**С. Н. Лаврентьев**

# Партия как субъект кадровой политики: теоретико-методологические основы

*Лаврентьев Сергей Николаевич* — ректор Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат исторических наук, профессор (e-mail: bagsu@rb.ru).

**Аннотация.** В статье дан теоретический анализ проблемы роли и места института политической партии как субъекта кадровой политики государства. Исходя из предложенного автором деления государственной кадровой политики на директивную и регулятивную, установлено взаимовлияние партии на государственную кадровую политику и государства на внутрипартийную кадровую политику.
**Ключевые слова:** внутрипартийная кадровая политика, государственно-партийная кадровая политика, директивная кадровая политика, регулятивная кадровая политика, управляемая демократия.

Институт политической партии как объект научного исследования был и остаётся одной из главных проблем современной зарубежной и отечественной политической науки. Проблемы, связанные с политической партией исследуются в рамках «партологии» как особого раздела политологии.

Вместе с тем, далеко не все проблемы функционирования и развития института политической партии достаточно исследованы в политической науке. Одной из таких проблем является участие партий в управлении кадровыми процессами. К сожалению, не только в российском общественном мнении, но и в политической практике сложился стереотип, что участие партии в процессе подбора и расстановки кадров государственной службы является исключительным признаком советской политической системы. При этом упу-

скается из виду, что такое участие является обычной практикой развитых западных демократий.

В партологии принято выделять так называемую «организаторскую функцию партии», которая выражается в определенной кадровой политике, т.е. в деятельности по подбору, выдвижению (расстановке) кадров в самой партии и государственных органах управления. Речь идёт о так называемой функции политического рекрутирования — подборе кадров политических руководителей. Рекрутинг и выдвижение кадров руководителей может осуществляться партиями двумя путями: а) через отбор и поддержку кандидатов для избрания в руководящие органы; б) через назначение преданных делу правящей партии кадров на государственные посты. Причем в этих процессах главным критерием оценки кадров, их выдвижения и продвижения являются их политические и профессиональные качества. Через свои политические кадры партия проводит политику в государственном аппарате и других организациях, распространяет свое политическое влияние в других институтах политической системы.

Эта проблема чрезвычайно актуализирует вопрос о роли и месте политической партии в системе государственной кадровой политики (ГКП) современной Российской Федерации. В политологических публикациях данный вопрос не решён даже на теоретическом уровне. К числу таких проблем можно отнести вопросы о том, следует ли рассматривать институт политической партии в качестве субъекта или объекта ГКП? Или же, следуя терминологии Д. Истона, рассматривать партию как «привратника», лишь аккумулирующего и артикулирующего общественное мнение о кадровой политике власти?

Политическая партия и её лидеры располагают собственным аппаратом управления и активом внештатных сторонников. Партия осуществляет партийный кадровый рекрутинг, кадровую работу и вырабатывает определённую стратегию развития собственного кадрового потенциала. В этом отношении, можно говорить о наличии внутрипартийной кадровой политики отличной от ГКП. Можно сказать, что характер проводимой партиями внутрипартийной кадровой политики был использован М. Дюверже в качестве классификационного признака так называемых «кадровых» и «массовых»[1] партий. На внутрипартийную кадровую политику, так или иначе, оказывает влияние социальная база политических партий[2]. В этом аспекте можно говорить о классовых, этнически ориентированных партиях.

Внутрипартийная кадровая политика не является сферой ГКП, но вместе с тем государство оказывает непосредственное влияние на внутрипартийную кадровую политику методом законодательного регулирования. Например,

---

[1] *Дюверже М.* Политические партии. — М. : Академический проспект, 2000. — С. 116 – 123.

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

Федеральный Закон «О политических партиях Российской Федерации» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ выдвигает следующие кадровые требования к российским политическим партиям:

— политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

— в политической партии должно состоять не менее десяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее ста членов политической партии»[1].

Данный Закон предписывает, что «политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, гражданам Российской Федерации разных национальностей, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности»[2]. В законе также указывается, что «политическая партия не должна состоять из лиц одной профессии»[3]. Таким образом, определённое правовое регулирование государством партийной кадровой политики представляется вполне очевидным. Партийные кадры являются объектом государственной кадровой политики.

Для понимания данной ситуации мы предлагаем ввести в научный оборот разделение государственной кадровой политики на «директивную» и «регулятивную». Например, в вопросах управления кадровым корпусом государственной службы государство действует «директивно», осуществляя прямое управление кадровыми процессами. С другой стороны, в отношении кадров предприятий, частных фирм и организаций, а также политических партий государство осуществляет лишь косвенное правовое регулирование. Например, защищая граждан от правовой дискриминации в рамках Трудового кодекса РФ.

Общепризнано, что политическая партия обладает двойным статусом: института политической системы и института гражданского общества. Будучи институтом гражданского общества и политической системы, но не являясь элементом государственной машины, политическая партия в силу логики построения научных определений не может быть субъектом государственной кадровой политики.

Вместе с тем реальная мировая и российская политическая практика говорят о том, что субъектность партии в кадровых процессах не вызывает сомне-

---

[1] О политических партиях. ФЗ № 95 / Российская газ. — 2001. — 14 июля — № 133.

[2] О политических партиях...

[3] Там же.

ния. Как известно, в условиях парламентской республики (Италия, Германия, Греция, Израиль), правительство формируется из депутатов партий, обладающих большинством голосов в парламенте. Оно остаётся у власти до тех пор, пока располагает поддержкой парламентского большинства. В случае утраты доверия большинства парламента правительство либо уходит в отставку, либо добивается через главу государства роспуска парламента и назначения новых выборов.

Российское законодательство предоставляет политическим партиям право участвовать в процессе формирования персонального состава законодательной власти всех уровней, выдвижение кандидата на пост главы государства, глав регионов и глав муниципальных образований. В результате поправок, внесённых в Закон «О политических партиях», институт политической партии, наравне с Президентом России, получил возможность оказывать влияние на процесс назначения руководителей регионов. В соответствии с Конституцией с согласия Государственной Думы Президент России утверждает кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации. Политические партии, входящие в состав Государственной Думы, выносят решение в вопросе о доверии Правительству Российской Федерации.

В ряде научных исследований вполне правомерно поставлен вопрос о неформальных субъектах ГКП: лоббистских группах, клиентеллах, закрытых политических клубах, бизнес сообществах, национальных общественных организациях[1]. Однако, политическую партию нельзя отнести к разряду неформальных субъектов государственной кадровой политики, так как её роль институциализирована в Конституции и других законах демократического государства. Более того, государство и политическая партия — это два института политической системы, обладающих легальным правом формировать кадровую политику страны. В этом «тандеме» партия осуществляет функцию «социального лифта», рекрутирующего кадры политико-административных элит из социальных низов, функцию политической социализации кадров и функцию общественного контроля для противодействия коррупции в кадровом корпусе чиновников.

Обратимся к известной модели функционирования политической системы Д. Истона в аспекте диалектики взаимодействия политической системы с внешней средой входа/выхода информации, а также поддержки/отторжения политических решений. В рамках данной модели гражданское общество и его институты отнесены к «внешней» по отношению к политической системе среде. Вместе с тем, от их реакции в виде требований и поддержки политических решений зависит эффективное функционирование политической системы. Кадровые политические решения также оцениваются гражданским

[1] *Латыпов Р. Ф.* Политологический анализ кадровых процессов: теория и практика. —Уфа: Гилем, 2009. — С.156.

обществом как легитимные и нелегитимные, в зависимости от чего они либо получают поддержку, либо артикулируют требования о корректировке данного решения. Здесь статус политической партии как субъекта управления кадровыми процессами, по-нашему мнению, также двойственен. Как институт гражданского общества партия играет роль так называемого «привратника», осуществляющего функции агрегирования и артикуляции политических интересов. Однако, обретя парламентский статус, а тем более получив большинство на выборах, партия становится частью механизма политической системы и получает возможность принимать политические решения, в том числе и кадрового характера. Роль же «привратников» играют скорее оппозиционные партии и политические движения.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что институт политической партии наряду с институтом государства являются единственными институтами политической системы, обладающими легальной субъектностью в сфере кадровой политики государства, которую в связи с этим можно определить как «государственно-партийную» кадровую политику. Такой дуализм субъектности ГКП вполне оправдан тем, что партия как институт гражданского общества является механизмом влияния граждан на кадровую политику государства, что позволяет нам выделить государственно-партийную субъектность ГКП как важный признак демократической политической системы и особого «демократического типа» кадровой политики. Обозначим её как демократическую модель.

Как известно из классической политологической теории, однопартийная политическая система и доминирование партийных структур над государством является важнейшим признаком тоталитарного политического режима и тоталитарной политической системы. В сфере управления кадровыми процессами именно партия является субъектом, обладающим монопольным правом на формирование кадровой политики государства. Например, однопартийная модель советского типа, существовавшая в СССР на протяжении 70 лет. В рамках этой модели единственная партия, обладающая монополией на политическую власть, не просто подменяла собой государство, а была поставлена над государством. По терминологии известного философа и социолога А. А. Зиновьева, КПСС была так называемой «сверхвластью». Эта сверхвластность партии обеспечивалась её монопольным правом на рекрутинг, продвижение и экскорпорацию кадров не только в сфере политики, государственного управления и экономики, но даже культуры. Фактически, партийная кадровая политика подменяет собой государственную кадровую политику. Это коренным образом трансформировало характер легальной политической системы. Ведь с точки зрения Конституции в СССР существовало разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Имела место децентрализация государственного устройства, сближавшая СССР с федеративными государствами. Однако господство одной партии, обладающей моно-

польной субъектностью на управление кадровыми процессами, фактически нивелировало эти демократические признаки. Доминируя в законодательной власти всех уровней, подбирая и расставляя управленческие кадры в органах исполнительной и судебной власти, скрепляя узами партийной дисциплины руководителей по всей линии властной вертикали, КПСС обеспечивала себе рычаги для тоталитарного и унитарного управления государством. Как показывает опыт КНР, даже введение элементов рыночной экономики не снимает этой качественной характеристики политической системы. Эту систему можно назвать тоталитарной, а кадровую политику «партийной».

Несколько иной статус политическая партия как субъект управления кадровыми процессами обретает в условиях авторитарного политического режима. Общепризнано, что для авторитарного режима характерно доминирование одной партии при условии имитации многопартийности, а также функционирование режима так называемой «управляемой демократии» — «Guided democracy» (Я. Л. Талмон, Б. Д. Жувенель, Э. Карр). Как правило, авторитарные режимы не только называют себя демократическими, но и стремятся сохранить внешние признаки демократии. В отличие от тоталитарных, авторитарные режимы используют лишь точечные, выборочные индивидуальные репрессии против наиболее ярких лидеров оппозиционных партий, не прибегая к масштабным репрессиям против целых социальных групп, партий или организаций. Задача отсечения оппозиционных партий от рычагов влияния на кадровую политику такими режимами решается с помощью применения административного ресурса. Сохранение демократического по форме законодательства имеет для таких режимов важное значение, позволяя «сохранить лицо» и не допустить международной изоляции страны.

Некоторые исследователи рассматривают авторитаризм как некую «переходную» стадию от тоталитаризма к демократии. Однако, результаты проведённого нами анализа роли политических партий в управлении кадровыми процессами в условиях авторитарного государства дают основания поставить под сомнение данный тезис. Авторитарное государство стоит выше всех партий, включая «правящую», которая опирается на административные аппараты всех уровней и административный ресурс на выборах. Даже «партия власти» играет роль надстроечного элемента. Например, доминировавшая до недавнего времени в Египте «Национально-демократическая партия» набрала осенью 2010 года 80 % по итогам выборов в парламент. Однако в ходе массовых волнений в январе 2011 г., которые привели к свержению президента Египта Х. Мубарака и его клана, у этой партии просто не оказалось защитников. Такое же парадоксальное явление российские политические аналитики фиксировали в отношении ситуации краха КПСС в августе 1991 г., а также режима Э. Шеварднадзе в Грузии во время так называемой «революции роз». По нашему мнению, такой итог вполне закономерен. Кадровое партийное строительство авторитарного государства осуществляется не методом

самоорганизации граждан за счёт выдвижения наиболее активных граждан, а путём рекрутинга в партийные ряды зависимых от административных элит мелких чиновников, работников бюджетных организаций. Основным мотивом для вступления в партию для представителей этих социальных групп является демонстрация лояльности действующей власти, а не идейная поддержка партийных программ и лидеров. Именно поэтому, как показывает практика, политико-административные элиты авторитарного государства не могут опереться на свой партийный актив в случае угрозы «цветных» революций.

Если в условиях тоталитарного режима партийная кадровая политика подменяет собой государственную, то здесь, наоборот государственная кадровая политика полностью подменяет собой партийную, даже во внутрипартийных кадровых вопросах. Таким образом, для авторитарной модели взаимоотношения государства и партии по вопросам кадров характерна собственно государственная кадровая политика.

В Российской Федерации после Указа Президента РФ Б. Н. Ельцина «О департизации» партийная модель государственной кадровой политики была окончательно ликвидирована. Можно утверждать, что десоветизация и департизация полностью вытеснила институт политической партии из сферы управления кадровыми процессами. Правосубъектность в кадровой политике полностью перешла к государству и, прежде всего, к институту президентской власти. Опыт политического развития России 90-х годов интересен для политического анализа тем, что политологи могли наблюдать как «партии власти»: «Выбор России», «Наш дом Россия», теряя административный ресурс, немедленно лишались своей электоральной базы. Вместе с тем партии, одерживавшие победы на выборах в Государственную Думу Федерального собрания РФ, такие как ЛДПР (I электоральный цикл), КПРФ (II – III электоральные циклы), не имели возможности влиять на управление кадровыми процессами в государстве.

Одной из главных целей административной реформы, реформы партийной и избирательных систем, предпринятых по инициативе Президента РФ В. В. Путина, было повышение субъектности института политической партии в кадровых процессах в целях модернизации системы управления кадровыми процессами до уровня государственно-партийной кадровой политики.

Российская Федерация обрела пропорциональную избирательную систему с выборами исключительно по партийным спискам. Политическая партия, победившая на выборах в региональную легислатуру, получила право предлагать Президенту России, а также утверждать кандидатуры на пост руководителей регионов.

Таким образом, статус политической партии как субъекта управления кадровыми процессами можно рассматривать как важный классификационный признак, определяющий тип политического режима страны. В условиях де-

мократической политической системы государство разделяет свою «кадровую власть», по терминологии Сунь Ятсена, с институтом политической партии, что лежит в русле идеи Р. Даля о политической системе полиархии. Поэтому стратегию рекрутинга политико-административных элит в демократическом государстве было бы точнее именовать не просто государственной кадровой политикой, а государственно-партийной кадровой политикой.

Монополия одной политической партии на формирование кадровой политики или монополия государства является отступлением от норм демократической политической системы. Такую политическую систему нельзя признать ни эффективной, ни легитимной. Поэтому один из векторов модернизации политической системы Российской Федерации должен быть направлен на усиление роли института политической партии и формирование государственно-партийной кадровой политики. Необходимы серьёзные институциональные реформы, для осуществления которых требуется воля гражданского общества и прогрессивное мышление политических элит.

**Список литературы**

1. *Дюверже М.* Политические партии. — М. : Академический проспект, 2000.
2. *Латыпов Р. Ф.* Политологический анализ кадровых процессов: теория и практика. — Уфа: Гилем, 2009.
3. *Никифоров Ю. Н., Никифоров А. Ю.* Политические партии современной России: эволюция многопартийности и статуса партий. Монография. — Уфа: РИЦ БашГУ, 2008.
4. О политических партиях. ФЗ № 95 // Российская газ. — 2001. — 14 июля. — № 133.

© Лаврентьев С. Н., 2011