

# Кадровая политика государства: баланс публичных и частных интересов

Ю. В. Иванчина

Уральский государственный юридический университет,  
Российская Федерация, 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

**Для цитирования:** Иванчина, Юлия В. 2022. «Кадровая политика государства: баланс публичных и частных интересов». *Ежегодник трудового права* 12: 108–121.

<https://doi.org/10.21638/spbu32.2022.109>

В статье рассмотрен комплекс проблем, связанных с реализацией государством кадровой политики в условиях формирования информационного общества с инновационной экономикой, опирающейся на знания, когда к трудовым ресурсам предъявляются новые требования. В связи с этим содержание и направления государственной политики не могут оставаться неизменными, поскольку они подчинены тем целям и задачам, которые стоят перед обществом и государством в определенный исторический период. Для формирования эффективной кадровой политики большое значение имеет анализ исторического опыта, поскольку невозможно найти оптимальные пути решения проблем без учета как положительного, так и отрицательного опыта. В статье обосновываются положения о том, что в основу кадровой политики государства должен быть положен баланс публичных и частных интересов при формировании целенаправленной, планомерной и сбалансированной системы подготовки квалифицированных работников, с учетом возможности непрерывного обучения и повышения квалификации на протяжении всей жизни. Отдельное внимание уделено реализации работниками права на образование при совмещении работы с обучением. Кроме того, рассматриваются вопросы расстановки кадров с учетом общественных потребностей, а также распределение работников по регионам страны и видам деятельности. Автором обосновываются предложения о необходимости: приобретения учащимися первичных профессиональных навыков, а также овладения ими массовыми и наиболее востребованными профессиями на рынке труда в рамках школьного обучения; внесения изменений в трудовое законодательство, которое должно позволять работникам совмещать работу с получением образования на протяжении всей жизни, вне зависимости от наличия у работника образования соответствующего уровня, с учетом дифференцированного подхода в объеме предоставляемых гарантий и компенсаций. Обосновывается вывод о том, что в целях обеспечения как публичных, так и частных интересов целесообразно возрождение практики квотирования рабочих мест для молодых специалистов, а также распределения по рабочим местам выпускников, обучающихся за счет бюджетных ассигнований.

*Ключевые слова:* кадровая политика, кадровый потенциал, право на образование, гарантии, компенсации, рынок труда, работник, работодатель.

## 1. Введение

Тезис о том, что кадры решают всё, а также о том, что самым ценным является человеческий капитал, не утратил своей актуальности даже в рамках информационного общества. «Человек всегда был и остается решающим фактором развития

производства и преобразования общественных отношений. Никакие изменения в технике и технологии, организации или управления не могут умалять значения людей, обесценить их труд, разум, опыт, вытеснить человека из сферы общественного производства, науки и культуры. Напротив, история развития общества убеждает: все достижения в области науки, техники, культуры, производства — дело рук человека, его энергии, разума, творчества» (Пашков 2006а, 251). Именно человеческий капитал играет решающую роль в прогрессивном развитии любого государства, в том числе и нашего.

Экономика XXI в., опирающаяся на знания, предъявляет новые требования к трудовым ресурсам, в том числе для поддержания конкурентоспособности на мировом рынке, где превалируют инновации и интеллектуальная собственность. В связи с этим на первый план выходит задача повышения эффективности использования кадрового потенциала общества. Для ее выполнения необходимо сформировать адекватную кадровую политику, в первую очередь на уровне государства.

Таким образом, анализ современной кадровой политики государства в условиях становления инновационной экономики, особенно в сложных социально-экономических условиях, имеет приоритетное значение и приобретает особенную актуальность. Кадровая политика имеет ключевое социально-политическое значение в системе государственного управления, непосредственно влияет на обеспечение жизнедеятельности любого государства и общества, а также их прогрессивное развитие.

Кадровая политика государства включает в себя в первую очередь общенациональную стратегию формирования, развития и рационального использования кадрового потенциала общества. Кадровый (человеческий) потенциал — категория достаточно широкая, поскольку она охватывает все трудоспособное население страны: как занятых граждан, так и незанятых (потенциальных работников). Кадровый потенциал — это фактически тот объем возможностей, которым обладает наша страна для решения текущих и перспективных задач.

Поэтому кадровая политика государства включает в себя как вопросы подготовки кадров, так и вопросы их распределения, трудоустройства и использования. При этом «содержание и направления государственной политики не остаются неизменными — они подчинены целям и задачам, которые встают перед обществом и государством в определенные исторические периоды» (Пашков 2006а, 270). К примеру, в современных условиях приоритетной становится актуализация имеющихся у работников знаний и навыков, приобретение новых, с предоставлением гарантий при совмещении работы с обучением, а также рациональное использование трудовых ресурсов.

В литературе справедливо отмечается, что наиболее существенный вклад в исследование правовых проблем кадровой политики внес А. С. Пашков, отводя при этом особую роль трудовому праву, которое воздействует не только на использование трудовых ресурсов, но и в значительной мере — на подготовку кадров (Магницкая, Маврин и Хохлов 2006, 13).

Более того, определение кадровой политики и вопросы, включаемые в нее, разработанные А. С. Пашковым в 90-х годах прошлого столетия, не утратили своей значимости. Так, кадровая политика понималась им как одно из ведущих направлений деятельности государства, охватывающее разработку организационных

принципов работы с людьми, формирование дееспособных трудовых коллективов и рациональное, эффективное использование трудового потенциала страны. Кадровая политика была направлена на решение ряда проблем: целенаправленной, планомерной и сбалансированной подготовки квалифицированных работников и непрерывного повышения квалификации; подбора и расстановки кадров с учетом общественных потребностей; распределения и перераспределения работников по сферам занятости, регионам страны и видам деятельности (Пашков 2006а, 267).

Представляется, что многие из перечисленных вопросов не утратили своей актуальности и в настоящее время. Однако следует учитывать, что за это время в государстве, обществе и экономике произошли существенные преобразования, которые не могли не отразиться на кадровой политике государства.

Полагаю, что в основу кадровой политики государства должен быть положен баланс публичных и частных интересов. Это вытекает из положения о том, что большинство вопросов, составляющих основу кадровой политики государства, по-прежнему относятся к сфере действия трудового законодательства, одной из основных задач которого является создание правовых условий для оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений и интересов государства (ст. 1 ТК РФ)<sup>1</sup>. В то же время, как и ранее, для решения кадровых вопросов имеет значение сильная социальная политика, в центре которой оказывается человек с его потребностями, интересами, а также наклонностями и способностями.

Кроме того, для формирования эффективной кадровой политики большое значение имеет ее генезис. Оптимальные пути решения насущных проблем невозможно найти без учета как положительного, так и отрицательного анализа опыта реализации кадровой политики государства.

## 2. Основное исследование

Обращение к истории дает интересную и поучительную информацию к размышлению о нынешнем состоянии и о путях дальнейшего развития трудового права в России (Киселев 2001, VIII–IX), в том числе по вопросам рационального использования трудовых ресурсов как элемента кадровой политики государства. Проведенный анализ как современной кадровой политики, так и исторического опыта позволил выделить ряд проблем и предложить пути их решения.

В качестве ключевого вопроса, требующего первоочередного решения в рамках кадровой политики отдельно взятой организации или в государственных масштабах, является обеспечение квалифицированными кадрами. Поэтому большое значение имеет механизм подготовки, распределения кадров для нужд государства, а также для рынка труда как неотъемлемого элемента рыночной экономики, а также роль самого государства в рациональном использовании трудовых ресурсов.

Следовательно, все начинается с реализации гражданами права на образование как одного из основополагающих прав человека. А. С. Пашков всегда указывал, что право на образование является необходимой предпосылкой осуществления гражданами иных прав и свобод в сфере труда (см.: (Магницкая, Маврин и Хох-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее все ссылки на российские, советские и международные нормативные правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.01.2022).

лов 2006, 11)). Н. В. Новикова не только поддерживает данную позицию, но и высказывает мнение о необходимости расширения предмета трудового права за счет включения в него отношений по подготовке работников в образовательных организациях (Новикова 2019, 60–64).

Так, согласно ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, никому не может быть отказано в праве на образование. В ч. 1 ст. 26 Всеобщей декларации прав человека также закреплено, что техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, а высшее образование — одинаково доступным для всех на основе способностей каждого. Ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах гласит, что образование должно не только быть направлено на полное развитие человеческой личности, но и давать возможность всем быть полезными участниками свободного общества. Более того, участвующие в Пакте государства признают, что для полного осуществления этого права среднее образование и высшее образование должно быть открыто и доступно для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер. В ст. 43 Конституции РФ также предусмотрено, что каждый имеет право на образование. В частности, гарантируются общедоступность среднего профессионального образования и право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Реализуется данное право в том числе в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», где в качестве основных принципов государственной политики в сфере образования провозглашаются: обеспечение права каждого человека на образование и недопустимость дискриминации в сфере образования; свобода выбора получаемого образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободного развития его способностей; обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека (ст. 3). Данные принципы соответствуют современным потребностям общества. Однако их закрепление в нормативном правовом акте не всегда означает их полноценную реализацию, в частности когда право на образование реализуется в процессе осуществления работником трудовой деятельности.

Реализация работниками права на образование обеспечивается посредством норм трудового законодательства. Однако при претворении в жизнь желания совместить работу с обучением может возникнуть ряд проблем, не позволяющих работнику реализовать свое право на образование в полной мере. Так, согласно ст. 177 ТК РФ, гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с получением образования, предоставляются им при условии получения образования соответствующего уровня впервые. Это означает, что работники, желающие получить образование во второй и последующий раз, лишены возможности реализовать свое право на образование. С данным выводом можно не согласиться и возразить, что в силу названной статьи работники могут реализовать указанное право, если они были направлены работодателем для получения образования в соответствии с трудовым или ученическим договором, заключенным между работником и работодателем в письменной форме.

Из положений ст. 177 ТК РФ следует, что реализация права на образование зависит от усмотрения работодателя, хотя данное право является основополагающим, конституционным правом человека и его реализация не может ставиться в зависимость от субъективного усмотрения кого-либо. А. С. Пашков всегда обращал внимание на равноправие граждан в области образования, что, по его мнению, означало равную для всех возможность учиться, признание любого гражданина носителем права на образование (см.: (Магницкая, Маврин и Хохлов 2006, 11)).

Соглашусь с позицией С. Ю. Головиной в том, что работник «безусловно... может принять для себя решение, например, о получении второго высшего или дополнительного профессионального образования, но при отсутствии соответствующего волеизъявления работодателя не исключено, что реализация такого решения, связанного с необходимостью освобождения от работы на периоды экзаменационных сессий и государственных аттестаций, будет затруднена» (Головина 2015, 114). Следует уточнить: не просто затруднена, а невозможна. Работодатель может быть не заинтересован в получении работником образования по разным причинам. Отсутствие порядка и условий предоставления гарантий и компенсаций для получения образования работником, уже имеющим образование соответствующего уровня, нарушает конституционное право граждан на образование. В ситуации, когда общество, основанное на информационных технологиях, устанавливает высокую планку требований к качеству человеческого капитала, оно определяет успехи или неудачи как в отдельных видах деятельности, так и в научно-техническом прогрессе в целом (Барсук, Капырин и Лютина 2016, 122–123). Это при условии, что образование, полученное многими работниками в прошлом веке, не только морально устарело, но и более не востребовано на рынке труда.

Указанные выше положения ТК РФ становились предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ<sup>2</sup>. Вывод, к которому пришел суд, заслуживает внимания. Суд отмечает, что при установлении гарантий (преимуществ) для одной из сторон трудового договора законодатель должен обеспечивать баланс интересов сторон трудового отношения, что является необходимым условием их гармонизации в Российской Федерации. В связи с этим на работодателей возлагается обязанность по обеспечению гарантий и компенсаций за их счет, только для работников, совмещающих работу с получением образования определенного уровня впервые.

Считаю, что компенсация расходов в таком порядке отвечает частным потребностям работодателя, что согласуется и с общей политикой государства по снижению финансовой нагрузки на работодателей, особенно субъектов малого и микробизнеса. Однако, учитывая потребности работодателя, не следует забывать о социально значимых потребностях работника. Кроме того, такой подход не в полной мере отвечает стратегическим потребностям государства.

Так, в числе национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 г.<sup>3</sup> обозначена разработка национального проекта в сфере образования для формирования системы непрерывного обновления работающими гражданами своих профессиональных знаний и приобретения ими но-

<sup>2</sup> См., например, определения Конституционного Суда РФ от 08.04.2004 № 167-О и от 20.12.2005 № 481-О.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (ред. от 21.07.2020).

вых профессиональных навыков. Это, в свою очередь, предполагает возможность получения образования работником, уже имеющим профессиональное образование соответствующего уровня.

Более того, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации<sup>4</sup>, определяя национальные интересы и стратегические национальные приоритеты нашего государства, определила цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. При этом было отмечено, что Стратегия основана на неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности и социально-экономического развития страны, которое, в свою очередь, невозможно без дальнейшего развития человеческого потенциала. Для этого должны обеспечиваться меры, направленные на безусловную реализацию на всей территории страны конституционных прав и гарантий граждан, в том числе в сфере образования (п. 31). Кроме того, основной целью государственной политики в сфере развития человеческого потенциала является повышение уровня образования населения (п. 32), а для достижения этой цели необходимо решение такой задачи, как предоставление гражданам широких возможностей для получения среднего и высшего профессионального образования, профессиональной подготовки и переподготовки на протяжении всей жизни в соответствии с потребностями рынка труда (подп. 13 п. 33). Для достижения целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации необходимо решение ряда задач, в частности по устранению диспропорции на рынке труда, дефицита инженерных и рабочих кадров, а также по повышению уровня профессиональной подготовки специалистов (подп. 28 п. 67).

Сказанное подчеркивает значение взвешенной и продуманной кадровой политики государства по развитию человеческого потенциала, неотъемлемым условием которого является полноценная реализация гражданами права на образование для обеспечения его национальной безопасности.

Вместе с тем в настоящее время работники, реализующие право на образование при совмещении работы с обучением, в первый раз и в последующем поставлены в неравные условия. Так, Конституционный Суд РФ в своих определениях № 167-О и № 481-О отмечает, что из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом и равенства прав и свобод человека и гражданина не вытекает требование о предоставлении одинаковых гарантий и компенсаций лицам, относящимся к разным категориям: получающим высшее образование впервые и уже имеющим образование такого уровня.

Приведенная правовая позиция Конституционного Суда РФ точно отражает то, что международно-правовой и конституционный принципы равенства не препятствуют устанавливать в процессе правового регулирования разный объем гарантий и компенсаций для разных категорий работников. Главное, чтобы в основу дифференциации были положены объективные факторы, например наличие или отсутствие у работника образования соответствующего уровня. При этом Суд ведет речь об отсутствии обязанности предоставлять одинаковые гарантии и компенсации, а не о предоставлении или непредоставлении их по тем же основаниям

---

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

(наличие или отсутствие образования соответствующего уровня). Представляется, что необходимо применять дифференцированный подход к определению объема предоставляемых работникам гарантий и компенсаций, при совмещении ими работы с обучением.

Так, известно, что гарантии, устанавливаемые трудовым законодательством, могут носить как нематериальный (сохранение места работы, должности, предоставление другой работы), так и материальный (сохранение среднего заработка на период учебного отпуска, ежегодного отпуска, служебной командировки) характер.

Данное деление может быть положено в основу определения объема предоставляемых работникам гарантий и компенсаций. Так, гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с обучением, по-прежнему должны предоставляться в полном объеме в случае получения образования соответствующего уровня впервые. Работникам, уже имеющим образование этого же уровня, должны предоставляться только гарантии нематериального характера: освобождение от работы с сохранением места работы, должности на период обучения. Подобный подход не только учитывал бы потребности работников, но и мог бы благоприятно отразиться на качестве кадрового потенциала страны, что соответствовало бы публичным интересам общества и Стратегии национальной безопасности в связи с наличием у государства в современных условиях потребностей в постоянном обновлении технологий и увеличении доли лиц, обладающих необходимыми знаниями и навыками.

К примеру, Стратегия развития аддитивных технологий в Российской Федерации на период до 2030 года<sup>5</sup> определяет основные направления государственной политики в сфере развития данной отрасли, среди которых создание конкурентоспособной отрасли на основе развития не только научно-технического, но и кадрового потенциала. Кроме того, отдельно отмечается необходимость формирования кадрового резерва специалистов в отрасли путем подготовки кадров по соответствующим направлениям подготовки. В качестве кадровой проблемы отрасли обозначено неполное соответствие профессиональных компетенций работников предъявляемым квалификационным требованиям по всем существующим направлениям аддитивных технологий. Это указывает на необходимость не только подготовки специалистов, но и переподготовки имеющихся с целью обновления знаний и навыков, что, возможно, предполагает обучение работников, уже имеющих профессиональное образование соответствующего уровня.

Образование — область общественной жизни, где тесно переплетаются интересы государства и общества (Новикова 2016, 28). По верному замечанию А. С. Пашкова, реализация права на образование отвечает интересам общества (государства), так как передача производственного опыта от поколения к поколению, непрерывное расширение и углубление общих и специальных знаний, повышение квалификации работников — необходимые условия роста общественного производства (Пашков 2006б, 41).

Политика государства должна содействовать приобретению профессиональных знаний и навыков в целях расширения возможностей занятости и гарантий

---

<sup>5</sup> Об утверждении Стратегии развития аддитивных технологий в Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 14.07.2021 № 1913-р «Об утверждении Стратегии развития аддитивных технологий в Российской Федерации на период до 2030 года».

сохранения работы в условиях научно-технического прогресса, а также экономических и структурных изменений в обществе.

В наши дни, чтобы быть высококвалифицированным специалистом, порой недостаточно знаний в одной области — необходимо приобретение знаний и навыков в смежных областях. На рынке труда больше востребованы мультиспециалисты, чем моноспециалисты, особенно в малом и микробизнесе. Если лица с имеющимся образованием не востребованы на рынке труда, то они не смогут зарабатывать, чтобы обеспечивать себя и свою семью средствами к существованию. Как следствие, возможен рост напряженности на рынке труда, что не выгодно для государства, поскольку негативно отражается не только на экономике, но и на социальной обстановке в обществе.

Следовательно, в создании благоприятных условий для получения образования, независимо от того, в какой раз образование соответствующего уровня получается лицом, заинтересовано государство. Кроме того, обозначенный подход к решению проблемы учитывает интересы как частные (работника и работодателя), так и публичные (общества).

Существует еще ряд вопросов, связанных с модификацией системы образования, породившей проблемы на рынке труда, в частности переизбыток одних специалистов и отсутствие других.

В Российской Федерации Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» устанавливает только такие уровни профессионального образования, как среднее профессиональное образование и высшее образование, которое, в свою очередь, имеет также ряд уровней: бакалавриат, магистратура и специалитет, а также подготовка кадров высшей квалификации. Ранее существовавшая система образования включала в себя еще такой уровень, как профессионально-техническое образование<sup>6</sup>.

Более того, трудовое обучение начиналось в 10–11 классах и предусматривало овладение массовыми профессиями, требующимися для материального производства и непромышленной сферы. При наличии необходимых условий оно завершалось овладением определенной профессией и сдачей квалификационных экзаменов в установленном порядке<sup>7</sup>. Это позволяло не только приобрести первичные профессиональные навыки, но и провести работу по профессиональной ориентации, чтобы ко времени окончания неполной средней школы школьники могли обдуманно подойти как к выбору профессии, так и к выбору соответствующего учебного заведения для продолжения образования.

Отсутствие начального профессионального образования привело к дисбалансу на рынке труда. Так, несмотря на массовые сокращения в 2020 г. — начале 2021 г., уже к середине 2021 г. наметился рост количества вакансий, в частности на промышленных предприятиях и заводах, где постоянно ощущается недостаток квалифицированных кадров. Наиболее востребованными являются инженеры, техники, работники рабочих специальностей: сварщики разного направления, электрики, фрезеровщики. Наблюдается постоянная нехватка водителей тракторов и грузо-

<sup>6</sup> См.: Закон СССР от 19.07.1973 № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» (в ред. от 27.11.1985) (утратил силу).

<sup>7</sup> См.: Постановление ВС СССР от 12.04.1984 № 13-XI «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы» (утратило силу).

вого транспорта, инструментальщиков, станочников, в том числе и тех, которые могут работать на станках с ЧПУ. В перечень самых востребованных специальностей в 2021-м и других годах входят (кроме указанных выше): каменщики, слесари, токари, монтажники, электромонтеры и другие (Шувалов 2021). Многие из перечисленных профессий вошли в список пятидесяти наиболее востребованных на рынке труда<sup>8</sup>.

Согласно ранее действовавшей системе образования, подготовкой квалифицированных рабочих по большинству из востребованных профессий занимались профессионально-технические училища. Профессионально-техническое образование было одним из трех уровней, где, как и в рамках среднего специального и высшего образования, осуществлялась профессиональная подготовка граждан. Именно профессионально-технические училища обеспечивали планомерную подготовку квалифицированных рабочих кадров.

Г. А. Чердниченко также отмечает несогласованность системы образования и рынка труда, которая находит выражение в сохраняющемся глубоком разрыве, вызванном несоответствием имеющейся численности и качества подготавливаемых специалистов разного уровня квалификации структуре спроса, предъявляемого работодателями (Чердниченко 2020, 263).

Представляется, что обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, в частности по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих, программам подготовки специалистов среднего звена, не смогло в полной мере заменить начальное профессиональное образование, существовавшее ранее.

Кроме того, отсутствие в 10–11 классах обучения по овладению массовыми профессиями, востребованными на рынке труда, чаще всего приводит не к осознанному выбору профессии, а в дальнейшем — к отсутствию заинтересованности в получаемом образовании и приобретаемой профессии. Следует согласиться с мнением П. М. Керженцева, высказанном еще в прошлом столетии, но сохраняющим свою актуальность и в настоящее время, о том, что «когда говорят: плохой работник, это чаще всего значит, что человека поставили не на ту работу, какую он способен выполнять. Надо присмотреться получше, что он может делать, какую работу он сам лучше любит, и перевести его на более подходящее для него дело» (Керженцев 1968, 399). Причина, как представляется, кроется в отсутствии надлежащей профессиональной ориентации и формировании первичных навыков осуществления профессиональной деятельности у школьников.

Еще одной составляющей кадровой политики государства ранее являлось распределение выпускников образовательных учреждений по рабочим местам. Осуществлялось направление на работу лиц, окончивших учебные заведения<sup>9</sup>. Как отмечалось, это было необходимо для улучшения использования кадров. Поэтому все молодые специалисты — выпускники учебных заведений были обязаны, как

<sup>8</sup> См.: Приказ Минтруда России от 26.10.2020 № 744 «Об утверждении списка 50 наиболее востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий, требующих среднего профессионального образования».

<sup>9</sup> См.: Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 16.09.1930 № 44/411 «О материальном обеспечении учащихся высших учебных заведений, техникумов и рабфаков и о порядке направления на работу лиц, окончивших высшие учебные заведения и техникумы» (ред. от 05.05.1964) (утратило силу).

обучавшиеся за счет государства, проработать в течение пяти лет в определенных пунктах на производстве по указанию народных комиссариатов, в ведении которых находились соответствующие учебные заведения<sup>10</sup>. Это не только способствовало рациональному использованию трудовых ресурсов, но позволяло государству решать вопросы по обеспечению специалистами тех районов страны, где они были особо востребованы в конкретный период времени.

Полагаю, что в настоящее время назрела необходимость не просто обратить внимание на данный положительный опыт, а начать его поступательное внедрение в жизнь. Таким образом государство смогло бы решить сразу несколько проблем. Во-первых, обеспечить выпускников работой. Именно данная категория порой испытывает сложности с поиском подходящей работы из-за отсутствия у них необходимого опыта трудовой деятельности. Во-вторых, решить проблемы с отсутствием кадров, в частности по социально значимым направлениям подготовки (образование, здравоохранение, др.) в отдельных регионах страны. Однако следует оговориться, что распределение и обязанность отработать по окончании обучения может быть предусмотрена только в отношении лиц, обучающихся за счет бюджетных средств.

Кроме того, следует обратить внимание на такую ранее используемую форму обеспечения молодых специалистов работой, как установление квоты по приему на работу молодых специалистов. К примеру, с 01.01.1927 все предприятия и учреждения (государственные, кооперативные, общественные и частные) были обязаны принимать на годичный срок лиц, прошедших полный курс университетов, институтов и техникумов, в пределах установленных норм. Норма принимаемых выпускников для предприятий промышленных, сельскохозяйственных, транспортных и коммунальных, а равно почты, телеграфа и телефонных станций составляла 1,25 %, а для учреждений и торговых предприятий — 2,5 % от общего числа рабочих и служащих<sup>11</sup>.

Представляется, что установление квотирования для молодых специалистов с заключением трудового договора сроком на один год также благоприятно отразилось бы не только на трудоустройстве выпускников, но и на их рассредоточении у различных работодателей. Кроме того, по окончании данного срока работодатели с учетом имеющихся у выпускника знаний и приобретенных им навыков в процессе труда могли бы принимать взвешенное решение о приеме их на работу на постоянной основе. Как верно отмечал П. М. Керженцев, опыт безусловно вещь хорошая, но часто и у опытного работника бывают свои закоренелые плохие привычки. Он неохотно относится ко всему новому, любит делать все по старинке. Тогда как новичок, пусть и не имея опыта, подходит к работе более ответственно, старается внести что-нибудь свое, более горячо берется за дело. Поэтому не мешает и зеленого новичка использовать на ответственной работе (Керженцев 1968, 398).

Также следует обратить внимание на тот факт, что ранее министерства занимались вопросами обеспечения предприятий, организаций и учреждений, входя-

---

<sup>10</sup> См.: Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 15.09.1933 «Об улучшении использования молодых специалистов» (утратило силу).

<sup>11</sup> См.: Декрет СНК РСФСР от 27.09.1926 «О порядке предоставления мест практики учащимся высших учебных заведений и техникумов, и мест прохождения стажа лицам, прошедшим полный курс указанных учебных заведений» (утратил силу).

щих в их систему, квалифицированными кадрами. Министерства организовывали подготовку кадров и повышение их квалификации, а также принимали меры к рациональному использованию молодых специалистов и др.<sup>12</sup>

### 3. Выводы

Успех любых преобразований в обществе будет зависеть от кадрового потенциала страны, поскольку любые реформы в обществе начинаются с человека и им заканчиваются.

Однако, несмотря на осознание ценности человеческого капитала как для отдельно взятого работодателя, так и для государства, говорить о наличии целостной кадровой политики на уровне государства пока не приходится. Об этом свидетельствует отсутствие целостной системы норм, направленных на формирование кадрового потенциала и его рациональное использование, которое соответствовало бы не только национальным интересам Российской Федерации, но и учитывало бы социально значимые потребности личности и общества и, как следствие, способствовало бы устойчивому развитию государства.

«Как известно из мировой и отечественной практики, инвестиции в человека — самое доходное и оправданное помещение капитала. Поворот к человеку, его физическому и духовному развитию, интеллектуальное обогащение и нравственное оздоровление народа — вот предпосылки для кардинального решения проблем кадров» (Пашков 2006а, 255).

В связи с этим представляется, что наиболее эффективной будет являться только та кадровая политика, в основе которой лежит учет частных интересов работника и работодателя, которые в рамках страны приобретают потенциальную ценность и благоприятно сказываются на социально-экономическом развитии государства.

Считаю, что необходимо создание национальной стратегии формирования, профессионального развития и рационального использования кадрового потенциала общества, способствующего социально-экономическому развитию государства. В рамках данной стратегии должны быть не только определены основополагающие принципы, обеспечивающие ее реализацию, но и выстроена целостная система, функционирующая как в интересах отдельно взятой личности, так и общества в целом. Кроме того, данная стратегия должна предусматривать надлежащую реализацию прав и свобод человека в сфере труда и образования, с учетом как положительного, так и отрицательного опыта их реализации.

В частности, должна быть выработана система профориентации и приобретения школьниками первичных профессиональных навыков, а также овладение массовыми и наиболее востребованными профессиями на рынке труда. Целесообразно пересмотреть систему образования для восполнения недостатка в подготовке квалифицированных рабочих. Кроме того, современная система образования должна позволять осуществлять профессиональную подготовку и переподготовку на протяжении всей жизни в соответствии с потребностями рынка труда. Трудовое

---

<sup>12</sup> См.: Постановление Совмина СССР № 640 от 10.07.1967 «Об утверждении Общего положения о министерствах СССР» (ред. от 02.09.1982) (утратило силу).

законодательство, в свою очередь, также должно быть приведено в соответствие с потребностями государственной кадровой политики и позволять работникам совмещать работу с получением образования на протяжении всей жизни вне зависимости от того, имеется ли у работника образование соответствующего уровня, с учетом дифференцированного подхода в объеме предоставляемых гарантий и компенсаций. В целях обеспечения общественных интересов возможно возвращение практики как квотирования рабочих мест для молодых специалистов, так и распределения по рабочим местам выпускников, обучающихся счет бюджетных средств.

Полагаю, что формирование целостной государственной кадровой политики с учетом высказанных предложений отвечает принятой Президентом РФ в июле 2021 г. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и будет способствовать развитию человеческого потенциала, повышению качества жизни и благосостояния граждан, укреплению единства и сплоченности российского общества, достижению национальных целей развития, повышению конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации.

## Библиография

- Барсук, Михаил А., Петр А. Капырин и Анна А. Лютина. 2016. «Взаимосвязь и развитие человеческого капитала и кадрового потенциала предприятия в условиях современной инновационной экономики.» *Вестник университета. Инновационный менеджмент* 10: 122–126.
- Головина, Светлана Ю. 2015. «Правовое сопровождение непрерывного профессионального образования и профессиональной мобильности работников в условиях инновационной экономики.» *Бизнес, менеджмент и право* 1: 112–116.
- Керженцев, Платон М. 1968. *Принципы организации*. Москва: Экономика.
- Киселев, Игорь Я. 2001. *Трудовое право России. Историко-правовое исследование: учебное пособие*. Москва: НОРМА.
- Магницкая, Елена В., Сергей П. Маврин и Евгений Б. Хохлов. 2006. «А. С. Пашков — представитель петербургской научной школы.» В Пашков, Алексей С. *Избранные труды по трудовому праву: 5–11*. Санкт-Петербург: Издательский дом С.-Петербургского государственного университета.
- Новикова, Наталья В. 2019. *Организационно-правовые формы подготовки работника для работодателя в условиях рыночной экономики*. Пермь: Пермский государственный гуманитарно-педагогический университет.
- Новикова, Наталья В. 2016. «Государственная политика России в сфере образования и ее влияние на функции трудового права.» *Российский юридический журнал* 4 (109): 28–33.
- Пашков, Алексей С. 2006а. «Кадровая политика и роль права в ее реализации.» В Пашков, Алексей С. *Избранные труды по трудовому праву: 251–273*. Санкт-Петербург: Издательский дом С.-Петербургского государственного университета.
- Пашков, Алексей С. 2006б. «Право на образование как основа правового регулирования подготовки кадров.» В Пашков, Алексей С. *Избранные труды по трудовому праву: 37–56*. Санкт-Петербург: Издательский дом С.-Петербургского государственного университета.
- Чердниченко, Галина А. 2020. «Положение на рынке труда выпускников системы высшего и среднего профессионального образования.» *Вопросы образования* 1: 256–282.
- Шувалов, Николай И. 2021. «Рынок труда в России.» *VisaSam.ru*. 31 декабря. Дата обращения: 26 января, 2022. <https://visasam.ru/russia/rabotavrf/rynok-truda-v-rossii.html>

Статья поступила в редакцию 19 сентября 2021 г.;  
рекомендована к печати 14 декабря 2021 г.

Контактная информация:

Иванчина Юлия Валерьевна — д-р юрид. наук, доц.; julia.ivanchina@gmail.com

## Personnel policy of the state: Balance of public and private interests

J. V. Ivanchina

Ural State Law University,  
21, ul. Komsomolskaya, Ekaterinburg, 620137, Russian Federation

**For citation:** Ivanchina, Julia V. 2022. “Personnel policy of the state: Balance of public and private interests”. *Russian Journal of Labour & Law* 12: 108–121. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2022.109> (In Russian)

The article examines a complex of problems associated with the implementation of the state’s personnel policy in the context of the formation of an information society with an innovative economy based on knowledge, and when new requirements are imposed on labor resources. The content and directions of state policy cannot remain unchanged, since they are subordinated to goals and objectives that society and the state face in a certain historical period. For the formation of an effective personnel policy, the analysis of historical experience is of great importance, since only taking into account both positive and negative experiences can we find the best ways to solve existing problems. The article substantiates the provisions that the state’s personnel policy should be based on a balance of public and private interests, in the formation of a targeted, systematic and balanced system of training qualified workers, taking into account the possibility of continuous training and professional development throughout life. Special attention is paid to employees’ realization of the right to education when combining work with training. In addition, the issues of placement of personnel, taking into account social needs and the distribution of workers by regions of the country and types of activity, are considered. The author substantiates suggestions about the need: within the framework of school education, the acquisition of primary professional skills by students, as well as mastering the mass and most demanded professions in the labor market; amendments to labor legislation, which should allow employees to combine work with education, throughout their life, regardless of whether the employee has an appropriate level of education, but taking into account a differentiated approach in the scope of guarantees and compensations provided. In order to ensure public interests, it is concluded that it is possible to return the practice of both establishing quotas for young specialists and the practice of distributing graduates studying at the expense of budget funds to jobs.

**Keywords:** personnel policy, human resources, right to education, guarantees, compensation, labor market, employee, employer.

## References

- Barsuk, Mikhail A., Peter A. Kapyrin and Anna A. Lyutina. 2016. “Interrelation and development of human capital and human resources of an enterprise in a modern innovative economy.” *Vestnik universiteta. Innovatsionnyy menedzhment* 10: 122–126. (In Russian)
- Cherednichenko, Galina A. 2020. “The situation on the labor market of graduates of the system of higher and secondary vocational education.” *Educational questions* 1: 256–282. (In Russian)
- Golovina, Svetlana Yu. 2015. “Legal support of continuing professional education and professional mobility of workers in an innovative economy.” *Biznes, menedzhment i pravo* 1:112–116. (In Russian) 112–116. (In Russian)
- Kerzhentsev, Platon M. 1968. *Principles of organization*. Moscow: Ekonomika Publ. (In Russian)

- Kiselev, Igor Ya. 2001. *Labor Law of Russia. Historical and legal research*. Tutorial. Moscow: NORMA Publ. (In Russian)
- Magnitskaya, Elena V., Sergey P. Mavrin and Evgeny B. Khokhlov. 2006. "A. S. Pashkov — representative of the St. Petersburg Scientific School." In Pashkov, Alexey S. *Selected Works on Labor Law*, 5–11. St Petersburg: St Petersburg University Press. (In Russian)
- Novikova, Natalia V. 2016. "State policy of Russia in the field of education and its impact on the functions of labor law." *Russian Law Journal* 4 (109): 28–33. (In Russian)
- Novikova, Natalia V. 2019. *Organizational and legal forms of training an employee for an employer in a market economy*. Perm: Perm State Humanitarian Pedagogical University Publ. (In Russian)
- Pashkov, Alexey S. 2006. "The right to education as the basis of legal regulation of personnel training." In Pashkov, Alexey S. *Selected Works on Labor Law*, 37–56. St Petersburg: St Petersburg University Press. (In Russian)
- Pashkov, Alexey S. 2006. "Personnel policy and the role of law in its implementation." In Pashkov, Alexey S. *Selected Works on Labor Law*, 251–273. St Petersburg: St Petersburg University Press. (In Russian)
- Shuvalov, Nikolay I. 2021. "Labor market in Russia." *VisaSam.ru*. December 31. Accessed January 26, 2022. <https://visasam.ru/russia/rabotavrf/rynok-truda-v-rossii.html>. (In Russian)

Received: September 19, 2021

Accepted: December 14, 2021

#### Author's information:

Julia V. Ivanchina — Dr. Sci. in Law, Associate Professor; [julia.ivanchina@gmail.com](mailto:julia.ivanchina@gmail.com)