

Система управления бюрократией в дореволюционной, советской и современной России

Г. А. Борщевский

Для цитирования: Борщевский Г. А. Система управления бюрократией в дореволюционной, советской и современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2020. Т. 65. Вып. 1. С. 61–84. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2020.104>

Целью статьи является исследование трансформации системы органов политического управления бюрократией в Российском государстве XVI–XXI вв. Проверена гипотеза о том, что органы политического управления бюрократией присущи любому политическому режиму, а их универсальной функцией является обеспечение подконтрольности бюрократии и ее адаптация к общественно-политическим изменениям. Решены три исследовательские задачи: конкретизировано понимание бюрократии в ходе исторического развития российской государственности; выявлены органы политического управления бюрократией в различные периоды; сопоставлены функции данных органов с целью выявления тенденций и рекомендаций для современной практики. В работе использованы типологический, историко-генетический и сравнительный методы. Источниковую базу составляют опубликованные и впервые выявленные автором документы из фондов пяти федеральных архивов: древних актов (РГАДА), исторического (РГИА), социально-политической истории (РГАСПИ), новейшей истории (РГАНИ) и Государственного архива РФ (ГАРФ). В статье впервые представлена полная хронология развития органов политического управления бюрократией в России. Доказано, что эти органы адаптируются к политическим изменениям и соответствуют складывающейся конфигурации властных отношений. Наблюдается преемственность принципов управления бюрократией: органы управления действуют в структуре аппаратов высших должностных лиц и не относятся к какой-либо ветви власти; все попытки создания неполитического органа управления бюрократией потерпели неудачу; кадровая централизация наблюдается в периоды политической мобилизации; сочетание огромной власти и полной закрытости порождает неэффективность кадрового органа. Изучение функционала исследуемых органов на различных этапах показало, что основное внимание уделялось текущей, чисто административной работе в ущерб решению стратегических кадровых задач. Сформированы предложения по учету исторического опыта для развития системы управления государственной службой: распространение кадровой политики государства на весь бюджетный сектор и приоритет стратегического кадрового планирования перед осуществлением рутинных учетно-административных функций.

Ключевые слова: бюрократия, государственная служба, кадровая политика, Разрядный приказ, Сенат, Собственная Его Императорского Величества Канцелярия, аппарат ЦК КПСС, Администрация Президента России.

Георгий Александрович Борщевский — д-р полит. наук, канд. ист. наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Российская Федерация, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82; ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

George A. Borshchevskiy — Doctor in Political Science, PhD in History, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82, pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation; ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

The Management System of Bureaucracy in Tsarist, Soviet and modern Russia

G. A. Borshchevskiy

For citation: Borshchevskiy G.A. The Management System of Bureaucracy in Tsarist, Soviet and modern Russia. *Vestnik of Saint Petersburg University. History*, 2020, vol.65, iss. 1, pp. 61–84. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2020.104> (In Russian)

The article attempts to study the transformation of management system of bureaucracy in the Russian state of the 16th–21st centuries. It is the first systematic historical study of the bureaucracy management bodies. The hypothesis suggested and proved is that management bodies of bureaucracy are inherent in any political regime, and their universal function is to ensure the control of the bureaucracy and its adaptation to socio-political changes. Typological, historical-genetic and comparative methods have been used in the research. The database is comprised of the documents from the collections of five federal archives. For the first time a complete chronology of the management bodies of bureaucracy in Russia is presented. Also, it has been proved that these bodies adapt to political changes and correspond to the emerging configuration of political power. Some principles of bureaucracy management have been identified: first, the governing bodies act within the structure of the apparatus of the highest officials and never belong to any branch of power; second, all attempts to create a non-political governing body of bureaucracy have failed; third, personnel centralization is observed during periods of political mobilization; fourth, a combination of enormous power with the lack of transparency generates ineffectiveness of the management bodies of bureaucracy. The study has shown that the main functions of these management bodies were associated with the current administrative work to the detriment of the solution of strategic tasks. Finally, some proposals are put forward: to take into account historical experience for the development of civil service management system: first, to extend state personnel policy to the entire public sector and, second, to give priority of strategic personnel planning over the implementation of routine account and administrative functions.

Keywords: bureaucracy, civil service, Ranking Order, Senate, Imperial Majesty's Own Office, apparatus of the Central Committee of the CPSU, Administration of the President of Russia.

Введение

Институт бюрократии (государственной службы) выполняет функции, связанные с проведением в жизнь политики правительства. Бюрократия определяет облик системы управления каждой страны, и именно по ней люди судят о власти. Сущность этого феномена определяется его обособленностью от общества и специализацией на вопросах управления¹.

Изменения в обществе и экономике приводят к изменению задач, правовых очертаний и кадрового состава бюрократии, что диктует необходимость трансформации способов управления ею. В данной статье сопоставляются подходы к пониманию бюрократии на различных этапах развития российской государственности, а также характеристики органов политического управления бюрократией и пара-

¹ См.: Павленко Н. И. У истоков российской бюрократии // Вопросы истории. 1989. № 12. С. 3; Левинсон А. Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах // Вопросы философии. 1994. № 7. С. 241; Лугвин С. Б. Российская бюрократия на ранних этапах ее институционализации // Научные ведомости БелГУ. 2015. № 19. С. 171.

метры их функционирования. Для решения этих задач применены типологический, историко-генетический и сравнительный методы.

Верхней хронологической рамкой избран период образования централизованного Русского государства в начале XVI в., нижней рамкой — завершение постсоветской трансформации в первое десятилетие XXI в. Политический строй России в исследуемый период последовательно представлял собой сословно-представительную монархию, самодержавие, парламентскую монархию, ряд этапов социализма, демократическую президентскую республику. Избегая прямых аналогий между различными периодами, мы вместе с тем уверены в перспективности использования исторического опыта при решении актуальных проблем развития российской бюрократии.

Источниковую базу работы составляют опубликованные и впервые вводимые в научный оборот документы из фондов федеральных архивов древних актов (РГАДА), исторического (РГИА), социально-политической истории (РГАСПИ), новейшей истории (РГАНИ) и Государственного архива РФ (ГАРФ). На этом обширном материале и проверяется гипотеза о том, что всем видам государственного строя присущи политические органы управления бюрократией, осуществляющие сходные функции. Формулируя гипотезу таким образом, мы исходили из того, что, наряду с политическими органами управления ею, существуют административные органы, относящиеся к исполнительной власти. Управление присутствует на обоих уровнях, но историческая преемственность прослеживается именно на политическом уровне, что обусловлено неизменной потребностью в политическом контроле над бюрократией.

С учетом широты избранных хронологических рамок очевидна невозможность подробного рассмотрения всего многообразия управленческих процессов. Для корректного сравнения функции органов управления бюрократией в различные периоды нами разработан их классификатор:

- 1) правотворческие функции — разработка, согласование и утверждение правовых актов по вопросам государственной службы;
- 2) методические функции — разработка нормативов численности, оплаты и пр.;
- 3) аналитические функции — сбор и обобщение данных о движении кадров;
- 4) стратегические функции — проектирование кадровых изменений для решения политических задач, прогнозирование потребности в кадрах и их распределение;
- 5) кадровые функции — отбор, оценка, продвижение, поощрение кадров, назначение пенсий и пособий, кадровое делопроизводство и пр.;
- 6) контрольные функции — проверка соблюдения законодательства о службе, служебные проверки и расследования, наложение дисциплинарных взысканий.

Данный классификатор представляется универсальным. Степень выраженности функций каждой группы определяется конкретно-историческими условиями.

Управление российской бюрократией: к историографии вопроса

Отечественные историки и философы давно изучают особенности российской государственности и бюрократии как ее элемент в различных исторических условиях. При этом проблемы управления бюрократией, как правило, рассматриваются опосредованно, в контексте политических трансформаций или биографий государственных деятелей. Это верно для работ по дореволюционной эпохе², советскому³ и постсоветскому⁴ периодам. Зарубежных историков чаще привлекают вопросы взаимодействия бюрократии и общества⁵.

Камнем преткновения остается вопрос о периоде генезиса российской бюрократии, без ответа на который невозможны сравнительно-исторические исследования.

В рамках концепции, которую разделяем мы, возникновение феномена бюрократии хронологически относится к появлению лиц, профессионально занятых канцелярской службой. Этот этап связан с централизацией власти и разделением администрации на военную и гражданскую. Служилые сословия и горожане являлись опорой центральной власти в борьбе с феодалами, и становление бюрократии произошло, таким образом, в период сословно-представительной монархии. Применительно к нашей стране это рубеж XV–XVI вв., когда в Московском государстве для контроля над возросшей территорией появился приказный аппарат. Русский термин «приказ» этимологически сходен с французским *bureau* (канцелярия), от которого производно слово «бюрократия». Такой точки зрения придерживались, например, авторитетные исследователи допетровской России Н. Ф. Демидова и С. К. Богоявленский, доказавшие бюрократический характер власти того периода наличием служебной повинности, присяги приказных служителей и развитой должностной иерархией⁶.

Другая концепция соотносит появление бюрократии с формально-юридическим оформлением отношений службы в период абсолютизма XVIII–XIX вв. Акцент делается на обособлении бюрократии от общества по мере усиления самодержавия. Известные историки С. М. Троицкий и Л. Ф. Писарькова связывают становление отечественной бюрократии с реформами Петра I⁷, а другие относят его к правлению Николая I⁸.

² Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 15.

³ Хлевнюк О. В. и др. Политбюро ЦК ВКП(б) и Совет Министров СССР. 1945–1953. М., 2002. С. 92.

⁴ Obolonsky A. V. The Crisis of the Bureaucratic State and the Failed Attempts to Overcome it in the Russian Public Service // Croatian and Comparative Public Administration. 2017. No. 4. P. 569.

⁵ Torke H. J. Continuity and Change in the Relations between Bureaucracy and Society in Russia: 1613–1861 // Canadian Slavic Studies. 1972. Vol. 6, No. 1. P. 30; Russian Officialdom. The Bureaucratization of Russian Society from the Seventeenth to the Twentieth Century / Eds W. M. Printer, D. K. Rowney. Chapel Hill, 1980. P. 120.

⁶ Демидова Н. Ф. Служилая бюрократия в России XVII века (1625–1700): биографический справочник / отв. сост. Г. А. Иванова. М., 2011. С. 54; Богоявленский С. К. Московский приказный аппарат и делопроизводство XVI–XVII веков. М., 2006. С. 106–110.

⁷ Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: Формирование бюрократии. М., 1974. С. 27; Писарькова Л. Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. № 4. С. 16.

⁸ Демин В. Становление российской бюрократии при Николае I // Гос. служба. 1999. № 1. С. 153.

Действительно, появление Табели о рангах 1722 г. и Устава о службе гражданской 1832 г. положило начало употреблению терминов «гражданская служба», «аттестация», «классный чин», пенсионному обеспечению и упорядочению чиновного производства. Вместе с тем сами названные авторы признают, что в имперский период формирование государственной службы происходило не «с нуля», а путем медленной эволюции прежней приказной службы в коллегияльную, а потом — в министерскую систему. Различий в характеристиках бюрократии между XVIII и XIX вв. не меньше, чем в XVII и XVIII вв.

С ростом капиталистических отношений госслужба как сословная служба дворян самодержцу трансформировалась в работу разночинцев по найму, а частная служба в фирмах составила конкуренцию службе в госучреждениях. Рамки для бюрократии, созданные в петровский и николаевский периоды, к началу XX в. устарели, что, по мнению исследователей, объясняет поддержку чиновниками Февральской революции⁹.

Еще один дискуссионный вопрос в историографии связан с изучением советской бюрократии. Как известно, марксизм отрицал необходимость бюрократии при социализме. В.И. Ленин писал, что всех чиновников заменят выборные народные представители¹⁰. Эта доктрина обусловила отсутствие законодательства о государственной службе в СССР¹¹, ввиду чего ряд авторов отрицает само существование данного феномена и отдает предпочтение термину «номенклатура»¹². На наш взгляд, это не вполне правомерно, так как номенклатура была лишь верхним слоем служащих. Советские авторы в своих исследованиях не применяли к СССР термин «бюрократия», считавшийся негативным, но использовали понятие «государственная служба»¹³.

В свою очередь, западные советологи нередко рассматривали бюрократию отдельно от партократии¹⁴ и признавали, что «аппаратчики часто выступают носителями прогрессивных изменений» и теми людьми, к которым обращается политическое руководство СССР, «чтобы услышать правду об экономике»¹⁵.

Важным пробелом в историографии представляется отсутствие сравнительных исследований советской бюрократии с царской и постсоветской. Несмотря на относительно высокую изученность вопросов госуправления, нами не выявлены работы об управлении бюрократией, охватывающие сколько-нибудь значительный период.

⁹ Куликов С. В. Социальный облик высшей бюрократии России накануне Февральской революции // Из глубины времен. 1995. № 5. С. 10; Туманова А. С., Сафонов А. А. Правительственная бюрократия поздней имперской России и ее подходы к осуществлению гражданских свобод // Науч. ежегод. Ин-та филос. и права УО РАН. 2016. № 3. С. 112.

¹⁰ Ленин В. И. Государство и революция // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. М., 1969. С. 42.

¹¹ Лазарев С. Е. Основные принципы службы в госучреждениях СССР в 20–30-х годах: идейное обоснование и законодательное воплощение // Гражданин и право. 2016. № 2. С. 3.

¹² Устинкин С., Шунина А., Гинзбург Б. Партийно-советская номенклатура в условиях брежневской «кадровой стабильности» // Власть. 2012. № 7. С. 27.

¹³ Пахомов И. Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1964. С. 11.

¹⁴ Armstrong J. A. The Soviet Bureaucratic Elite: A Case Study of the Ukrainian Apparatus. New York: Praeger, 1959. P. 115; Mandel E. Why The Soviet Bureaucracy is not a New Ruling Class // Monthly Review. 1979. No 3. P. 63.

¹⁵ Gregory P. R. Restructuring the Soviet Economic Bureaucracy. Cambridge, 1990. P. 211.

Опубликованные документы Разрядного приказа, органа управления бюрократией в XVI–XVII вв.¹⁶, дают представление о кадровом составе, функционале и руководителях этого ведомства. Вместе с тем механизм его работы, динамика функций, степень автономии в принятии кадровых решений, взаимодействия с другими ведомствами все еще ждут углубленного исследования. Опубликованные 20 лет назад документы РГАДА о государственной службе периода сословно-представительной монархии не стали предметом сопоставления, например, с реформами Петра I в сфере бюрократии¹⁷.

Публикации о деятельности Сената и Собственной Его Императорского Величества Канцелярии (СЕИВК), подразделения которых осуществляли управление госслужбой в XVIII–XIX вв., трудно назвать обобщающими за исключением труда В. П. Мельникова¹⁸. В статье Б. Б. Дубенцова описан период 1894–1917 гг.¹⁹ В монографии В. Е. Зубова раскрыта деятельность временных комиссий по гражданской службе, а об органах управления ею лишь упоминается²⁰. Другие авторы затрагивают отдельные аспекты кадровой работы²¹.

Наиболее существенны пробелы в историографии по советскому периоду. Здесь сказывается, помимо отмеченных терминологических противоречий, и недоступность части архивных документов. Как следствие, существует целый ряд работ, содержащих анализ тенденций в высшем эшелоне бюрократии²², а высшим кадровым органам партии посвящены лишь отдельные статьи (например, М. В. Зеленова и Н. Митрохина)²³. Другие авторы только обозначают связь политики КПСС с подбором руководящих кадров²⁴, что, увы, не позволяет судить о работе органов политического управления бюрократией.

Наиболее удивителен дефицит работ об управлении государственной службой в Российской Федерации. Постсоветская институционализация бюрократии породила множество исследований, но такому важному вопросу, как управление гос-

¹⁶ Лихачев Н. П. Разрядные дьяки XVI в. СПб., 1888. С. 102; Новохатко О. В. Записные книги Московского стола Разряда в XVII в.: дис. ... канд. ист. наук. М., 1994. С. 27.

¹⁷ Болотина Н. Ю. Документы РГАДА по истории государственной службы в России XVI–XVII вв. // Исторический архив. 1998. № 5. С. 6.

¹⁸ Мельников В. П. Исторический опыт управления персоналом гражданской службы России. М., 2009. С. 19.

¹⁹ Дубенцов Б. Б. Инспекторский отдел гражданского ведомства (1894–1917 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. 1978. Т. 9. С. 117.

²⁰ Зубов В. Е. Реформа гражданской службы в России (конец XIX — начало XX в.). Новосибирск, 2005. С. 90.

²¹ Шилов Д. Н. Основные документы и справочники о гражданских чиновниках в России (конец XVIII — начало XX века): краткий обзор // Вестник Челябинской государственной академии культуры и искусств. 2011. № 1 (25). С. 95.

²² Хлевнюк О. В. и др. Политбюро ЦК ВКП(б) и Совет Министров СССР. 1945–1953. М., 2002. С. 54; Пихоя Р. Г. Власть. Номенклатура. Собственность. Об одной из причин распада СССР. М., 2016. С. 2.

²³ Зеленов М. В. Перестройка аппарата ЦК ВКП(б) в 1946 г., в июле 1948 и октябре 1952 г.: структура, кадры и функции (источники для изучения) // Новейшая история России. 2011. № 1. С. 114; Митрохин Н. Аппарат ЦК КПСС в 1953–1985 гг. как пример «закрытого» общества // Новое литературное обозрение. 2009. № 100. С. 50.

²⁴ Айрапетов В. А. Модели системных взаимосвязей между кадровой политикой, механизмами элитного рекрутирования и качеством управленческих кадров СССР (1945–1982 гг.) // Вестник Тамбовского университета. 2016. Т. 2, № 4 (8). С. 9.

службой, посвящены лишь статья Х. А. Бекова о роскадрах²⁵ и частично монография под редакцией Т. В. Зайцевой²⁶. В последующих работах проектирование органа управления бюрократией осуществляется во многом умозрительно, без опоры на исторический опыт²⁷.

Таким образом, следует констатировать отсутствие сравнительного анализа, посвященного органам политического управления бюрократией. Несмотря на наличие разработок по отдельным историческим периодам, преемственность кадровых процессов в российской бюрократии ускользает от внимания историков. Этим обусловлена новизна настоящего исследования.

Историческая эволюция органов управления российской бюрократией

Московское государство

С XVI в. все свободное население страны подлежало царской службе, пожизненной для служилых людей по отечеству (бояр и дворян) и срочной для остальных — служилых по прибору, начала складываться стройная должностная иерархия.

Приоритетность реализации кадровой функции для политической власти обусловила возникновение органа управления бюрократией в числе первых государственных органов Московского государства. Должность разрядного дьяка упоминается с 1478 г., а Разрядный приказ (Разряд) как ведомство встречается с 1531 г.

Функции Разряда не были закреплены в едином документе, поэтому мы провели выборочное обследование документов РГАДА (Ф. 210), чтобы соотнести выявленные функции с разработанным классификатором.

Порядок службы был регламентирован Уложением о службе 1556 г.²⁸, но пожалование в чины осуществлялось по личному усмотрению государя. Мы не располагаем данными об участии разрядных дьяков в составлении Уложения, но такое участие можно предположить.

По общему правилу судебные решения по вопросам ведения приказа принимались в том же приказе. В этой деятельности важную роль играл судья приказа — его глава. Несмотря на влияние Разряда, им чаще руководили не бояре, а думные дворяне и дьяки (например, А. Я. Щелкалов). Это, с одной стороны, обеспечивало независимость от влияния боярской аристократии. С другой стороны, из разрядных книг явствует, что челобитные о порядке и условиях службы подавались напрямую государю, а в приказе лишь фиксировались принятые решения. Таким образом, административная юстиция в данный период фактически была изъята из ведения кадрового органа.

²⁵ Беков Х. А. Роскадры: Опыт создания федерального ведомства по делам госслужбы // ЧиновникЪ. 2001. № 301 (13). С. 10.

²⁶ Зайцева Т. В. (ред.) Реформа государственной службы России. М., 2003. С. 98.

²⁷ Турчинов А. И. (ред.) Управление государственной гражданской службой Российской Федерации М., 2009. С. 50–52; Барабашев А. Г., Прокофьев В. Н. Создание органа по управлению государственной службой как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 18.

²⁸ Уложение о службе 1556 г. // Полное собрание русских летописей. Т. 13. М., 2000. С. 265–269.

В Разряде было сосредоточено ведение разрядных книг, фиксировавших кадровые назначения, выплату денежного и поместного жалования, учет и распределение служилых людей по категориям. При этом только боярские книги полностью опубликованы, а документы о московских и городских чинах значительно менее изучены. Нами впервые выявлен ряд документов, например «Список именной стольников и стряпчих, обязанных быть на государственной службе с указанием количества принадлежащей им земли»²⁹, документы о служилых людях Белгородского уезда³⁰ и некоторые иные.

Таким образом, из всех функций кадрового органа систематически исполнялись лишь кадровые и аналитические. При этом следует учитывать, что: а) назначению через Разряд подлежали только чины думные (бояре, окольные, думные дворяне, думные дьяки) и московские (стольники, стряпчие, большие дворяне, жильцы), а чины городские (городские дворяне, дети боярские) учитывались на местах; б) учет движения кадров велся отдельно по каждому году, а анализ за более длительные периоды проводился лишь для того, чтобы подготовить справку о старшинстве в чинах для отдельных служилых людей.

Со временем специализация функций усилилась: после отмены местничества палата родословных дел Разрядного приказа вела родословные дворянские книги, а учет размеров поместий и ведение писцовых книг перешли в Поместный приказ. Часть военных вопросов выделилась в отдельные приказы (Стрелецкий, Пушкарский и др.).

Российская империя

Разрядный приказ официально считался органом Боярской думы, и с ее упразднением прекратил свое существование. В 1711 г. функции Разряда были переданы в Разрядный стол Сената, который осуществлял управление служилым сословием на военной и гражданской службе. Например, нами выявлен интересный документ о назначении царедворцев на службу в юстиц-коллегии взамен уволенных в отставку и назначенных в губернии³¹. Он свидетельствует о практике межведомственной ротации кадров в петровский период и о том, что придворная служба не всегда являлась вершиной карьеры, так как имели место перемещения придворных в аппарат отраслевых органов власти. Кроме того, Разрядный стол регулярно проводил смотры молодых дворян, которых записывали на службу. Уклонение от службы влекло исключение из дворянских списков и занесение в податное сословие однодворцев.

В 1721 г. Разрядный стол преобразован в Разборную канцелярию, а в следующем году учреждена должность сенатского герольдмейстера и контора при нем³².

²⁹ Список именной стольников и стряпчих, обязанных быть на государственной службе, с указанием количества принадлежащей им земли // Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 201. Оп. 21. 1689 г. Д. 1586. Л. 1–5.

³⁰ Документ о служилых людях Белгородского уезда // РГАДА. Ф. 210. Оп. 12. 1675 г. Д. 514. Л. 161.

³¹ Дело о назначении царедворцев на службу в юстиц-коллегии взамен уволенных в отставку и назначенных в губернии // РГАДА. Ф. 248. 1718 г. Оп. 12. Д. 29. Л. 398–401.

³² Указы Сената и инструкция Колячеву С. А. и Плещееву // РГАДА. Ф. 286. Оп. 1. 1722 г. Д. 10. Л. 11–71.

Функции по ведению списков дворянства и составлению гербов дополнялись ведением послужных списков чиновников, осуществлением их назначений и рассмотрением административных споров. Системность реализации указанных функций подтверждается, например, списками дворян с отметкой об осмотре³³, книгой дел о назначении и увольнении воевод и чиновников разных учреждений³⁴ и иными подобными кадровыми документами.

С упразднением обязательной службы дворян Герольдмейстерская контора утратила мобилизационную функцию. В 1763 г. она вошла в Первый департамент Сената и была разделена на три экспедиции; в 1800 г. приобрела статус Коллегии герольдии, в 1802 г. подчинена напрямую генерал-прокурору, а в 1848 г. преобразована в Департамент герольдии Сената, просуществовавший до революций 1917 г.

После образования министерств в 1802 г. кадровые функции были переданы на ведомственный уровень, а подбор чиновников на местах поручен губернским правлениям. Герольдия оформляла назначения от имени императора по представлениям министров и губернаторов. Кроме того, она осуществляла связь между военной и статской службами. В качестве примера можно указать выявленный нами в РГИА документ о присвоении отставному поручику прусской службы М. Штабою соответствующего русского чина³⁵.

В царствование Николая I статус гражданской службы повысился. Управлению ею было сосредоточено в I отделении СЕИВК. Еще с 1816 г. в СЕИВК рассматривались дела о наградах и повышении отдельных категорий чиновников, с 1836 г. в нее поступали материалы о службе дворян в губерниях, а с 1842 г. I отделение контролировало ведение формулярных списков всех чиновников. В 1848 г. создан Инспекторский департамент под руководством главы I отделения А. С. Танеева. К этому департаменту перешли функции Герольдии в части управления гражданской службой. Правовую основу работы департамента сформировал Устав 1832 г. о службе гражданской по определению от правительства. Департамент стал средоточием кадровых дел: там формировались списки служащих всех ведомств, готовились проекты решений о производстве в чины I–VI классов, окончательно решались все спорные случаи и судебные дела по кадровым вопросам. Структурно департамент состоял из четырех экспедиций, отвечавших за кадры министерств, губерний, социальные вопросы и контрольные функции.

В качестве примера того, как на деле осуществлялось управление бюрократией в николаевское время, можно привести список гражданским чинам, состоящим на службе в губернии: губернское правление ежегодно направляло в Инспекторский департамент в Петербурге сведения о кадровом движении своих чиновников, оформленное по стандартной форме. Там эти сведения вносились в сводный реестр, что позволяло контролировать численность чиновников, но не качественное состояние кадров³⁶.

³³ Списки дворян с отметкой об осмотре // РГАДА. Ф. 286. Оп. 1. 1721–1726 гг. Д. 16. Л. 989.

³⁴ Книга дел о назначении и увольнении воевод и чиновников разных учреждений // РГАДА. Ф. 286. Оп. 1. 1727–1734 гг. Д. 93. Л. 649.

³⁵ Дело о присвоении отставному поручику прусской службы М. Штабою соответствующего русского чина // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1343. Оп. 2. 1840 г. Д. 131. Л. 15.

³⁶ Алфавитный список гражданским чинам, состоящим на службе в Орловской губернии // РГИА. Ф. 1349. Оп. 5. 1846 г. Д. 54. Л. 5.

Централизация не позволяла принимать решения оперативно, поэтому уже в 1852 г. из ведения Инспекторского департамента были исключены губернские и судебные чиновники младше VIII класса. В 1858 г. департамент был расформирован, управление кадрами V–XIV классов возвращено на уровень губернских правлений и министерств, а назначения на должности I–IV классов вновь переданы в Департамент герольдии Сената.

В 1858–1894 гг. отмечалось разрастание ведомственных штатов, рост коррупции, а условия службы в разных ведомствах варьировали все сильнее. Правительство несколько раз приступало к реформе гражданской службы, в рамках которой предполагалось отказаться от чинов и демократизировать право поступления на службу³⁷. Критику вызвала архаичная Табель о рангах и излишне императивный Устав о службе 1832 г.³⁸

В 1894 г. был создан Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах, деятельность которого свидетельствует о попытках восстановить контроль над личным составом чиновников³⁹. Для обеспечения работы Комитета образован Инспекторский отдел СЕИВК, который вел учет чиновников VII–XIV классов и готовил проекты решений о назначении на должности I–VI классов, включая выборные должности предводителей дворянства, городских голов, председателей земских управ и пр.

Повышение профессиональных требований к должностям, вызванное техническим прогрессом, потребовало пересмотра требований к кадрам, примером чего может служить ходатайство о разрешении допускать к предварительному исполнению обязанностей по некоторым низшим должностям лиц, не состоящих на государственной службе⁴⁰. Эти корректировки, однако, не меняли характера бюрократии в целом.

Временное правительство ликвидировало придворные ведомства, но сохранило остальные органы власти. В апреле 1917 г. СЕИВК была расформирована, дела Инспекторского отдела переданы в Сенат и Министерство финансов⁴¹.

В целом в дореволюционный период усилились нормотворческая, кадровая и контрольная функции центрального кадрового ведомства. Если проект Устава 1832 г. еще готовило II (правовое), а не I (кадровое) отделение СЕИВК, то к концу XIX в. все проекты правовых актов по гражданской службе разрабатывались в профильном подразделении. Оно же осуществляло назначения на высшие должности от лица императора, и в этом смысле играло политическую роль. Другой властный

³⁷ Материалы Особого совещания по вопросу об изменении действующих законоположений о порядке чиновпроизводства в гражданском ведомстве // РГИА. Ф. 1409. Оп. 4. 1881–1885 гг. Д. 9229. Л. 523.

³⁸ Высочайше учрежденная 1 июля 1895 г. при Гос. Совете Комиссия по пересмотру Устава о службе гражданской // РГИА. Ф. 1200. 1901–1905 гг. Оп. 1. Т. 16. Д. 4. Л. 625.

³⁹ Журнал заседаний Комитета о службе чинов гражданского ведомства и о наградах // РГИА. Ф. 1409. Оп. 16. 1892–1917 гг. Д. 2. Л. 3–4 с об.

⁴⁰ Об исходатайствовании высочайшего соизволения на изменение ст. 5 дополнительных правил от 4 июля 1894 г. указанием на разрешение допускать к предварительному исполнению обязанностей по некоторым низшим должностям лиц, на государственной службе не состоящих // РГИА. Ф. 1409. Оп. 6. 1895 г. Д. 33. Л. 42.

⁴¹ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Пг., 1917. Отд. 1. № 79, Ст. 461.

ресурс заключался в осуществлении контроля в кадровой сфере⁴². Аналитические и методические функции реализовывались формально: в столице разрабатывались и рассылались в губернии формы кадрового делопроизводства, по которым поступала обширная отчетность, систематизировать которую кадровое ведомство было не в состоянии. Нормирование численности бюрократии не осуществлялось, размеры оплаты труда и требования к квалификации кадров определялись на ведомственном уровне.

Советское государство

После Октябрьской революции руководящую роль в кадровой политике приобрел ЦК коммунистической партии, ибо, по выражению В. И. Ленина, «если у ЦК отнимается право распоряжаться распределением людей, то он не сможет направлять политику»⁴³.

Еще в августе 1917 г. VI съезд РСДРП(б) создал при ЦК секретариат, который в 1919 г. был разделен на отделы. Два из них — учетно-распределительный и организационно-инструкторский — сосредоточили в себе функции по учету членов партии и контролю за работой местных партийных органов⁴⁴. В 1922 г. кадровую работу в Секретариате возглавил Л. М. Каганович, при котором в мае 1924 г. отделы были объединены в организационно-распределительный отдел ЦК РКП(б)⁴⁵. В этот период впервые сформированы списки номенклатуры, охватившие должности всех руководителей и ответственных работников не только в партийных, но также в хозяйственных, советских и общественных органах. Как отмечал И. В. Сталин, «орган ЦК, который призван учитывать наших основных работников как на низах, так и вверху и распределять их, приобретает громадное значение»⁴⁶.

В 1930 г. кадровое подразделение ЦК было вновь разделено на организационно-инструкторский отдел и отдел распределения административно-хозяйственных и профсоюзных кадров (оба отдела курировал Каганович)⁴⁷. Причина разделения, вероятно, была связана с ростом числа подконтрольных кадров в связи с началом индустриализации.

После XVII съезда ВКП(б) в 1934 г. аппарат ЦК был перестроен по производственно-отраслевому принципу, но логика построения кадровых подразделений осталась прежней: работу с партийными кадрами вел отдел руководящих партий-

⁴² Пример подобного рода — известный эпизод комедии Н. В. Гоголя «Ревизор» (1836 г.) о приезде «по именному повелению из Петербурга» чиновника, который, вероятно, был представителем СЕИВК.

⁴³ Ленин В. И. Заключительное слово на XI съезде РКП(б). 1922 // ПСС. Т. 45. М., 1970. С. 123.

⁴⁴ Учетно-распределительный и организационно-инструкторский отделы ЦК РКП(б) // Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 11–15; 34, 35. 1919–1924 гг.

⁴⁵ Организационно-инструкторский отдел ЦК ВКП(б) // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 67–69, 72, 74. 1924–1930 гг.

⁴⁶ Сталин И. В. Организационный отчет ЦК XII съезду РКП(б). 1923 г. // Соч. Т. 5. М., 1951. С. 210.

⁴⁷ Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 5 января 1930 г. «О реорганизации аппарата ЦК ВКП(б)»; материалы организационно-инструкторского отдела и отдела распределения административно-хозяйственных и профсоюзных кадров ЦК ВКП(б) // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. 1930–1934 гг. Д. 771. Л. 24–27.

ных органов во главе с Г. М. Маленковым⁴⁸, а работу с кадрами органов советской власти и госаппарата возглавлял политико-административный отдел под руководством И. А. Пятницкого. Действовала Центральная комиссия ЦК по проверке партийных кадров (председатель Каганович), проведшая чистку кадров и замену партийных документов.

Отдел руководящих партийных органов в 1939 г. вновь был реорганизован в оргинструкторский (заведующий М. А. Шамберг)⁴⁹, а политико-административный отдел развернут в Управление кадров (Г. М. Маленков). Это управление контролировало подбор и расстановку кадров по всем министерствам и предприятиям страны и состояло из 45 отраслевых отделов, где была занята почти половина всех работников аппарата ЦК ВКП(б)⁵⁰. Сверхцентрализация управления позволила мобилизовать кадровые ресурсы для подготовки к Великой Отечественной войне и ее ведения.

После войны произошла известная демобилизация кадровой сферы. В 1946 г. оргинструкторский отдел преобразован в Управление по проверке партийных органов (Н. С. Патоличев)⁵¹. В том же году для политического воспитания руководителей образованы Академия общественных наук и Высшая партийная школа при ЦК ВКП(б). В 1948 г. было признано, что «сосредоточение распределения кадров под руководством одного секретаря в одном Управлении кадров не оправдывает себя»⁵². Управление было ликвидировано, а его функции распределены между семью отделами. В свою очередь, Управление по проверке партийных органов стало называться отделом партийных, профсоюзных и комсомольских органов⁵³; с 1952 г. — отделом по руководству делом подбора и распределения кадров в партийных, общественных и государственных органах⁵⁴.

В годы руководства Н. С. Хрущева значение партийных органов в кадровой политике повысилось. Если в первый послевоенный период росла роль Совмина и министерств в управлении отраслями народного хозяйства, то со второй половины 1950-х годов произошла децентрализация государственных органов и рост численности партийного аппарата. В 1956 г. воссоздано Бюро ЦК КПСС по РСФСР, в структуре которого организованы отделы для руководства кадрами партийных и государственных органов⁵⁵. Деятельность Бюро дублировала работу отделов ЦК, что послужило причиной его ликвидации в 1966 г.⁵⁶

⁴⁸ Материалы отдела руководящих партийных органов ЦК ВКП(б) // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 17–21, 23–30, 37–40, 71, 97. 1934–1939 гг.

⁴⁹ Организационно-инструкторский отдел ЦК ВКП(б) // Там же. Оп. 22. 1939–1946 гг. Д. 1–3920.

⁵⁰ Расчет автора по данным см.: Зеленов М. В. Перестройка аппарата ЦК ВКП(б) в 1946 г., в июле 1948 и октябре 1952 г.: структура, кадры и функции (источники для изучения). С. 110.

⁵¹ Материалы Управления кадров ЦК ВКП(б) // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 50, 122. 1939–1948 гг.

⁵² Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 10 июля 1948 г. «О реорганизации аппарата ЦК ВКП(б)»; Материалы Управления по проверке партийных органов ЦК ВКП(б) // Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ). Ф. 5. Оп. 15. 1946–1948 гг. Д. 5. Л. 18.

⁵³ Материалы отдела партийных, профсоюзных и комсомольских органов ЦК ВКП(б) // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 51–57. 1948–1952 гг.

⁵⁴ Материалы отдела по руководству делом подбора и распределения кадров в партийных, общественных и государственных органах ЦК КПСС // РГАНИ. Ф. 5. Оп. 29. 1952–1953 гг. Д. 1–14.

⁵⁵ Материалы отделов по руководству кадрами партийных и государственных органов Бюро ЦК КПСС по РСФСР // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 93–95, 102; Ф. 556. Оп. 4, 14, 23. 1956–1965 гг.

⁵⁶ Постановление Секретариата ЦК КПСС от 3 мая 1966 г. «Об упразднении отделов ЦК КПСС по РСФСР и структуре и штатах отделов ЦК КПСС» // РГАНИ. Ф. 3. Оп. 22. 1966 г. Д. 43. Л. 25.

В середине 1960-х годов сложилась структура аппарата ЦК, просуществовавшая следующие два десятилетия. Партийное руководство кадровой политикой того периода характеризуется категориями стабильности, согласования мнений и коллективного руководства. Работу с партийными кадрами курировал отдел организационно-партийной работы, который структурно делился на территориальные и функциональные секторы⁵⁷. В 1965–1988 гг. отделом последовательно руководили И. В. Капитонов, Е. К. Лигачев и Г. П. Разумовский.

Отделы оргпартрabоты существовали в аппаратах ЦК компартий союзных и автономных республик и комитетов КПСС всех уровней. Также в аппарате ЦК КПСС функционировали 25 отраслевых отделов. Отдел административных органов (заведующий в 1964–1987 гг. Н. И. Савинкин) занимался, например, кадрами армии и спецслужб.

В 1987 г. Пленум ЦК принял решение отказаться от участия партийных органов в решении хозяйственных вопросов, и отраслевые отделы в аппарате ЦК были упразднены⁵⁸. Вместо отдела оргпартрabоты был создан отдел партийного строительства и кадровой политики⁵⁹. Для выработки стратегии изменений в ноябре 1988 г. создана Комиссия по вопросам партийного строительства и кадровой политики. В 1989 г. решением Секретариата ЦК КПСС упразднена учетно-контрольная номенклатура ЦК КПСС. В 1990 г. с изменением конституции компартия утратила статус «руководящей и направляющей силы» общества, и «кадровый» отдел ЦК был преобразован в организационный отдел. Так к 1991 г. партийные органы лишились контроля над кадровыми процессами в стране.

В СССР практиковалась трудовая модель государственной службы, поэтому в управлении кадрами участвовали органы в сфере труда. Еще в первом составе СНК РСФСР была создана должность наркома труда⁶⁰. В 1923 г. создан Народный комиссариат труда (НКТ) СССР⁶¹, в 1933 г. объединенный с центральным советом профсоюзов. Наркомат рабоче-крестьянской инспекции активно участвовал в управлении советским госаппаратом в 1920–1934 гг., после чего был присоединен к Комиссии советского контроля. В 1955 г. управление в сфере труда выделено в Государственный комитет по вопросам труда и заработной платы, в 1976 г. преобразованный в Госкомитет по труду и социальным вопросам⁶².

В июне 1991 г. создано Государственное агентство по подготовке руководящих кадров (Госкадры) СССР⁶³, которое так и не успело приступить к работе. В ноябре

⁵⁷ Материалы отдела организационно-партийной работы ЦК КПСС // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 103, 139–143, 145–160. 1966–1988 гг.

⁵⁸ Протокол заседания Политбюро ЦК КПСС от 5 февраля 1987 г. «О первоочередных мерах, связанных с организацией выполнения решений январского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС о перестройке и кадровой политике» // РГАНИ. Ф. 89. Оп. 8. Д. 42. 1987 г. Л. 10–12.

⁵⁹ Протокол заседания Политбюро ЦК КПСС от 1 октября 1988 г. «О предложениях по структуре и штатам отделов ЦК КПСС»; материалы отдела партийного строительства и кадровой работы ЦК КПСС // РГАНИ. Ф. 89. Оп. 4. 1988–1990 гг. Д. 9. Л. 44.

⁶⁰ Материалы Наркомата труда РСФСР // ГАРФ. Ф. 4100. Оп. 3. 1918–1933 гг. Д. 256.

⁶¹ Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. «Положение о Народном комиссариате труда Союза ССР» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10, ст. 308.

⁶² Постановление Совмина СССР от 13 октября 1977 г. «Об утверждении Положения о Государственном комитете СССР по труду и социальным вопросам» // СП СССР. 1977. № 26, ст. 170.

⁶³ Постановление Кабинета Министров СССР от 27 июня 1991 г. № 413 «Об организации подготовки руководящих кадров в условиях перехода к рыночной экономике» // Официальный

1991 г. для осуществления непартийного управления бюрократией при правительстве РСФСР создан Департамент (позднее — Главное управление) по подготовке кадров для государственной службы (Роскадры)⁶⁴. Это ведомство координировало в 1992–1994 гг. бывшие образовательные учреждения КПСС, перешедшие в федеральную собственность, и участвовало в работе над проектом закона о государственной службе⁶⁵. Таким образом, в советский период неполитические органы в кадровой сфере не имели высокого авторитета и кооперировались с общественными органами, а реальное управление осуществлялось через аппарат ЦК КПСС. В нем управление кадрами партии и кадрами советских и общественных органов осуществлялось разными подразделениями.

Значительные успехи были достигнуты СССР в немалой степени благодаря кадровой политике. На высоком уровне находилась стандартизация кадровых процессов (методическая функция), кадровый учет (аналитическая функция), служебная дисциплина (контрольная функция). Законодательство о государственной службе (за исключением военной и милицейской) не было создано. Главное правовое отличие работников аппарата от остальных служащих заключалась в том, что они несли административную дисциплинарную ответственность, т. е. конфликты с их участием рассматривались вышестоящим органом в порядке подчиненности⁶⁶. В качестве компенсации за это устанавливалась система персональных окладов и надбавок. Также для ответственных работников аппарата практиковались назначение по конкурсу и аттестация⁶⁷.

Аппарат ЦК осуществлял кадровые функции для должностей основной номенклатуры ЦК (министры, послы). При этом принципы подбора на должности высокого уровня не были формализованы, что открывало простор для назначений в «ручном режиме».

Стратегические функции реализовывались на уровне отраслей: подготовка кадров в системе образования и распределение выпускников согласовывались с нуждами предприятий. Кадровые резервы позволяли планомерно перемещать работников с учетом накопленного опыта. Госаппарат комплектовался, особенно в послевоенный период, кадрами с профессиональным образованием и опытом. Советских госслужащих можно в основном охарактеризовать как грамотных технократов, однако дефицит у управленцев социально-психологических компетенций приводил к неэффективности в общественно-политической сфере. Это про-

интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=8&nd=102011900 (дата обращения: 20.02.2020).

⁶⁴ Постановление правительства РСФСР от 16 декабря 1991 г. № 45 «Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при правительстве РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&vkart=card&nd=102013595&page=1&rdk=0&link_id=5 (дата обращения: 20.02.2020).

⁶⁵ Материалы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10028. Оп. 1. 1992–1994 гг. Д. 26. Л. 28–30.

⁶⁶ Постановление ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности».

⁶⁷ Постановление ЦК КПСС, ПВС СССР, Совмина СССР, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ от 5 марта 1987 г. № 291 «О введении аттестации ответственных работников аппарата советских и общественных органов».

явилось в годы перестройки, когда «крепкие хозяйственники» проигрывали в дискуссии популистам и демагогам.

Российская Федерация

Проекты законодательства о государственной службе разрабатывались еще в советский период, но их требовалось адаптировать к изменившимся условиям, что заняло много времени. Верховный Совет РФ рассмотрел 22 редакции Основ законодательства РФ о государственной службе⁶⁸, но первый закон появился лишь в 1995 г. (обновлен в 2003 г.).

С 1994 г. функция назначения высших госслужащих оказалась сосредоточена в Совете по кадровой политике и соответствующем управлении Администрации Президента России. До 2009 г. оно выдержало семь реорганизаций и ныне именуется Управлением Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров⁶⁹. Приоритетами его работы являются представление кандидатур на должности номенклатуры президента, подбор кадров для Администрации и подготовка проектов актов президента в части реформ госслужбы⁷⁰.

В повседневном управлении государственной гражданской службой участвуют подразделения министерств финансов, труда и экономики. Первое определяет порядок материального обеспечения, второе — порядок прохождения службы, третье — планирование. Представители этих ведомств, а также министерств силового блока и приглашенные эксперты участвуют в работе Комиссии при Президенте по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров⁷¹, которая собирается несколько раз в год для обсуждения высших кадровых назначений и планирования реформ. Среди функций кадрового управления преобладают методическая, правотворческая и аналитическая. Кадры номенклатуры президента подбираются в Администрации по непрозрачной процедуре, и оценить эффективность этой деятельности не представляется возможным. Для реализации контрольных функций правовые условия еще только создаются⁷². Существенную роль призвано сыграть включение в законодательство нормы об увольнении с госслужбы в связи с утратой доверия за коррупционные преступления.

Реализация стратегических функций пока не столь эффективна. Государственная служба в Российской Федерации организационно разделена на три вида (военная, гражданская, иных видов) и два уровня (федеральная и субъектов РФ), однако механизмы для обеспечения единства данной системы не созданы, что отмечают

⁶⁸ Материалы Верховного Совета РФ о подготовке Основ законодательства РФ о государственной службе // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. 1992–1993 гг. Д. 2148. Т. 1. Л. 1–18.

⁶⁹ Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1382 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров».

⁷⁰ Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 годы».

⁷¹ Указ Президента РФ от 9 февраля 2013 г. № 126 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров».

⁷² Речь идет, например, об антикоррупционном декларировании доходов и расходов государственных служащих, о контроле за соответствием уровня расходов доходам, о запрете иметь счета и имущество за рубежом, информировании о персональных страницах в Интернете и др.

многие эксперты⁷³. В итоге кадровая практика сегодня сочетает в себе элементы дореволюционной карьерной, советской номенклатурной и менеджеристской «рыночной» моделей бюрократии.

Обсуждение и выводы

В ходе исследования подтвердилась гипотеза о наличии органов политического управления бюрократией на всех этапах. Данные органы адаптируются к политическим изменениям и соответствуют конфигурации властных отношений в соответствующие периоды. Кадровое ведомство всегда имеет минимальную дистанцию от верховной власти: сначала это Разрядный приказ при Боярской думе, возглавляемой царем; потом подразделение Сената. По мере утраты им политической функции центр кадрового управления перемещается в собственную канцелярию императора, после революции — в отделы аппарата ЦК компартии и, наконец, в управление Администрации Президента.

Попытки создания неполитического органа в виде правительственной структуры (наркомат, министерство, агентство) терпели неудачу, ибо принятие кадровых решений — вопрос политический. Орган управления бюрократией не относится ни к одной из ветвей власти, так как должен находиться над ведомственными схватками. Вместе с тем «внесистемный» статус порождает полуофициальный характер руководства: аппаратное подразделение не наделено самостоятельной властью и формально лишь обеспечивает деятельность главы государства. В реальности решения принимаются именно в аппарате, но это происходит непублично. Бесконтрольная власть на фоне полной закрытости не способствуют эффективности кадрового органа.

Общая хронология органов управления бюрократией представлена в табл. 1.

Таблица 1. Органы политического управления бюрократией в XVI–XXI вв.

№ п/п	Наименование	Период	Основные функции
В структуре Боярской думы			
1	Разрядный приказ (Московский Большой Разряд)	1531–1711	— учет служилых людей и назначение им жалования; — военное управление; — административное судопроизводство; — управление окраинными территориями страны
В структуре Сената			
2	Разрядный стол	1711–1722	— назначение на все военные и гражданские должности; — учет кадров служилого сословия; — проведение смотров и наказание за уклонение от службы

⁷³ Барабашев А. Г., Прокофьев В. Н. Создание органа по управлению государственной службой... С. 18; Obolonsky A. V. The Crisis of the Bureaucratic State... P. 591.

№ п/п	Наименование	Период	Основные функции
3	Герольдмейстерская контора	1722–1800	— ведение списков чиновников и списков российских дворян; — контроль прохождения ими обучения и службы; — подтверждение права на дворянство за службу; — составление дворянских гербов
4	Герольдия (1800–1848 — в статусе коллегии; 1848–1917 — в статусе департамента)	1800–1917	— причисление к дворянству; — перемена фамилий, гербы; — производство в чины; — ревизия определений дворянских депутатских собраний; — дела о почетном гражданстве
В структуре Собственной Его Императорского Величества Канцелярии			
5	Инспекторский департамент I отделения	1846–1858	— ведение формулярных списков и общего списка чиновников; — организация назначений чиновников I–VI классов; — социальное обеспечение отставных чиновников; — принятие на службу иностранцев; — надзор за соблюдением законов о службе
6	Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах и Инспекторский отдел	1894–1917	— рассмотрение представлений к высоким наградам и чинам; — предоставление прав госслужбы, почетного гражданства; — выдача денежных пособий; — учет сведений о службе всех классов чиновников; — составление общего расписания классов должностей; — подготовка отзывов на проекты законов о госслужбе
В структуре аппарата Центрального комитета коммунистической партии			
<i>Подразделения в сфере управления партийными кадрами</i>			
7	Организационно-инструкторский и учетно-распределительный отделы	1919–1924	— ведение учета и статистики кадров партии; — выпуск инструктивных и методических документов;
8	Организационно-распределительный отдел	1924–1930	— подготовка назначений на должности по номенклатуре ЦК; — инспектирование работы местных партийных органов;
9	Организационно-инструкторский отдел	1930–1934 1939–1946	— контроль исполнения решений ЦК по кадровым вопросам;
10	Отдел руководящих партийных органов	1934–1939	— координация кадровой политики республик; — методическое руководство деятельностью соответствующих отделов в республиканских и местных партийных органах;
11	Управление по проверке партийных органов	1946–1948	

№ п/п	Наименование	Период	Основные функции
12	Отдел партийных, профсоюзных и комсомольских органов	1948–1952	— организация обучения и переобучения партийных кадров; рассмотрение конфликтов в партийных органах;
13	Отдел по руководству делом подбора и распределения кадров во всех партийных, общественных и государственных органах	1952–1953	— решение организационно-уставных вопросов; — утверждение перечней номенклатуры всех уровней; — учет и выдача партбилетов; — ведение кадрового резерва на должности номенклатуры ЦК
14	Отдел партийных органов	1953–1954	
15	Отдел партийных органов по РСФСР	1956–1964	
16	Отделы партийных органов по промышленности и по сельскому хозяйству по РСФСР	1962–1964	
17	Отдел организационно-партийной работы по РСФСР	1965–1966	
18	Отдел организационно-партийной работы	1966–1988	
19	Отдел партийного-строительства и кадровой политики	1988–1990	
20	Организационный отдел	1990–1991	
Подразделения в сфере управления кадрами советских и хозяйственных органов			
21	Отдел распределения административно-хозяйственных и профсоюзных кадров	1930–1934	— координация назначений на номенклатурные должности в аппаратах органов государственного и военного управления; — организация назначений руководителей во всех отраслях народного хозяйства;
22	Политико-административный отдел	1934–1939	— контроль назначений на должности по учетно-контрольной номенклатуре ЦК;
23	Управление кадров	1939–1948	— координация по кадровым вопросам с Президиумом ЦИК (Верховным Советом) и СНК (Советом министров) СССР;
24	Административный отдел и ряд отраслевых отделов	1948–1953	— подготовка кадровых решений Политбюро ЦК; — организация материального обеспечения работников номенклатуры
25	Отдел административных и торгово-финансовых органов	1953–1954	

№ п/п	Наименование	Период	Основные функции
26	Отдел административных и торгово-финансовых органов по РСФСР	1956–1962	
27	Отдел административных органов по РСФСР	1962–1966	
28	Отдел административных органов и ряд отраслевых отделов	1954–1988	
В структуре советского правительства			
29	Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции	1920–1934	<ul style="list-style-type: none"> — наложение дисциплинарных взысканий; — отстранение и увольнение должностных лиц; — разработка нормативов и технологий управленческого труда; — совершенствование структуры государственных учреждений, контроля и отчетности
30	Народный комиссариат труда	1923–1933	<ul style="list-style-type: none"> — выявление резервов роста производительности труда; — инспектирование министерств и ведомств;
31	Государственный комитет по вопросам труда и заработной платы	1955–1976	<ul style="list-style-type: none"> — контроль в сфере использования рабочей силы; — координация работ в области социального обеспечения;
32	Государственный комитет по труду и социальным вопросам	1976–1991	<ul style="list-style-type: none"> — методическое руководство повышением квалификации; — регулирование в сфере охраны и оплаты труда; — разрешения трудовых споров; — разработка тарифно-квалификационных справочников
33	Государственное агентство по подготовке руководящих кадров	июнь — ноябрь 1991	<ul style="list-style-type: none"> — формирование сети учебных центров государственного управления; — подготовка межправительственных соглашений в области обучения управленческих кадров
В структуре Администрации Президента Российской Федерации			
34	Управление кадров	1992–1996 1996–1999 1999–2004	<ul style="list-style-type: none"> — аналитическое сопровождение кадровой политики; — ведение федерального реестра госслужащих;
35	Управление федеральной государственной службы	1994–1996	<ul style="list-style-type: none"> — внесение кандидатур для назначения на высшие должности; — кадровое обеспечение администрации президента;
36	Главное управление по вопросам государственной службы и кадров	март — июль 1996	<ul style="list-style-type: none"> — контроль соблюдения законодательства о госслужбе в РФ; — рассмотрение вопросов о государственных наградах;
37	Управление кадровой политики	1996–1999	<ul style="list-style-type: none"> — обеспечение деятельности органов при президенте в области кадровой политики и государственной службы;

№ п/п	Наименование	Период	Основные функции
38	Управление по вопросам государственной службы	2004–2009	— подготовка решений президента по кадровым вопросам;
39	Управление по кадровым вопросам и государственным наградам	2004–2009	— координация кадровой политики органов власти РФ;
40	Управление по вопросам государственной службы и кадров	с 2009	— подготовка предложений по противодействию коррупции и реформированию госслужбы;
41	Совет по вопросам государственной службы	1995–2009	— работа по формированию федерального кадрового резерва;
42	Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров	2008–2013	— руководство системой подготовки, переподготовки кадров
43	Комиссия по вопросам реформирования и развития государственной службы	2008–2013	— межведомственная координация государственной службы и кадровой работы в органах государственной власти;
44	Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров	с 2013	— разработка проектов правовых актов о госслужбе;
В структуре российского правительства			
45	Департамент государственной службы	ноябрь — декабрь 1991	— рассмотрение кандидатур для назначения на должности решениями президента и правительства РФ;
46	Главное управление по подготовке кадров для государственной службы	декабрь 1991 — март 1992	— анализ состояния государственной службы;
47	Главное управление по подготовке кадров для государственной службы	1992–1994	— руководство обучением государственных служащих;
48	Министерство финансов	с 1992	— координация резерва управленческих кадров;
			— совершенствование правового обеспечения госслужбы;
			— анализ правоприменения в части госслужбы;
			— экспертиза проектов документов по совершенствованию госслужбы и законодательства о ней
			— анализ состояния кадров государственного сектора;
			— модернизация правовой базы по кадровым вопросам;
			— научно-методическое обеспечение кадровой работы;
			— подготовка резерва кадров государственной службы;
			— разработка квалификационных требований к госслужащим;
			— разработка процедур найма, оценки, поощрения, продвижения, ответственности, увольнения, других условий;
			— обеспечение соответствия служащих задачам работы в условиях экономической и политической реформы;
			— организация обучения кадров для органов власти
			— установление окладов и надбавок для госслужащих;
			— определение размеров компенсаций и мер материального стимулирования госслужащих

№ п/п	Наименование	Период	Основные функции
49	Министерство труда	1992–1997	— ведение федерального портала управленческих кадров;
50	Министерство труда и социального развития	1997–2004	— организация госзаказа на обучение госслужащих;
51	Министерство здравоохранения и социального развития	2004–2012	— регулирование выплаты субсидий на приобретение жилья;
52	Министерство труда и социальной защиты	с 2012	— определение продолжительности отпуска за выслугу лет;
53	Министерство экономического развития и торговли	2000–2008	— определение порядка расчета стажа госслужбы;
54	Министерство экономического развития	с 2008	— подготовка предложений по денежному содержанию, социальным гарантиям и пенсионному обеспечению служащих;
			— подготовка предложений по приему, прохождению и увольнению с государственной службы;
			— утверждение заболеваний, препятствующих госслужбе
			— подготовка предложений по реформированию и развитию системы государственной службы, оптимизации численности федеральных органов исполнительной власти

Источник: составлено автором по: [РГАДА Ф. 210. Оп. 1–25 (Разрядный приказ); Ф. 248. Оп. 12. Д. 1–147 (Разрядный стол Сената); Ф. 286. Оп. 1–18 (Герольдмейстерская контора); РГИА Ф. 1343. Оп. 2, 27 (Департамент герольдии); Ф. 1349. Оп. 5. Д. 1–9207 (Инспекторский департамент СЕИВК); Ф. 1409. Оп. 6–16 (Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах); РГАСПИ Ф. 17. Оп. 3, 11–15, 17–21, 23–30, 34, 35, 37–41, 51–58, 67–69, 71, 72, 74, 89–95, 97, 102–106, 139–143, 145–160 (Аппарат ЦК КПСС); Ф. 556. Оп. 14, 23 (Бюро ЦК КПСС по РСФСР); РГАНИ Ф. 5. Оп. 29, 31, 32, 47 (Отделы ЦК КПСС); ГАРФ Ф. Р5515. Оп. 1–39 (НКТ СССР), Ф. Р374. Оп. 28. Д. 1–316 (РКИ СССР), Ф. Р9553. Оп. 1, 1а, 3, 4 (ГКТ СССР), Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2148–2151 (ВС РФ); Ф. 10028. Оп. 1. Д. 1–49 (Роскадры); САПП РФ; СЗ РФ].

Еще одна выявленная тенденция — это чередование периодов централизации и децентрализации кадровой политики. Централизация усиливается в годы мобилизации общества: например, в николаевское царствование (период деятельности в 1846–1858 гг. Инспекторского департамента I отделения СЕИВК) и во Вторую мировую войну (Управление кадров ЦК ВКП(б) существовало в 1939–1948 гг.). Сегодня, по нашему мнению, система управления бюрократией сопоставима с периодами меньшей централизации, наблюдавшимися в начале XX вв. (Инспекторский отдел СЕИВК 1894–1917 гг.) и годы развитого социализма (отдел организационно-партийной работы ЦК КПСС 1966–1988 гг.). Это подтверждается тем, что, с одной стороны, существуют коллегиальный (Комиссия при Президенте по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров) и рабочий органы (Управление Администрации Президента по вопросам госслужбы и кадров), осуществляющие назначение на высшие должности и призванные координировать кадровую политику. С другой стороны, федеральные ведомства и регионы действуют автономно, что сопровождается ослабленным контролем над численностью кадров аппарата,

ростом коррупции и диспропорциями в условиях службы. Отсутствует четкая кадровая политика и стратегия реформы бюрократии в масштабах страны.

Следует обратить внимание на то, что в орбиту кадровой политики государства исторически были включены не только чиновники, но также работники бюджетного и отчасти общественного сектора. При монархии это было связано с существованием Табели о рангах, охватившей как чиновников министерств, так и, например, учителей гимназий. В советский период существование аналогичной системы объяснялось единой номенклатурой партийных, советских, общественных и хозяйственных работников. Сегодня в России гражданская служба на законодательном уровне обособлена от бюджетных организаций, органов местного самоуправления и от гражданского общества. Это положение не оптимально для совершения прорывов, заявленных президентом в сфере социально-экономического и территориального развития к 2024 г. Справедливость такого вывода подтверждается активизацией кадровой политики. В 2018 г. под эгидой Администрации Президента прошел конкурс «Лидеры России» среди организаций всех форм собственности. Финалисты были назначены на посты как на госслужбе, так и в госсекторе⁷⁴. С учетом этого опыта можно прогнозировать консолидацию кадрового управления в будущем.

Изучение функционала исследуемых органов управления бюрократией на различных исторических этапах показало (табл. 2), что основное внимание в их деятельности уделялось текущим административным функциям (рассмотрение представлений к наградам, кадровый учет и пр.) в ущерб решению стратегических задач.

Таблица 2. Сопоставление функций органов политического управления бюрократией в XVI–XXI вв.

Периоды / Функции	Нормотворческие	Методические	Аналитические	Стратегические	Кадровые	Контрольные
Словесно-представительная монархия (XVI–XVII вв.)	–	–	+	–	+	–
Самодержавие (XVIII–XIX вв.)	++	+	+	–	++	++
Парламентская монархия, парламентская республика (1906–1917)	+	+	+	–	+	+
Социализм (1917–1991)	+	++	++	+	++	++
Президентская республика (1991 — наст. вр.)	++	++	+	–	+	+

Источник: составлено автором по результатам собственного исследования.

Обозначения: ++ функции активно реализуются; + реализуются; – почти не реализуются.

⁷⁴ Владимир Путин встретился в Кремле с финалистами Всероссийского конкурса «Лидеры России» 12 февраля 2018 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56846> (дата обращения: 24.07.2018).

Ни в один из периодов данные органы системно не занимались прогнозированием потребности в кадрах с учетом политических циклов, оценкой необходимого уровня расходов на содержание аппарата, проектированием правовых изменений с учетом сдвигов в структуре общества. В результате этого власть всегда реагировала на изменения с опозданием: царская администрация сопротивлялась объективному процессу преобразования бюрократии из сословной службы дворянства в профессиональную деятельность технократов, а советский госаппарат оказался не приспособлен к работе в условиях технологических и экономических перемен последней четверти XX века.

Будет ли современная государственная служба адекватна задачам, решаемым российским обществом? Это зависит от эффективности политического управления бюрократией. Настоящая статья содержит исходные данные для будущих исследований в данной сфере. В качестве направлений таких исследований можно предложить сравнение численности работников органов управления бюрократией с общей численностью госслужащих, анализ динамики кадрового состава органов управления бюрократией и объема расходов на управление в различные годы. На основании изучения этих и иных параметров станет возможным предложить методику оценки эффективности управления бюрократией, что немаловажно в условиях ее продолжающегося реформирования.

References

- Airapetov V. A. Models of Systemic Relationships between Personnel Policy, Elite Recruitment Mechanisms and the Quality of Managerial Personnel in the USSR (1945–1982). *Vestnik Tambovskogo universiteta*, 2016, vol. 2, no. 4 (8), pp. 5–11. (In Russian)
- Armstrong J. A. *The Soviet Bureaucratic Elite: A Case Study of the Ukrainian Apparatus*. New York, Praeger, 1959, 246 p.
- Barabashev A. G., Prokofiev V. N. Creation of a Public Service Management Body as a Tool for Unifying the Legal Regulation of Types and Levels of Public Service. *Voprosi gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniia*, 2015, no. 2, pp. 7–28. (In Russian)
- Bekov H. A. Roskadry: The experience of Creating a Federal Agency for Civil Service. *Chinovnik*, 2001, no. 301 (13), pp. 11–20. (In Russian)
- Bogoyavlensky S. K. *Moscow Clerical Apparatus and Office Work of the 16th–17th centuries*. Moscow, Iazyki slavianskoi kul'tury Publ., 2006, 608 p. (In Russian)
- Bolotina N. Yu. RSAAA' Documents on the History of Public Service in Russia of 16th–17th centuries. *Istoricheskii arkhiv*, 1998, no. 5, pp. 6–12. (In Russian)
- Borshchevsky G. A. Institutional Transformation of Civil Service: A Problem of the Subject. *Vestnik Moskovskogo universiteta*, 2016, no. 6, pp. 34–53. (In Russian)
- Demidova N. F. *Service Bureaucracy in Russia of the 17th century (1625–1700)*. Ed. by G. A. Ivanova. Moscow, Pamyatniki istoricheskoi mysli Publ., 2011, 720 p. (In Russian)
- Demin V. The Formation of the Russian Bureaucracy under Nicholas I. *Gosudarstvennaia sluzhba*, 1999, no. 1 (3), pp. 153–166. (In Russian)
- Dubentsov B. B. Inspection Department of the Civil Department (1894–1917). *Vspomogatel'nye istoricheskie distsipliny*, 1978, no. 9, pp. 117–133. (In Russian)
- Gregory P. R. *Restructuring the Soviet Economic Bureaucracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 380 p.
- Khlevnyuk O. V. *Politburo of the Central Committee of the CPSU (b) and the Council of Ministers of the USSR. 1945–1953*. Eds O. V. Khlevnyuk, J. Gorklitsky, L. P. Kosheleva et al. Moscow, Moscow University Press, 2002, 652 p. (In Russian)
- Kulikov C. B. The Social Image of the Highest Bureaucracy of Russia on the Eve of the February Revolution. *Iz glubiny vremen*, 1995, no. 5, pp. 7–14. (In Russian)

- Lazarev S. E. The Basic Principles of Service in State Institutions of the USSR in the 20–30s: Ideological Justification and Legislative Implementation. *Grazhdanin i pravo*, 2016, no. 2, pp. 3–15. (In Russian)
- Levinson A. G. The Term “Bureaucracy” in Russian Contexts. *Voprosi filosofii*, 1994, no. 7, pp. 241–248. (In Russian)
- Likhachev N. P. *Clerks of XVI c.* St. Petersburg, Tipografiia V. S. Balasova Publ., 1888, 562 p. (In Russian)
- Lugvin S. B. Russian Bureaucracy in the Early Stages of Its Institutionalization. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2015, no. 19 (216), pp. 171–180. (In Russian)
- Mandel E. Why The Soviet Bureaucracy is not a New Ruling Class. *Monthly Review*, 1979, vol. 80, no. 3, pp. 63–86.
- Mel'nikov V. P. *The Historical Experience of Personnel Management in the Civil Service of Russia*. Moscow, Rossiiskaia akademiia gosudarstvennoi sluzhby Publ., 2009, 312 p. (In Russian)
- Mitrokhin N. Apparatus of the Central Committee of the CPSU in 1953–1985 as an Example of a “Closed” Society. *Novoe literaturnoe obozrenie*, 2009, no. 100, pp. 32–60. (In Russian)
- Novokhatko O. V. *Notebooks of the Moscow Table of the Department in the 17th Century*: Doctoral Thesis. Moscow, Institut istorii Rossiiskoi akademii nauk Publ., 1994, 134 p. (In Russian)
- Obolonsky A. V. The Crisis of the Bureaucratic State and the Failed Attempts to Overcome it in the Russian Public Service. *Croatian and Comparative Public Administration*, 2017, no. 4, pp. 569–591.
- Pakhomov I. N. *The Main Issues of Public Service in Soviet Administrative Law*: Doctoral Thesis. Moscow, Moscow University Press, 1964, 32 p. (In Russian)
- Pavlenko N. I. At the Origins of the Russian Bureaucracy. *Voprosi istorii*, 1989, no. 12, pp. 3–17. (In Russian)
- Pikhoya R. G. *Power. Nomenclature. Own. About one of the Reasons for the collapse of the USSR*. Ed. by A. B. Ananchenko. Moscow, Moskovskii pedagogicheskii gosudarstvennyi universitet Publ., 2016, pp. 7–22. (In Russian)
- Pisar'kova L. F. From Peter I to Nicholas I: Government Policy in the Formation of Bureaucracy. *Otechestvennaia istoriia*, 1996, no. 4, pp. 16–30. (In Russian)
- Shilov D. N. Basic Documents and Reference Books on Civil Servants in Russia (late 18th — early 20th centuries): a brief overview. *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta kul'tury i iskusstva*, 2011, vol. 1, no. 25, pp. 90–95. (In Russian)
- Torke H. J. Continuity and Change in the Relations between Bureaucracy and Society in Russia: 1613–1861. *Canadian Slavic Studies*, 1972, vol. 6, no. 1, pp. 22–48.
- Troitsky S. M. *Russian Absolutism and the Nobility in the 17th century: Formation of a bureaucracy*. Moscow, Nauka Publ., 1974, 400 p. (In Russian)
- Tumanova A. S., Safonov A. A. Government Bureaucracy of Late Imperial Russia and Its Approaches to the Implementation of Civil Liberties. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii Ural'skogo otdeleniia Rossiiskoi akademii nauk*, 2016, vol. 16, no. 3, pp. 112–131. (In Russian)
- Turchinov A. I. (ed.). *Management of the State Civil Service of the Russian Federation*. Moscow, Rossiiskaia akademiia gosudarstvennoi sluzhby Publ., 2009, 246 p. (In Russian)
- Ustinkin S., Shunina A., Ginzburg B. Party-Soviet Nomenclature under the Conditions of Brezhnev's “Personnel Stability”. *Vlast'*, 2012, no. 7, pp. 27–32. (In Russian)
- Zaitseva T. V. (ed.) *Reform of the Civil Service of Russia. History of Reform Efforts from 1992 to 2000*. Moscow, Ves' Mir Publ., 2003, 304 p. (In Russian)
- Zayonchkovsky P. A. *Reform of the civil service of Russia. History of reform efforts from 1992 to 2000*. Moscow, Mysl' Publ., 1978, 288 p. (In Russian)
- Zelenov M. V. Reconstruction of the Apparatus of the Central Committee of the All-Union Communist Party of Bolsheviks in 1946, in July 1948 and October 1952: Structure, Personnel and Functions (Sources for Study). *Noveishaia istoriia Rossii*, 2011, no. 1, pp. 97–116. (In Russian)
- Zubov V. E. *Reform of the civil service in Russia (end of the twentieth — beginning of the twentieth century)*. Novosibirsk, Sibirskaia akademiia gosudarstvennoi sluzhby Publ., 2005, 368 p. (In Russian)

Статья поступила в редакцию 26 июля 2018 г.

Рекомендована в печать 2 декабря 2019 г.

Received: July 26, 2018

Accepted: December 2, 2019