

Ширко Татьяна Ивановна

ОРГАНИЗАЦИЯ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕГИОНАХ РОССИИ В 1988-1993 ГГ. (НА МАТЕРИАЛАХ КЕМЕРОВСКОЙ, НОВОСИБИРСКОЙ И ТОМСКОЙ ОБЛАСТЕЙ)

Рассматривается проблема организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в 1988-1993 гг. в Кемеровской, Новосибирской и Томской областях. Выявляются основные факторы, оказавшие влияние на формирование новой системы подготовки государственных служащих для региональных органов исполнительной власти. Отмечается, что в исследуемый период деятельность государства по подготовке гражданских служащих не носила системного характера.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/6-2/53.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 6 (44): в 2-х ч. Ч. II. С. 198-201. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/6-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Список литературы

1. Бахрах Д. Н., Ренов Э. К. Административная ответственность по российскому законодательству. М.: Норма, 2004. 304 с.
2. Васильев Ф. П. Доказывание по делу об административном правонарушении: дисс. ... д.ю.н. М., 2005. 403 с.
3. Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность государственной инспекции безопасности дорожного движения. Омск: Омская академия МВД России, 2007. 208 с.
4. Дело № 5-2975/2011 // Архив мировых судей Советского АО г. Омска.
5. Дело № 5-34/2012 // Архив мировых судей Центрального АО г. Омска.
6. Дело № 5-412/2010 // Архив мировых судей Центрального АО г. Омска.
7. Дело № 5-801/2013 // Архив мировых судей Центрального АО г. Омска.
8. Зуев Б. Р. Возбуждение дела об административном правонарушении: дисс. ... к.ю.н. М., 2004. 187 с.
9. Лазарев Б. М. Административная ответственность. М.: Знание, 1976. 64 с.
10. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.
11. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 12.
12. Старовикова И. Д. Административная ответственность за правонарушения в области финансов: дисс. ... к.ю.н. Омск, 2008. 247 с.
13. Филоненко И. О. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административном правонарушении в сфере оборота алкогольной продукции: дисс. ... к.ю.н. Омск, 2003. 201 с.
14. Якуба О. М. Административная ответственность. М.: Юридическая литература, 1972. 152 с.

**PROBLEMS UNDER TRIAL OF CASES OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS
IN SPHERE OF TAXES-AND-DUTIES AND WAYS FOR THEIR SOLUTION**

Shilekhin Konstantin Evgen'evich
Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Konstantin.shilehin@gmail.com

The article examines the problems connected with the specifics of the trial of the cases of administrative violations in the sphere of taxes-and-duties. The structure of the stages of the trial of the cases of administrative violations is under investigation. Special attention is paid to the analysis of the problems, which the law enforcer comes across during the investigation of the cases of administrative violations in the sphere of taxes-and-duties. On the basis of the findings the author formulates suggestions on the improvement of the legislation in this sphere.

Key words and phrases: trial of case of administrative violation; proceedings on cases of administrative violations in sphere of taxes-and-duties; jurisdiction of cases of administrative violations.

УДК 94:353.2(571.1)

Исторические науки и археология

Рассматривается проблема организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в 1988-1993 гг. в Кемеровской, Новосибирской и Томской областях. Выявляются основные факторы, оказавшие влияние на формирование новой системы подготовки государственных служащих для региональных органов исполнительной власти. Отмечается, что в исследуемый период деятельность государства по подготовке гражданских служащих не носила системного характера.

Ключевые слова и фразы: органы государственной власти; государственное управление; государственная служба; повышение квалификации; регионы.

Ширко Татьяна Ивановна, к.и.н.

Национальный исследовательский Томский политехнический университет
strelk-s@mail.ru

**ОРГАНИЗАЦИЯ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В РЕГИОНАХ РОССИИ В 1988-1993 ГГ. (НА МАТЕРИАЛАХ КЕМЕРОВСКОЙ,
НОВОСИБИРСКОЙ И ТОМСКОЙ ОБЛАСТЕЙ)[©]**

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-11-70001.

Управленческая реформа конца 1980-х – начала 1990-х гг. предъявила новые требования к профессионализму руководящих кадров и обозначила необходимость модернизации сложившейся в СССР единой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации партийно-советских работников. Одним

из ключевых звеньев этой системы были специальные учебные заведения, отвечавшие базовым характеристикам управленческого механизма государства при ведущей роли КПСС. Так, к концу 1980-х гг. систему партийных учебных заведений, осуществлявших подготовку кадров, составляли Академия общественных наук при ЦК КПСС, Высшие партийные очные и заочные школы (ВППШ), 14 республиканских и межобластных ВППШ и советско-партийные школы.

Особая роль в подготовке кадров отводилась Академии общественных наук при ЦК КПСС (АОН), которая в 1978 г. стала ведущим учебным, научным и научно-методическим центром подготовки партийных и советских кадров, готовившим работников для центральных партийных учреждений, ЦК компартий союзных республик, обкомов и крайкомов КПСС, а также преподавателей вузов, научных работников научно-исследовательских учреждений, научных журналов и советских работников и т.д. Подготовку руководящих партийных и советских кадров осуществляли очная и заочная высшие партийные школы. В Западно-Сибирском регионе ведущей являлась Новосибирская высшая партийная школа, при которой работали межобластные курсы повышения квалификации.

При советско-партийных школах также была развернута сеть постоянно действующих курсов подготовки и переподготовки. Учитывая специфику отраслевого принципа управления, в стране функционировала общегосударственная система переподготовки кадров, охватывавшая межотраслевые и отраслевые институты повышения квалификации при вузах, курсовую сеть повышения квалификации руководящих работников и специалистов при министерствах, на предприятиях и т.д. В учебных планах партийных образовательных учреждений основная роль отводилась изучению истории КПСС, марксистско-ленинской философии, политэкономии, научного коммунизма, партийного и советского строительства, права, управления народным хозяйством и др. Функции подготовки кадров для партии и государства были фактически слиты, и в целом система подготовки кадров носила централизованный характер [8, с. 138].

Процессы децентрализации управления, перевод структурных подразделений на хозяйственный расчёт потребовали привести обучение кадрового состава руководящих органов в соответствие с требованиями времени. Характерной особенностью системы обучения кадров к концу 1980-х гг. стало увеличение количества специализированных курсов повышения квалификации для партийных и советских работников. Так, возросшая потребность в их обучении основам экономической теории и деятельности в условиях хозрасчёта стала причиной распространения практики организации «проблемных семинаров», по окончании которых выдавалось свидетельство о повышении квалификации. Например, в Новосибирской области экономические обучающие семинары были организованы в электротехническом институте, Институте экономики и промышленного производства СО АН СССР. В 1989 г. в них приняли участие 296 работников исполкомов различного уровня, в том числе и областного [4, д. 3510, л. 68-70].

В Кемеровской области в г. Прокопьевске 6 февраля 1987 г. был устроен семинар «О ходе перестройки работы исполкомов», в котором приняли участие работники исполкомов и советов разных уровней управления. На семинаре советским работникам читались лекции о современном экономическом положении страны, реорганизации системы управления народным хозяйством, функционировании новых отраслевых схем [1, д. 1461, л. 134].

Организовывались в регионах и семинары политического просвещения. Так, в Кемеровской области для ознакомления работников облизполкомов с концепцией политической реформы в СССР и её перспективах в течение второго полугодия 1988 г. проводились семинары «Местные Советы в условиях демократии» [Там же, д. 1519, л. 119]. Особое внимание центральных и региональных органов власти обращалось на подготовку, переподготовку и повышение квалификации юридических кадров исполкомов. Например, в Новосибирской области решением облизполкома от 17 июля 1987 г. на обучение в Новосибирский филиал юридического факультета Томского государственного университета были направлены 4 юриста облизполкома [4, д. 3399, л. 123-125].

Вместе с тем стоит отметить, что все обучающие курсы и семинары в 1987-1989 гг. проводились на базе отраслевых отделов обкомов КПСС, и основной их целью было информирование о переменах, происходящих в стране. Поэтому и содержательный аспект в целом остался прежним: при обучении основное внимание уделялось политике КПСС в условиях перестройки. Социальный заказ на полноценную государственную службу в условиях реформирования всех сфер общественной жизни ещё не был сформирован, но, тем не менее, шел интенсивный поиск эффективных путей развития системы обучения, подготовки и переподготовки кадров.

С началом деятельности в 1990 г. избранных на альтернативной основе Советов народных депутатов двадцать первого созыва потребовалось организовать обучение кадров исполнительных комитетов работе в «новых условиях». Существенно расширяется спектр курсов повышения квалификации и обучающих семинаров для советских работников. Например, в Томской области Президиумом облсовета было организовано обучение начальников структурных подразделений исполкомов, руководителей областных учреждений и организаций по проблемам организации власти в стране. Также планировалось проведение регулярных курсов при Новосибирской ВППШ и семинаров-совещаний один раз в квартал. Так, например, 18-21 июня 1990 г. в Томске был организован практический семинар «Основные принципы взаимодействия местных Советов различного уровня, Советов и исполкома», в котором приняли участие 80 депутатов и работников исполкомов [9, д. 189, л. 12]. В январе-феврале 1991 г. на учебу в Центральный межведомственный институт повышения квалификации при Московском инженерно-строительном институте был направлен заместитель начальника отдела Комитета по экономике Томского облизполкома. А в феврале 1991 г. в Новосибирском сельскохозяйственном институте на экономическом факультете начал обучение специалист Новосибирского облизполкома.

В целом в Новосибирской области в период с апреля по декабрь 1990 г. были организованы семинары и совещания работников комитетов, управлений, отделов облисполкома, председателей исполкомов районов и городов на темы: «О порядке введения в действие закона “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”»; «Основные задачи и функции исполкомов в новых условиях, пути и средства их реализации с учетом предстоящего перехода на самофинансирование и самоуправление». А для заместителей председателей облисполкомов в июне-июле 1990 г. была организована учеба на курсах при АОН. В 1990-1991 гг. в работе семинаров-совещаний и круглых столов на темы: «Земельная реформа», «Формирование рыночных отношений», «Новое законодательство» при Новосибирской ВПШ участвовало 850 работников исполкомов всех уровней управления.

Согласно аналитическому отчету Новосибирского облисполкома о повышении квалификации за 1991 г., в связи с приходом большого количества новых работников в исполнительные комитеты приводилась активная работа по повышению профессионального уровня и юридической подготовки советских работников на базе ВПШ. При этом Новосибирский облисполком как вышестоящий орган управления для местных исполкомов сам выступал в роли обучающего центра: всего работниками облисполкома было обучено 712 работников исполкомов всех уровней управления. Для них организовывались двухнедельные, недельные, 3-5-дневные курсы повышения квалификации [3, д. 2208, л. 1-12].

В Кемеровской области в 1990-1991 гг. работники исполнительных комитетов направлялись на учебу в областной Центр управления и маркетинга. К примеру, в мае-октябре 1990 г. на курсах повышения квалификации здесь было обучено 230 работников облисполкома, председателей гор- и райисполкомов, их заместителей. 17 секретарей приемных областной администрации прошли обучение в сентябре 1991 г. в г. Ленинграде, приняв участие в семинаре «Комплексное повышение деловой квалификации профессиональных секретарей руководящих работников» [2, д. 6, л. 10].

Между тем отстранение КПСС от власти привело к развалу централизованной системы подготовки и переподготовки кадров, и в итоге инфраструктура организационно-кадровой работы, сложившаяся в советский период, прекратила свое существование и формирование кадрового корпуса приобрело неконтролируемый характер. На местах предпринимались попытки самостоятельно упорядочить процесс подготовки кадров. Например, в Томской области в начале 1991 г. облсоветом и исполнительным комитетом был создан учебный центр для переподготовки кадров в условиях перехода к рынку. Учебным центром были разработаны программы: «Перестройка механизма управления народным хозяйством области», «Механизм управления отраслевым комплексом и административно-территориальные образования». Руководство облсовета несколько раз обращалось в Совет Министров РСФСР с просьбой оказать методическую помощь в организации учреждения. Но, не встретив понимания центральных органов власти, через год Центр прекратил свое существование [5, д. 8, л. 8].

После распада СССР в связи с необходимостью упорядочения управленческих процессов на федеральном уровне активизировались усилия по повышению эффективности государственной службы в органах исполнительной власти через формирование новой системы подготовки кадров. Для непосредственной реализации политики по формированию государственной службы в составе Правительства России было образовано Главное управление по подготовке кадров (Роскадры). А 5 ноября 1991 г. Президентом РСФСР было подписано Распоряжение «Об учебных и научных учреждениях ЦК КПСС, ЦК компартии РСФСР, крайкомов и обкомов КПСС», которым сеть бывших высших учебных заведений КПСС на территории РСФСР передавалась в ведение российского правительства, и на ее базе создавалась система учебных заведений по подготовке и переподготовке кадров государственных и муниципальных органов власти. Так, на базе бывших партийных учебных заведений в 8 крупных регионах, объединяющих от 8 до 14 субъектов Федерации, были созданы кадровые центры, которые могли бы, учитывая региональную специфику, выполнять функции подготовки кадров для государственной службы на единой методической основе. Одним из таких центров стал образованный 16 декабря 1991 г. Сибирский кадровый центр (СКЦ) в г. Новосибирске, в зону влияния которого вошли края и области Западной и Восточной Сибири. Учитывая потребности органов государственной власти и сложности с финансовым обеспечением, руководство СКЦ планировало по мере развития деятельности Центра создавать во всех субъектах Федерации представительства, которые могли бы осуществлять подготовку управленческого персонала непосредственно на местах.

Функции учебно-методического, научного и информационно-аналитического центра по проблемам государственной службы в Российской Федерации, а также управления системой переподготовки и повышения квалификации государственных служащих были возложены на Российскую академию управления (РАУ), преемницу Академии общественных наук при ЦК КПСС. В мае 1992 г. Госкомвузом в классификатор специальностей высшего профессионального образования была введена специальность «Государственное и муниципальное управление», и с сентября 1992 г. было организовано обучение и переподготовка по этой специальности во всех подведомственных Роскадрам высших учебных заведениях.

Однако, несмотря на признание руководством страны необходимости интенсифицировать усилия государства в организации гражданской службы, никаких серьезных целенаправленных действий по повышению эффективности работы госаппарата не предпринималось. Как отмечает А. М. Калинин, это было связано с тем, что, несмотря на низкую квалификацию, государственные служащие в целом справлялись с минимальными задачами обеспечения стабильности, в то время как в реализации базовых экономических реформ основная роль отводилась законодательным органам власти, а не государственному аппарату. Невысокий уровень оплаты труда и отсутствие экономических стимулов деятельности привели к дальнейшему снижению

квалификации должностных лиц. В этих условиях создаваемая система подготовки и повышения квалификации кадров государственной службы оказалась невостребованной [6, с. 12]. С этим утверждением можно согласиться, поскольку для органов исполнительной власти главной проблемой в 1991-1993 гг. оставалась проблема сохранения общей управляемости и стабилизации ситуации в регионах, а не повышение эффективности деятельности государственной власти. Кроме того, на фоне политической нестабильности происходило прогрессирующее снижение престижа государственной службы, что не способствовало выработке четкой позиции подготовки кадров для системы управления.

Непонимание значимости государственной службы на общероссийском уровне привело к тому, что вопросами её организации ведали в основном совещательные органы, наделенные консультативными и рекомендательными функциями. В целях разработки единой стратегии кадровой политики в стране Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 г. был образован Совет по кадровой политике. А в ноябре 1993 г. Правительством России были утверждены Основные направления подготовки кадров для рыночной экономики, предусматривающие разработку долгосрочных федеральных, региональных и отраслевых программ формирования управленческого персонала с учётом местных особенностей. Признавалась необходимость расширения обучения кадров в высших и средних специальных учебных заведениях, а также республиканских и региональных центров интенсивной подготовки кадров управления. Необходимым условием формирования полноценного института гражданской службы было признано повышение уровня материально-технической базы, профессорско-преподавательского состава, учебно-методического и финансового обеспечения образовательных учреждений соответствующего профиля [7, ст. 4456].

Таким образом, в 1988-1993 гг. система обучения, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в российских регионах осуществлялась в соответствии с основными направлениями преобразований в стране. В 1988-1990 гг. процессы децентрализации управления, экономические и политические реформы повлекли за собой увеличение в регионах России количества обучающихся специализированных курсов и тематических семинаров при сохранении в целом традиционной советской системы подготовки и переподготовки кадров. В 1991-1993 гг. в условиях формирования новой российской государственности действовавшая централизованная система обучения кадров была ликвидирована, и на её организационной основе были предприняты попытки формирования системы государственной службы, которые в условиях экономической и политической нестабильности не носили системного характера. И только осенью 1993 г., в период разработки концептуальных основ российской государственности, федеральными органами исполнительной власти России было признано необходимым формирование в стране полноценного института гражданской службы при соответствующем уровне учебно-методического и финансового обеспечения образовательных учреждений соответствующего профиля.

Список литературы

1. Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). Ф. 790. Оп. 1а.
2. ГАКО. Ф. 1345. Оп. 1.
3. Государственный архив Новосибирской области (ГАНО). Ф. 1020. Оп. 1.
4. ГАНО. Ф. 1020. Оп. 2.
5. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 1958. Оп. 1.
6. Калинин А. М. Экономические основы становления современных систем государственного управления: дисс. ... к.э.н. М., 2007. 187 с.
7. Об организации работы в области подготовки кадров для рыночной экономики: Постановление Правительства РФ от 4 октября 1993 г. № 1137 // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 1993. № 46.
8. Спирин А. А. Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров. Киев: Высшая школа, 1988. 245 с.
9. Центр документации новой и новейшей истории Томской области (ЦДНИИ ТО). Ф. 5654. Оп. 1.

ORGANIZATION OF TRAINING OF PERSONNEL FOR PUBLIC SERVICE IN REGIONS OF RUSSIA IN 1988-1993 (BY THE MATERIALS OF KEMEROVO, NOVOSIBIRSK AND TOMSK REGIONS)

Shirko Tat'yana Ivanovna, Ph. D. in History
National Research Tomsk Polytechnic University
strelk-s@mail.ru

In the article the problem of the organization of the training, retraining and improvement of the professional skills of administrative personnel in 1988-1993 in Kemerovo, Novosibirsk and Tomsk regions is under study. The main factors, which influenced the formation of a new system of the training of public servants for the regional bodies of executive power, are identified. It is noted that in the period under consideration the state activity on the training of public servants was not systemic.

Key words and phrases: bodies of state power; state administration; public service; improvement of professional skills; regions.