение длительного времени. Многочисленные реформы и перевороты, происходившие на протяжении истории нашего государства, безусловно, оказали определенное влияние и на современную кадровую политику.

Одной из основных причин кадрового кризиса явилось то, что путь развития России был преимущественно не эволюционным, как в странах Западной Европы, смена властных элит в большинстве случаев проходила посредством государственных переворотов и революций.

Копирование западных моделей государственной кадровой политики может быть определенным образом полезным, но не стоит забывать о богатом историческом опыте России и сложившемся менталитете нации.

Российская кадровая политика имеет многовековую историю. Начиная со времени становления российской государственности, задачи раннего государства на Руси выполнял сам князь и его дружина. [3, С.406] Дружинники представляли собой кадровый корпус, на который опирался князь, а из наиболее приближенных к князю бояр формировался княжеский совет, при помощи которого принимались важные решения государственного значения [4].

Увеличение государственных функций привело к расширению кадрового состава. С XI в. князья начали издавать отдельные уставы и кодексы, такие как «Русская правда», которые заложили нормативные основы государства, а также кадровой политики.[5, С.63] Позже функции государственной власти стали разделяться по видам управления: административное, полицейское, финансовое. Укрепление аппарата государственной власти, снизило роль вече и княжеских советов. Менялся вид власти: общинная демократия преобразовывалась в наследственную автократию, ресурсы власти стали концентрироваться, в основном, в руках правящего князя и его кадров [6, С.45].

Русское централизованное государство сформировалось к концу XV в., а в XVI в. появилась новая форма правления – самодержавие, в этой связи изменился статус великого князя – царь. Одновременно с этим усложнился сам государственный аппарат, началось активное развитие механизмов реализации кадровой политики. В XVI в. Иваном Грозным создается специальное контрольное учреждение – Разряд, который вел «личные дела» кадров государева аппарата, появляются прототипы чинов: судья, думный дьяк, подьячий и др. [7, С.63]. В XVII в. в России наблюдается такое кадровое явление, как местничество, которое представляло собой наследствен-

ное право боярских семей на занятие определенного «места» в иерархии служилых чинов на государственной службе [8, С.82].

Первой формой госучреждений русского централизованного государства являлась приказная система правления. На протяжении XVII в. функционировало примерно 80 приказов разного назначения. С середины XVII в. кадровая политика все более активно формируется в новых условиях. Вводятся постоянные служебные должности в приказах и др. государственных учреждениях. Группа «приказных» или «служилых людей» таким образом, начинает эволюцию в направлении будущего чиновничества, которая постепенно стала представлять особый слой, людей профессионально занимающихся на государственной службе и концентрирующих управление важнейшими сферами жизни государства. Особенностями кадровой политики можно считать то, что при назначениях на должность учитывались три фактора: родословная кандидата, его чиновность и разрядность [9, С.51].

В период конца XVII – начала XVIII в. отраслевые и местные органы власти России представляли собой нестройную систему органов государственного управления с нечеткими, зачастую дублирующими друг друга функциями деятельности, неразвитым делопроизводством, коррупцией и произволом чиновников. Эти факты стали предпосылками к проведению в стране административных реформ. [10, С.43]

Скачкообразная модернизация России в эпоху Петра I кардинально преобразовала не только культуру, промышленные и военные технологии, но и в корне изменила систему государственного управления. Нововведения административной реформы связаны с Указом Петра I от 24 января 1722 г. о вводе «Табеля о рангах», в котором определяется три вида государственной службы – военная, гражданская и придворная. Кроме того, закон определял единую систему чинов, номенклатуру и иерархию для каждого вида службы, создавались нормативные условия реализации кадровых процессов. «Табель о рангах» это нормативный акт, ставший продуктом преобразований в государственном аппарате, законодательно закрепивший новый порядок прохождения государственной службы. В первой его части был приведен перечень государственных должностей. Во второй части были включены пункты, содержавшие разъяснения и законодательно закрепляющие основные принципы государственной кадровой политики. В них был прописан порядок прохождения государственной службы, вакансии на должность замещались путем продвижения по служебной лестнице.

Прием на государственную гражданскую службу производился в первую очередь из дворян, а также принимались выходцы из других сословий, окончивших учебные заведения, и люди с ученой степенью. Продвижение по службе было возможно при успешной службе, которая давала право служащим на приобретение очередного чина за выслугу лет [11, С.77-81]. С введением «Табели о рангах» наступил новый этап активного развития государственной кадровой политики.

Заложенные Петром I кадровые традиции продолжали эволюционно развиваться вплоть до 1917 года. Смена общественно-политического строя детерминировала и смену кадровой политики. Основы кадровой политики были взяты большевиками из марксистской идеи, в которой власть опиралась «непосредственно на вооруженную силу той или иной части населения»[12, С.26]. Однако, из-за быстрой смены политического строя в результате государственного переворота, большевикам не удалось полностью заменить профессиональный аппарат и был выбран курс на привлечение кадров-выходцев из буржуазии в органы управления.

В постреволюционной политике большевиков отчетливо проявился классовый характер детерминации кадровых процессов в органах власти. Нехватка специальных знаний и опыта в сфере государственного управления, заставила власть подходить к проблеме кадрового обеспечения госслужбы прагматически. Сложился новый политический подход, состоящий из подбора и расстановки руководящих кадров по политическим и деловым качествам, отражающий противоречивость кадровой политики большевиков, вынужденных следовать социальным законам и руководствоваться сложившимися реалиями.

Давление правящей партии и формальное существование оппозиции привело к партийному контролю над деятельностью административно-управленческого аппарата, а, следовательно, и кадрового потенциала. Проводимая в стране кадровая политика приобрела новые формы реализации, примером служит, то, что для получения должности в госаппарате и дальнейшего продвижения по службе необходимо было получить рекомендацию партии [10, С.51]. Популярность приобрели механизмы реализации государственной кадровой политики, связанные с ротацией кадров – мобилизация и передвижение ответственных работников с одного участка на другой и выдвиженчество. Таким образом, большевистская кадровая политика создала условия для развития кадровых процессов, которые открыли вход к власти талантам из народа [13, С.29]. Так, например, нельзя было стать, руководителем организации, не пройдя все стадии работы.

Утверждение института номенклатуры рассматривается не только как дальнейшая монополизация управления кадрами, но и как линия на изменение их социальных характеристик. Благодаря механизму номенклатуры с 20-х г. удалось изменить состав руководящих кадров госаппарата и сформировать механизм для интенсивных и масштабных кадровых манипуляций. В 20-е гг. XX в. начал оформляться организационный механизм реализации нового политического курса в работе с кадрами. Особо подчеркивалась необходимость применения репрессий «как средства борьбы с бюрократизмом и волокитой» эти установки легли в основу интенсивных кадровых перемен, началась трансформация политики правящей элиты, происходит замена старых кадров новыми.

Массовые чистки стали в 30-х гг. использовались как инструмент реализации кадровой политики, направленной на стабилизацию и сохранение И.В. Сталиным государственной власти. Важно отметить, что обращение правящей элиты к выдвиженчеству и массовым чисткам как технологиям решения кадровых проблем не означало умаление роли инструмента номенклатуры. Массовые репрессии развивали у кадров отрицательные черты, например, такие как снижение уровня самостоятельности кадрового корпуса, формированию исполнителей, преданных не делу, а своему вождю. Сталинская кадровая политика привела к разделению партии на «секретарскую иерархию» и партийные массы, к противопоставлению аппарата рядовым труженикам, к формированию не просто новой правящей элиты, а коммунистической иерархической касты [14, С.69 - 73].

Очередной этап развития государственной кадровой политики связан с приходом к власти Н.С. Хрущева и осуждением культа личности Сталина. Началась политика омоложения кадрового корпуса (так, высшее руководство было обновлено на 35%), повышения личной ответственности руководителей всех рангов, однако, хрущевские кадры преодолеть сталинизм не могли, принципы, цели и ориентиры остались прежними [15, С.22]. Для продвижения по службе важное значение имели - личная преданность, конформизм, умение обеспечить выполнение плана. Основу

кадрового корпуса органов партийно-государственной власти составляли специалисты сельского хозяйства, военно-технической интеллигенции и молодая комсомольская бюрократия. Подготовка специалистов в вузовской системе, а тем более отбор резерва и выдвижение кадров, увязывалась с конкретной потребностью отраслей, регионов, слабо учитывали перспективные запросы. Заняв ключевые места в структурах управления, власть озаботилась своим самосохранением и начала проводить политику «стабильности и сохранения кадров». В этой политике парадоксально сочетались две противоположные тенденции: гипертрофированная стабилизация первых лиц уживалась с беспрерывной заменой (кадровой чехардой) руководителей нижестоящего ранга, начинается период «застоя» [16, С.51].

Период правления Л.И. Брежнева характеризуется новым поколением кадров находившихся на госслужбе. Оно формировалось из людей «незнатного» происхождения, получивших, как правило, техническое образование, быстро поднявшихся по лестнице политической карьеры [17, С.27]. Во всей властной структуре формировались руководящие кадры из приспособленцев. Кадровый корпус постепенно перерождался и, в скором времени, вступил в противоречие с существующим типом власти.

С приходом к власти М.С. Горбачева в 80-х гг. период характеризуется очередной кадровой перестройкой и приходом в органы власти нового поколения кадров, происходит обновление кадрового корпуса. Начались реформы, разрабатывалась новая концепция государственной власти, в структурах власти началась борьба нового со старым. Демократизация, гласность оказались разрушительными для тоталитарной, административно – командной системы, она стала расслаиваться. Вместе с ней по идеологическим и иным позициям расслаивался кадровый корпус органов власти. Произошло столкновение новых кадров со старыми, что привело к «войне политических элит», приведшей к развалу СССР. Процессы реализации государственной кадровой политики в стране стали мало управляемыми. Наступил период, противоречия партийно-государственной модели со своей социальной природой, при которой она не могла самостоятельно производить процессы оздоровления и воспроизводства своих кадрав. Власти требовалась новая реформа в деятельности госслужбы [18, С.103]. Начиная с 80-90-х гг. происходит резкое изменение приоритетов, на первое место снова выходит личная преданность специалиста начальству, а не его профессионализм. С распадом СССР в России намечается отказ от традиций советской модели кадровой политики.

С приходом к власти Б.Н. Ельцина обострились кадровые процессы в России связане с периодом политической борьбы, ликвидации, реорганизации органов управления СССР (август 1991 г. – осень 1993 г.) [19, С.84]. Президентская власть создает институт региональных администраций вместо существовавшей системы управления, стремившейся вытеснить партийно-советскую элиту с руководящих постов в регионах и заменить её на людей из окружения избранного Президента РФ. В результате в государственный аппарат пришла значительная часть служащих, не имевших соответствующих профессиональных знаний, ни опыта работы в органах государственного управления. Происходит трансформация кадров, связанная с работой нового государственного аппарата. Требуются новые кадры, обеспечивающие влияние на общество в условиях изменения роли государства, перехода к рыночным отношениям, изменений в структуре власти и управления. [20, С.32 - 33] На фоне частых социально-политических потрясений формирование аппарата государственного и муниципального управления происходит в условиях протекционизма в кадро-

вой работе. Большинство управленцев воспринимает это как естественные условия аппаратной деятельности.

На рубеже XXI в. кадровая работа в значительной мере подчинена интересам отдельных властных групп. Одна из характерных черт сложившейся системы работы с кадрами в этот период – служебная неустойчивость государственных служащих. [21, С. 200] В 90-е гг. государственные органы управления являлись школой кадров для коммерческих структур, так как многие профессионально подготовленные кадры, оставив свое прежнее место работы «ушли» в бизнес-структуры, а на их место пришли люди, не имеющее представление об управлении и без соответствующего опыта работы.

На современной этапе развития, с уверенностью можно сказать, что в перестройке кадровой работы сделаны лишь первые шаги, конечно, срок очень мал для обобщений, но при этом некоторые выводы можно сделать. В настоящее время в России кадровая политика рассматривается в контексте становления системы государственной службы, повышения эффективности деятельности органов государственной власти. В России региональные аспекты реализации кадровой политики концептуально определены федеральным центром. [22, С.53]

Рассмотренные нами периоды институционализации кадровой политики явно указывают на то, что еще со времени зарождения российской государственности, затем, самодержавия, советского и постсоветского периодов - государственная кадровая политика трансформировалась вместе с политической системой, зачастую скачкообразно, не опираясь на предыдущий опыт. Отсутствие преемственности в российской кадровой политике препятствует эволюционному кадровому развитию России, что негативно сказывается на эффективности и устойчивости российской политической системы на всех исторических этапах.

Современный переход России с природоресурсного на инновационный тип развития требует в первую очередь высококвалифицированного кадрового обеспечения. Так, с нашей точки зрения, кадры нового поколения должны обладать знаниями не только в области современной экономики, политики, социологии (осознавая динамичные процессы развития не только России, но и мира в целом), но и профессионально взаимодействовать с гражданами и представителями различных сфер общества. Последние годы стали временем поиска и осмысления новых подходов к реализации инновационной государственной кадровой политики, направленной на повышение эффективности функционирования политической, экономической и социальных систем. Пришло понимание, что максимум усилий необходимо направить на поиск путей эффективного решения кадровых проблем. Затруднения, возникающие при обновлении кадровой работы в органах государственной власти и управления, связаны не только с отрицанием прошлого, но и с бюрократическим искажениям некоторых нововведений, непродуманностью механизмов реализации принимаемых решений в области кадровой политики.

Для повышения эффективности реализации государственной кадровой политике в Российской Федерации на наш взгляд должны внедряться следующие мероприятия:

1) Создание комплексной, научно обоснованной концепции кадровой работы, а также основных механизмов ее эффективной реализации и решения существующих кадровых проблем в системе ГМУ. Необходима разработка и внедрение эффективных методик и механизмов кадровой политики, основанных на передовых научных разработках и опыте их внедрения. На наш взгляд кадровые инновации

должны учитывать и опыт советской эпохи, когда политико-административная элита в процессе рекрутирования проходила по ступеням в иерархии должностей.

2) Последовательное и углубленное изучение всех стадий, составляющих процесс замещения должностей руководителей и специалистов. Результатом кадрового подбора и подготовки кадров должен стать специалист, профессионально подготовленный к выполнению управленческой функции. Для этого также необходимо детальное изучение опыта применения кадровых технологий, как при подборе кадров, так и при их подготовке и формированию кадрового резерва.

3) Внедрение инновационной кадровой политики, способствующей выходу из тупиковой ситуации, при которой кадровый потенциал государственных служащих уже не может воспроизводиться с учетом сложившихся кадровых стереотипов. Переход на инновационный тип российской государственности детерминирует трансформацию ряда положений современной государственной кадровой политики, и разработку новых эффективных механизмов управления кадровым потенциалом.

4) Создание оптимальной модели организации кадровой работы, так как в настоящее время в кадровой работе зачастую доминирует отчетность в которой преобладает форма, а не содержание, и не учитывающая качественно-количественных результатов.

Это только часть мер, способных с одной стороны оптимизировать, а с другой стороны модернизировать государственную кадровую политику в целях инновационного развития России.

Подводя итог, необходимо сказать о том, что в результате проведенного анализа институционализации кадровой политики на различных этапах исторического развития России, для нашей страны характерно принятие радикальных мер для решения значимых вопросов, – это касается и кадровой политики. Скачкообразный тренд институционализации кадровой политики, зачастую не только не учитывающей, но и игнорирующей предыдущий опыт тормозит развитие кадрового потенциала, не способствует эффективному использованию имеющегося. Возможно, среди прочих факторов, имеет значение и менталитет нашего народа [23].

Очевидно, что на современном этапе административного реформирования кадровая политика должна учитывать и прошлый опыт кадровой работы. Представляется, что оптимальным вариантом повышения эффективности кадровой политики будет сочетание инновационных кадровых технологий, основанных на лучших мировых достижениях, с наработками, полученными в результате богатого исторического опыта строительства российского государства.

Литература

1. Понеделков А.В., Кузина С.И. Перспективы элит в условиях развития культурной глобализации // Каспийский регион: политика, экономика, культура. Астраханский государственный университет. 2012. №4.

2. Новая философская энциклопедия: В 4 т. Под ред. В.С. Стёпина. М.: Мысль. 2001.

3. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: Издательский Дом ГУ ВШЭ, 2006.

4. Всеобщая история государства и права / Под ред. К.И. Батыра. М.: Знание, 2007.

5. История государства и права России: Учебник для вузов / Под ред. С.А. Чибиряева. СПб: Питер, 2004.

6. Сахаров А.Н. Древняя Русь на путях к «Третьему Риму». М., 2006.

7. Родионова И.В. Становление самодержавия. Правление Ивана IV Грозного: Метод. рекомендации М.: Моск. гос. ин-т электроники и математики, 2005.

8. Эскин Ю.М. Местничество в социальной структуре феодального общества // Отечественная история. 1993. № 5.

9. Леонтьев А.К. Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961.

10. Шедий М.В.: Государственная кадровая политика и механизм ее реализации в вопросах и ответах. Учебно-методическое пособие. Орел: Издательство редакции журнала «Образование и общество», 2006.

11. История государственного управления России. Учебник / Отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов н/Д: Феникс, 2002.

12. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33.

13. Сороко А.В. Механизмы ротации кадров // Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом). 2012. № 8.

14. Смагулов Н. К. Кадровая политика большевиков в партийных и государственных органах Казахстана в 1917-1936 гг. Караганда: КарГТУ, 2011.

15. Наумов В.П. Борьба Н.С. Хрущёва за единоличную власть // Новая и новейшая история. 1996. №2. С.22.

16. Барсуков Н. XX съезд в ретроспективе Хрущёва // Отечественная история. 1996. № 6.

17. Семанов С. Н. Брежнев — правитель «Золотого века». М.: Вече, 2002.

18. История России. Учебник. Изд. 3-е, перераб. и доп. Под ред. А. С. Орлова. М., 2006.

19. Бурлацкий Ф. Глоток свободы. В 2-х кн. Кн.2. М.: Культура. 1997.

20. Волкова М. Борис Ельцин. Последнее интервью // Российская газета. 2007. №86-88.

21. Артюхин О.А., Сазонова О.М. Публичное управление социально-политическими процессами в современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 2.

22. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: Издательский Дом ГУ ВШЭ, 2006.

23. Пляйс Я.А. Социал-демократия в современной России. Внутренняя политика. Обозреватель. http://www.rau.suwww.rau.su/observer/N12_00/12_03.htm.

УДК 332.12

Тохиров Т.И.

Управление экономической безопасностью региона

В статье рассмотрены проблемы экономической безопасности региона, условия, необходимые для ее обеспечения, раскрыты основные направления региональной экономической политики, предложен инструментарий управления экономической безопасностью региона.

Ключевые слова: проблема экономической безопасности, условия обеспечения экономической безопасности, регион, региональная политика, управление.

В нынешней ситуации экономического преобразования, исследование методов и форм управление экономической безопасностью региона становится актуальной задачей обеспечения самостоятельности экономики Республики Таджикистан, её