



Свидетельство о регистрации средств массовой информации  
ПИ № ФС77-59046  
от 18 августа 2014 г.

Эл. № ФС77-623919  
от 3 июля 2015 г.

## *Альманах «Крым»* *№ 15*

ISSN 2658-7793

4 выпуска в год.

**Сайт:** <http://etnosocium.ru/almanakh-krym> (входящего в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ)

**Языки:** русский, английский.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka.

**Учредитель:** Фонд поддержки межнациональной культуры и общественных международных отношений

Москва 2019

## Цели и тематика

Создавая наш альманах мы объединяем усилия, мысли, чувства тех, кто воспринимает Крым не только с точки зрения опыта прошлых поколений, но и как место, где предстоит еще много и много работать, трудиться, сотрудничать людям разных культур, разных этноконфессиональных ориентиров, людям разных поколений, размышляющих об экономических и политических судьбах полуострова.

Альманах «Крым» является международным журналом как по составу редакционной коллегии, так и по авторам и тематике публикаций.

Журнал предназначен для публикаций научных статей являющимися результатом фундаментальных и прикладных научных исследований российских и зарубежных ученых, обзорных научных материалов, научных сообщений, тематических библиографических обзоров. В журнале могут быть опубликованы материалы, научная ценность которых и пригодность для публикации оценена редакционным советом журнала.

В состав редакционного совета входят специалисты внесшие значительный вклад в развитие науки. Все участники редакционного совета имеют ученые степени.

Все научные статьи, поступившие в редакцию журнала, проходят двойное слепое рецензирование.

Редакционный совет журнала приглашает к сотрудничеству специалистов специальностей:

- Экономика. Экономические науки;
- Политика. Политические науки;
- Комплексное изучение отдельных стран и регионов.

для подготовки специальных тематических выпусков.

**Электронный адрес:** [izdanie-k@list.ru](mailto:izdanie-k@list.ru).

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://etnosocium.ru/almanakh-krym>.

---

### Специальности:

08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством

08.00.08 Финансы, денежное обращение и кредит

08.00.14 Мировая экономика

---

Оригинал-макет подготовлен Фондом поддержки межнациональной культуры и общественных международных отношений.

105066, Москва, Спартаковская ул., д. 19, стр. 3.

**Тел.:** +7 (495) 708-3000

Зам. главного редактора **Чапкин С.В.**

Корректор **Белоусова Е.А.**

Верстка и дизайн **Брик Т.А.**

Бумага офсетная №1.

Гарнитура Minion Pro

Формат 60x90/16.

Тираж 1000 экз. Усл. п.л. 5,875



Certificate of registration of mass media  
ПИ № ФС77-59046  
Founded in August 18, 2014

Эл. № ФС77-62319  
Founded in July 3, 2015

# *Аlmanac «CRIMEA»*

## *№ 15*

**ISSN** 2658-7793

4 issues per year

**Site:** <http://etnosocium.ru/almanakh-krym>

**Languages:** Russian, English.

The journal's materials are placed on Russian Scientific Electronic Library,  
Electronic Journals Library (Cyberleninka).

**Founder:** The fund for the support of inter-ethnic culture and public and  
international relations

Moscow 2019

## Aims and Scope

Creating our almanac, we wanted to unite the efforts, thoughts, feelings of those who perceive the Crimea not only from the point of view of historical experience of past generations, but also as a place where there is still a lot and a lot to work, to work for people of different cultures, different ethno-confessional orientations, people of different generations, reflecting on the political fate of the peninsula.

Almanac "CRIMEA" is international both in terms of the editorial structure and expert board and authors and subjects of publications.

The journal is intended to publish results of the fundamental and applied scientific researches of the Russian and foreign scientists in the form of scientific articles, review scientific material, bibliographical reviews on specific topics of scientific researches. The journal may publish the materials with the scientific value and suitability for publication valued by the journal editorial board.

The composition of the Editorial Board consists specialists who made a significant contribution to the development of science. All members of the Editorial Board have academic degrees.

An bilateral anonymous ("blind") peer review method is mandatory for processing of all scientific manuscripts submitted to the editorial staff of Almanac "CRIMEA". This implies that neither the reviewer is aware of the authorship of the manuscript, nor the author maintains any contact with the reviewer.

The editorial board of the journal invites for cooperation the professionals engaged in such spheres as:

- Economy. Economic sciences;
- Politics. Political science;
- Comprehensive study of individual countries and regions;

for thematic issue initiatives with guest editors.

**E-mail:** [izdanie-k@list.ru](mailto:izdanie-k@list.ru).

Further information regarding notes for contributors, subscription, and back volumes is available at: <http://etnosocium.ru/almanakh-krym>.

---

### Specialties:

08.00.05 Economics and Management of National Economy

08.00.08 Finance, money circulation and credit

08.00.14 World Economy

---

The fund for the support of inter-ethnic culture and public and international relations.

#### Address of the Editorial Board:

19-3. Spartakovskaya str., 105066, Moscow, Russia.

**Ph.** +7 (495) 708-3000

Deputy. Chief Editor **Chapkin S.V.**

Corrector **Belousova E.A.**

Layout **Brik T.A.**

Offset paper №1.

Size 60x90/16.

Printing run 100 copies. Open price.

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

### Главный редактор:

**Рябова Е.И.**, кандидат политических наук, доцент кафедры трудового права Института экономики и права (филиала) ОУП ВО «Академии труда и социальных отношений» в г. Севастополе. Разработчик и преподаватель курсов повышения квалификации для государственных гражданских служащих в г. Севастополе. Ведущий специалист по трудовым и служебным спорам.

### Заместитель главного редактора:

**Кондрашихин А.Б.**, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и менеджмента, Институт экономики и права (филиал) ОУП ВО «Академия труда и социальных отношений» г. Севастополе.

### Ученый совет:

**Белов В.Г.**, доктор экономических наук, профессор, Вольное экономическое общество (Президент).

**Болотских Е.Г.**, почетный член Российской Академии Художеств, Заслуженный художник Российской Федерации, Член Российского Союза Художников, Московского Союза Художников, Творческого Союза Художников России, Международного Художественного Фонда, Профессор Кафедры дизайна РГСАИ.

**Водолацкий В.П.**, доктор социологических наук, депутат Государственной Думы Российской Федерации, Верховный Атаман Союза Казаков-Воинов России и Зарубежья, Казачий генерал.

**Дорина Е.Б.**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой Национальной экономики и государственного управления, Белорусский государственный экономический университет, г. Минск, Республика Беларусь.

**Кантаева О.В.**, доктор экономических наук, аттестованный аудитор РФ, Генеральный директор ООО «Аудиторская фирма «ЛЮДМИЛА».

**Ларина Т.В.**, кандидат экономических наук, заместитель начальника управления - начальник отдела Департамента экономического развития города Севастополя.

**Мартынкин А.В.**, кандидат исторических наук, директор Центра политических и этноконфессиональных исследований при Филиале МГУ в г. Севастополе, и.о. заместителя декана историко-филологиче-

ского факультета, доцент кафедры истории и международных отношений Филиала МГУ в г. Севастополе.

**Михайленко А.Н.**, доктор политических наук, профессор, государственный советник Российской Федерации 3 класса.

**Мурашко С.Ф.**, профессор, доцент. Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, Профессор кафедры русского и иностранных языков, Московская академия Следственного комитета Российской Федерации.

**Наумова Г.Р.**, доктор исторических наук, профессор МГУ имени М.В. Ломоносова.

**Стаськов Н.В.**, доктор политических наук, эксперт.

**Терновая Л.О.**, доктор исторических наук, профессор МАДИ (Московский автомобильно-дорожный государственный технический университет).

**Тумакова С.В.**, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры Экономики и менеджмента, Институт экономики и права (филиал) ОУП ВО «АТиСО» в г. Севастополе.

**Фотина Л.В.**, доктор экономических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**Хонали Курбонзода**, доктор исторических наук. Профессор, ректор Государственного учреждения «Республиканский Институт Повышения Квалификации и Преподготовки Работников Сферы Образования», Таджикистан. Республиканский Институт Повышения Квалификации и Преподготовки Работников Сферы Образования.

**Янускина В.В.**, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры правоведения и практической юриспруденции Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

### **Международный блок:**

**Инь Жуюй**, КНР, Дальневосточный Федеральный Университет.

**Сорвилов Б.В.**, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедры Экономической теории и мировой экономики Гомельского государственного университета имени Франциска Скорины.

**Вань Хайянь**, кандидат экономических наук. Старший научный сотрудник, Заместитель заведующии Центра по изучению ЦА, Центр по изучению России, Институт международных отношений и регионального развития и Институт по изучению ШОС Восточно-китайского педагогического университета.

## EDITORIAL COUNCIL

### Chief Editor:

**Ryabova E.I.**, Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of theoretical and public law courses, Institute of Economics and Law (affiliate) educational institutions of higher education unions «Academy of Labor and Social Relations» in Sevastopol. Developer and teacher of advanced training courses for public affairs of employees in the city of Sevastopol. Leading expert on labor and official disputes.

### Deputy Chief Editor:

**Kondrashihin A.B.**, Doctor of Economics, Professor, Department of Economics and Management, Institute of Economics and Law (Branch) “Academy of Labour and Social Relations” in Sevastopol.

### Academic Council:

**Belov V.G.**, Doctor of economic sciences, Professor, Free Economic Society (President).

**Bolotskih E.G.**, Honored Member of the Russian Academy of Arts, Honored Artist of the Russian Federation, Member of the Russian Union of Artists, the Moscow Union of Artists, the Creative Union of Artists of Russia, the International Art Foundation, Professor of the Design Department of the Russian State University of Art and Design.

**Dorina E.B.**, Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department of National Economy and Public Administration, Belarusian State Economic University, Minsk, Republic of Belarus.

**Fotina L.V.**, Doctor of Economic Sciences, Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

**Honali Kurbonzoda**, Doctor of Historical Sciences. Professor, Rector of the “National Institute of professional development and training of educators”, Tajikistan.

**Kontaeva O.V.**, Doctor of Economic Sciences, Certified Auditor of the Russian Federation, General Director of “Lyudmila” Audit firm.

**Larina T.V.**, Candidate of Economic Sciences, Deputy Head of the economic development department in Sevastopol.

**Martinkin A.V.**, Candidate of Historical Sciences, Director of the Center for Political and Ethnic Confessional Studies at the Moscow State University in Sevastopol, Deputy Dean of the Faculty of History and Philol-

ogy, Associate Professor of the Department of History and International Relations of the Moscow State University in Sevastopol.

**Mikhaylenko A.N.**, Doctor of Political Sciences, Professor, State Counselor of the Russian Federation of the 3rd class.

**Murashko S.F.**, Professor. Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Professor of the Department of Russian and Foreign Languages, Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation.

**Naumova O.V.**, Doctor of Historical Sciences, Professor, Lomonosov Moscow State University.

**Stas'kov N.V.**, Doctor of Political Sciences, Expert.

**Ternovaya L.O.**, Doctor of Historical Sciences, Professor MADI (The Moscow Automobile and Road Construction University).

**Vodolackiy V.P.**, Doctor of Social Sciences, Deputy of the State Duma of the Russian Federation, Supreme Ataman of the Union of Cossacks of Russia and abroad Warriors, Cossack General.

**Yanus'kina V.V.**, Candidate of Law, Lecturer of the department of jurisprudence and practical jurisprudence, Institute of Social Sciences of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

**Yumakova S.V.**, Doctor of Economic Sciences, Professor, Department of Economics and Management, Institute of Economics and Law in Sevastopol.

### **International block:**

**In Jui**, People's Republic of China, Far Eastern Federal University.

**Sorvirov B.V.**, Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department of Economic Theory and World Economy of Francis Skaryna Gomel State University.

**Wang Haiyan**, Candidate of Economic Sciences. Senior Researcher, Deputy Head of the Center for Central Asian Studies, Center for Russian Studies, Institute of International Relations and Regional Development and the Institute for the Study of the SCO East China Pedagogical University.



# Содержание

## ***Крым в мировой экономике и геополитике***

<b><i>Грязнова В.Н., Протопопов А.А.</i></b> Кадровая стратегия в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.....	11
<b><i>Эльбрусев Р.Д.</i></b> Управление государственной собственностью в государственных корпорациях: цели, задачи, приоритеты.....	17
<b><i>Кишковский М.А.</i></b> Концептуальные основы применения процедур управления по результатам в деятельности государственных органов.....	24

## ***Экономика и право***

<b><i>Гольдин Г.Г., Терновская Л.О.</i></b> Правовые основы безопасности международного туризма.....	36
<b><i>Назирова Комрон</i></b> Кадровая политика органов местного самоуправления Республики Таджикистан.....	46

## ***Экономика образования***

<b><i>Жильцов В.И., Тихомирова А.А.</i></b> Карьерные стратегии в системе государственного управления.....	57
<b><i>Грязнова В.Н., Царева А.В.</i></b> Коучинг как технология мотивации в системе государственной гражданской службы.....	62

## ***Экономика туризма. Финансы и денежное обращение***

<b><i>Терновская Л.О.</i></b> In vino veritas: винная компонента истории Крыма.....	69
---	----

## ***Экономика и живая история***

<b><i>Жильцов В.И., Фан Ким Ань</i></b> Технологии обеспечения прохождения служащими государственной гражданской службы в Социалистической Республике Вьетнам.....	80
<b><i>Аннотации</i></b> .....	87
<b><i>Авторы</i></b> .....	93

# Content

## ***Crimea in the world economy and geopolitics***

<b><i>Gryaznova V.N., Protopopov A.A.</i></b> Personnel strategy in the system of civil service of the Russian Federation.....	11
<b><i>Elbrusov R.D.</i></b> Management of state property in public corporations: goals, objectives, priorities.....	17
<b><i>Kishkovsky M.A.</i></b> Conceptual framework for the use of performance management procedures in government activities.....	24

## ***Economics and Law***

<b><i>Goldin G.G., Ternovaya L.O.</i></b> Legal framework for the security of international tourism.....	36
<b><i>Nazirov Komron</i></b> Personnel policy of local governments of the Republic of Tajikistan.....	46

## ***Economics of Education***

<b><i>Zhiltsov V.I., Tikhomirov A.A.</i></b> Career strategies in public administration.....	57
<b><i>Gryaznova V.N., Tsareva A.V.</i></b> Coaching as a technology of motivation in the civil service system.....	62

## ***Economy of Tourism.***

### ***Finance and money circulation***

<b><i>Ternovaya L.O.</i></b> In vino veritas: the wine component of the history of Crimea.....	69
---	----

## ***Economy and Living History***

<b><i>Zhiltsov V.I., Fan Kim Anh</i></b> Enforcement technologies for civil servants in the Socialist Republic of Vietnam.....	80
<b><i>Abstracts</i></b> .....	90
<b><i>Authors</i></b> .....	94

**Грязнова В.Н.**

*Кандидат социологических наук.  
Доцент кафедры государственной службы и кадровой политики.*

**Протопопов А.А.**

*Магистрант программы  
«Государственная служба и кадровая политика»  
ИГСУ (Институт государственной службы и управления) РАНХиГС  
(Российская академия народного хозяйства и государственной службы)  
при Президенте Российской Федерации.*

## **Кадровая стратегия в системе государственной гражданской службы Российской Федерации**

В условиях глобализации без эффективного применения интеллектуально-кадрового потенциала, применения новейших кадровых стратегий и формирования нового кадрового состава органов власти невозможны прорыв Российской Федерации в развитии, достижение экономикой конкурентоспособности в современном мире. Вследствие этого крайне важно найти и внедрить инновационные идеи, технологии, механизмы управления, оптимизировать работу органов государственной власти в целях развития Российской Федерации.

Существующий механизм государственного регулирования кадровой политики не позволяет сконцентрировать кадровые ресурсы регионов на приоритетных направлениях социально-экономического развития, добиваться более эффективного их использования. Вследствие этого происходит снижение профессионализма государственного аппарата, доверия населения к органам власти, отток квалифицированных кадров. В связи с этим проблема совершенствования кадровой политики и выработка эффективных кадровых стратегий достаточно актуальна для государственной службы.

Кадровая стратегия крайне важный элемент в системе государственного управления в условиях изменений. Оптимизация и планирование кадровых процессов является ключевым фактором в контексте развития государственного управления. Эффективность и результативность кадрового обеспечения государственных орга-

нов напрямую зависит от правильно выстроенной кадровой стратегии.

Эффективности кадровой стратегии в Российской Федерации будет способствовать проведение правового мониторинга, особенно на коррупциогенность нормативных правовых актов в сфере государственной гражданской службы.

Кадровые стратегии и кадровые технологии тесно связаны с кадровой политикой. Необходимо отметить, что кадровая стратегия встраивается в кадровую политику одним из основополагающих факторов развития.

Кадровая стратегия организации является долгосрочным документом, рассчитанным как минимум на пятилетний период, и представляет собой совокупность основных подходов организации к разработке системы воздействий на персонал для реализации выработанной стратегии развития организации.

Процесс разработки и реализации кадровой стратегии является непрерывным. Это находит отражение в тесной взаимосвязи с решением стратегических задач предприятия как на краткосрочный и среднесрочный периоды, так и на длительную перспективу. Такого рода конкретизация кадровой стратегии воплощается в стратегическом плане, где содержатся задачи и конкретные мероприятия по ее выполнению, сроки выполнения, ответственные лица по каждой отдельно взятой задаче, объем ресурсов необходимых для реализации (финансовых, информационных и др.).

Генеральной целью реализации кадровой стратегии организации является обеспечение качества ее персонала на уровне, позволяющем наиболее эффективно реализовать стратегические цели и политические задачи организации на каждом этапе ее деятельности. Под обеспечением качества персонала понимается наибольшее достижение соответствия его качественных и количественных характеристик текущим и перспективным потребностям организации.

Как показывает историческая практика, формирования государственной кадровой стратегии является довольно сложным, многогранным процессом. Он может быть результативным в случае соблюдения определенных требований и условий, включает в себя последовательное осуществление ряда научно-исследовательских, организационно-управленческих, политических и законодательных действий. Кадры являются наиболее стабильным социальным элементом общества и государства, носителем их традиций и опыта. Именно кадры сохраняют эти качества даже во время смены об-

щественно-политического строя, изменения структур и устройства государства.

В разработке государственной кадровой стратегии важно отличать отдельные этапы:

- разработку кадровой доктрины;
- разработку концепции государственной кадровой политики, определение ее содержания (системы целей, приоритетов, принципов и т.д.);
- разработку программ (целевых, комплексных и др.);
- составление и налаживание механизмов реализации кадровой политики, решению ее отдельных проблем.<sup>1</sup>

Итак, прежде чем определять пути и средства решения конкретных кадровых проблем, важно определить принципы и концептуальные позиции государственной кадровой политики, ее место и роль в государственной деятельности, субъекты и объекты кадровой политики, специфику их взаимодействия и т.п.

Один из ключевых разделов кадровой стратегии — стратегический план работы государственного органа по управлению кадрами.

Стратегический план работы по управлению кадрами отражает кадровые и организационные приоритеты, которые являются важными и необходимыми для реализации общей стратегии государственного органа.

Цель кадровой стратегии органов государственной власти — обеспечить эффективное функционирование аппарата государственного управления, формирования, подготовка, расстановка и рациональное использование высококвалифицированных кадров в государственном секторе различных отраслей хозяйства и на разных направлениях деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, создание национальной управленческой элиты.

Для эффективной реализации стратегии государственного органа необходимо точно понимать, какими ресурсами будет реализована данная стратегия: финансовыми, информационными, кадровыми.

**С одной стороны**, чётко сформулированная стратегия или стратегический план государственного органа, содержащие цели и задачи по эффективной реализации его функций, должны стать основой для формирования кадровой стратегии, направленной на

---

<sup>1</sup> Новокрещенов, А.В. Муниципальная власть и муниципальные служащие [Текст] / А.В. Новокрещенов, Т.Д. Пшеничникова. - М.: ЮНИТИ, 2010. С. 124.

рациональное и оптимальное использование кадровых ресурсов в конкретный плановый период.

**С другой стороны**, правильно выстроенная кадровая стратегия будет одним из важнейших условий успешной реализации стратегического плана государственного органа.

Реализуя стратегию государственного органа и кадровую стратегию, необходимо осуществлять мониторинг и контроль, направленные на комплексную оценку хода и итогов реализации данных стратегий.

Создание механизма реализации государственной кадровой политики — сложная теоретическая проблема, недостаточно разработана в науке государственного управления. Относительно предмета кадровой политики механизм — это система, предназначенная для преобразования движения кадровых процессов в заданном направлении.

С целью повышения эффективности кадровой политики очень важно наладить устойчивые, надежные механизмы и технологии работы с кадрами, которые бы гарантировали оптимизацию кадровой деятельности.

Реализация кадровой стратегии направлена на обеспечение реализации общей стратегии государственного органа, его конкурентоспособности, ориентированной на повышение эффективности, достижение общественно значимых, а также успешную реализацию государственной политики, направленной на устойчивое развитие Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного следует, что при реализации кадровой политики в системе государственной службы основное внимание необходимо также уделять решению следующих задач:

- управление развитием профессиональных качеств государственных служащих;
- обновление и ротация их кадрового состава;
- формирование кадрового резерва и его эффективное использование;
- объективная оценка результатов деятельности государственных служащих.

Государственная кадровая стратегия - это стратегия формирования, развития и востребованности потенциала государственного управления (на общегосударственном уровне).

Это комплексный и стратегический подход к кадровому обеспечению государственной службы (включая профессиональ-

ные, социально-экономические, государственно-политические, правовые и другие аспекты), к развитию кадрового потенциала государства.

Концепция кадровой стратегии в системе государственного управления Российской Федерации представляет собой систему официально установленных направлений работы с кадрами в органах государственной власти Российской Федерации, осуществляемых специально уполномоченными субъектами.

Ученые сходятся во мнении, что необходимо нормативно закреплять основы кадровой стратегии в Российской Федерации.

Все функции кадровой стратегии направлены на достижение единой цели. Она заключается в формировании стабильного, высокопрофессионального кадрового потенциала в органах государственной власти, отвечающего современным запросам системы государственного управления и гражданского общества.

Концепция кадровой стратегии в сфере государственной гражданской службы неразрывно связана с качественными характеристиками государственного управления. От уровня качества кадрового потенциала и работы с ним зависит эффективность модернизации управления субъектами Российской Федерации. Переход от объектно-ориентированной к проблемно-ориентированной системе организации исполнительной власти должен привести к повышению ответственности государственных служащих, снижению затрат, уменьшению межведомственных согласований, сокращению государственного аппарата, отказу от государственного регулирования там, где оно не требуется, и, в конечном итоге, к повышению эффективности государства в целом.

Отсутствие единой Концепции кадровой стратегии в системе государственной гражданской службы в настоящее время компенсируется наличием многократных упоминаний о необходимости ее существования в различных федеральных и региональных нормативных правовых актах.

Кадровая стратегия представляет собой жизненно необходимый общественный, государственный процесс, эффективность которого определяется объективными условиями и субъективными факторами.

Заложенный в обществе потенциал может реализовать себя через сознательную деятельность людей, стремящихся использовать преимущества демократического строя в интересах повышения эффективности функционирования всех социальных институтов, в

том числе и государственной службы. В этом плане самое позитивное значение имеет новый этап реформирования данного института, разработка концептуальных положений реформы, в которой важное значение придается и совершенствованию кадровой политике, а также повышению уровня профессионального развития государственных служащих.

### Список литературы:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»\ Российская газета. - №146. – 03.07.2014
2. Указ Президента Российской Федерации №204 от 7 мая 2018 года «О национальных идеях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года // Российская газета – Федеральный выпуск №71601(97) от 9 мая 2018 года.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. - М.: изд-во Омега-Л, 2010. 301 с.
4. Добролюбова Е.И., Александров О.В. Стратегическое управление кадровыми ресурсами на государственной службе как инструмент оптимизации их численности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 124-142.

### Bibliography

1. Federal Law of 28.06.2014 No. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation" \ Rossiyskaya Gazeta. - №146. - 07/03/2014
2. Decree of the President of the Russian Federation No. 204 of May 7, 2018 "On the national ideas and strategic objectives of the development of the Russian Federation until 2024 // Russian newspaper - Federal Issue No. 71616 (97) of May 9, 2018.
3. Atamanchuk G.V. Theory of Public Administration / G.V. Atamanchuk. - M.: Izd-vo Omega-L, 2010. 301 p.
4. Dobrolyubova E.I., Aleksandrov O.V. Strategic management of human resources in the public service as a tool to optimize their numbers // Issues of state and municipal management. 2015. № 1. P. 124-142.



**Эльбрусев Р.Д.**

*Магистрант программы  
«Государственная служба и кадровая политика»  
ИГСУ (Институт государственной службы и управления)  
РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы)  
при Президенте Российской Федерации.*

## **Управление государственной собственностью в государственных корпорациях: цели, задачи, приоритеты**

Во многих странах роль государственных корпораций заключается в применении бизнес технологий в государственном регулировании, что дает возможность достижения высоких результатов за счет аккумуляции сил и средств для реализации проектов национального масштаба. С одной стороны, статус государственной собственности предполагает значительный научно-производственный и кадровый потенциал государственных корпораций, при этом некоммерческий характер их деятельности в целом позволяет направлять прибыль таких организаций на цели хозяйственного и социального развития. Однако, с другой стороны правовой характер имущества государственных корпораций, отличается тем, что оно получено путем огосударствления отдельных видов деятельности, с одновременной приватизацией части государственных активов, что в значительной степени изменило объем, структуру и, частично, статус государственной собственности.

Государственная корпорация как организационно-правовая форма предполагает некоторые недостатки не свойственные акционерным обществам и унитарным предприятиям, среди них:

- отсутствие основных составляющих «общественно - полезных функций» и соответственно категорийно-правового аппарата в этой сфере, что затрудняет расширенное толкование функций отдельных организаций (за рубежом, зачастую такие функции конкретизированы: помощь целевым группам, защита законных прав и интересов отдельных категорий лиц и прочие);
- отсутствие четких механизмов контроля передачи государственного имущества, контроль за собственностью государственной корпорации может быть выведен из под надзора Счетной палаты Российской Федерации;
- отсутствуют принципы – руководящие начала управления иму-

ществом, что чревато возможными коррупционными рисками, слабо раскрыты вопросы реорганизации и ликвидации таких организаций.

Однако следующие преимущества государственной корпорации трудно переоценить, среди них:

- конкретные цели создания, в частности в рамках реализации капиталоемких проектов;
- приоритет интересов общества в использовании государственного имущества;
- возможность осуществления предпринимательской деятельности, прибыль от которой направляется на общественно-полезные цели.

Таким образом, деятельность государственных корпораций с одной стороны имеет институциональные признаки, направлена на создание новых возможностей. В то же время в этой сфере присутствуют существенные риски, связанные со злоупотреблениями руководства при взаимодействии с частными компаниями, при реализации полномочий, распоряжении государственными активами, что в конечном счете может привести к существенному снижению качества управления государственной собственностью. Снижение этих рисков и устранении недостатков позволит оптимизировать деятельность корпораций, превратив их в реально действующий институт модернизации, восстановления хозяйственной системы страны.

Фактически государственные корпорации как институты развития создаются для решения проблем в области управления государственной собственностью. Практика показывает, что объединение государственного регулирования и рыночного подхода позволяет оптимально подходить к решению крупных социально-экономических проблем и развивать хозяйственную систему страны.

Являясь своеобразным механизмом инновационной экономики государственные корпорации становятся ключевыми субъектами развития государственно-частного партнерства. Однако результаты работы таких институтов оценены недостаточно, в этом плане анализ существующего опыта в этой сфере позволит сформулировать адекватные рекомендации для развития корпоративных отношений.

Стоит отметить, по мнению ряда экспертов в последние годы идет процесс некоторого огосударствления экономики, в рамках которого роль государства в экономической, в том числе предпринимательской деятельности заметно возросла. В стратегическом плане, указанная тенденция привела к активному созданию крупных вертикальноинтегрированных структур не только в оборонно-промышленном комплексе, но и в отраслях, имеющих гражданское значение. Деятельность последних имеет отношение к решению проблем не

только экономического, но социально-политического значения.

В 90-е годы прошлого века Россия пережила самый сложный экономический кризис, результатом которого стала неконтролируемая приватизация государственных активов, распространились теневые методы экономической деятельности. На фоне массовой коррупции в государственном секторе активизировался массовый отток капитала, сформировались «пояса застойной бедности». Важнейшей задачей нового века стало формирование новых инструментов управления, позволяющих вернуть под контроль государства системообразующие отрасли и ресурсы страны.

В 2000 году в Президентом России В.В. Путиным был объявлен курс на восстановление активной роли государства в экономике страны, при этом основными направлениями государственной политики в этой сфере стали:

- «равно удаленность» государства от всех предпринимательских структур и деполитизация отношений в этой сфере;
- «прозрачность» бизнеса для государства и корпоративизация российской экономики.

В результате масштабной экспансии государству удалось не только повысить роль контрольно-надзорных органов, но и значительно увеличить долю государственных активов, подчиненных отраслевым государственным холдингам («Объединенная авиастроительная корпорация», «Рособоронэкспорт»), а также сформировать корпоративные структуры в приоритетных направлениях государственной политики («Роснано», «Росатом», «Ростехнологии», «Олимпстрой»), целью которых стало преодоление экономического спада.<sup>1</sup>

Следует также отметить, что в отличие от акционерного общества (независимо от долевого участия Российской Федерации), государственная корпорация не может быть признана банкротом. На исследуемые структуры не распространяются требования о раскрытии информации, обязательные для акционерных обществ.

Схожей с государственной корпорацией структурой обладают унитарные предприятия (государственные и муниципальные, однако их отличие состоит в том, что госкорпорации выведены из-под контроля государственных органов, включая формальный контроль. В частности, госкорпорации не обязаны отчитываться перед органами государственной власти, за исключением ежегодного представления Правительству отчета, аудиторского заключения по ведению бухгал-

<sup>1</sup> Шохин А.Н. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия: монография. НИУ «Высшая школа экономики». М.: Дом Высшей школы экономики, 2011. 349 с.

терского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности, заключения ревизионной комиссии по результатам проверки финансовой (бухгалтерской) отчетности, некоторых иных документов. Любые другие органы власти не имеют права вмешиваться в деятельность корпораций.

Примечательной особенностью государственных корпораций является то, что решение о их создании принимается Государственной Думой Федерального Собрания и имеет форму федерального закона. Закон индивидуально регулирует условия финансирования, управления и контроля.

Ряд корпораций подчиняется лично Президенту Российской Федерации, их социальная роль предполагает значительные бюджетно-финансовые ресурсы. Стоит отметить, что в целом на долю государственных корпораций приходится более половины государственных инвестиций, что в натуральном выражении соответствует примерно 1 трлн. руб.

Пользуясь возможностью осуществления предпринимательской деятельности государственные корпорации наделены правом выступать в качестве учредителя акционерных обществ, приобретать ценные бумаги. Дочерние и зависимые (ДЗО) от госкорпораций компании могут осуществлять любые действия на рынке, включая, в том числе, и первичное публичное размещение акций (ИРО). Примечательным является тот факт, что создание государственных корпорации не предполагает каких-либо ограничений в выборе вида экономической деятельности, в части направлений бизнеса данные структуры могут выступать субъектами банковского и кредитного рынка, рынка консалтинговых услуг, услуг в сфере закупок и распределения средств бюджетной системы Российской Федерации. Собственно государственные корпорации в настоящее время составляют каркас государственной экономики, отвечают интересам исторического развития России и гармонично встроены в систему стратегического планирования и социально-экономического развития страны.<sup>2</sup>

Вместе с тем опыт функционирования государственных корпораций демонстрирует ряд рисков и недостатков, связанных с деятельностью таких организаций. В частности, указанные структуры, осуществляя свои полномочия, фактически «размывают», и, в некотором роде девальвируют роль Правительства. Ввиду нечеткости разделения компетенций, наличия возможностей для злоупотреблений

2 Глазкова Л. Госкорпорации: новый каркас экономики или пучина для исчезновения бюджетных средств? // Российская Федерация сегодня. 2008. № 9. ([http://www.russia-today.ru/2008/№o\\_09/09\\_SF\\_02.htm](http://www.russia-today.ru/2008/№o_09/09_SF_02.htm)).

коррупционной направленности, за счет использования дополнительных функций и ресурсов, возникает некоторая нетранспортность процессов согласования и принятия управленческих решений, снижение эффективности расходования бюджетных средств и, в конечном счете, рост недовольства со стороны институтов гражданского общества. Кроме того следует согласиться с мнением А.В.Котенко о том что ряд государственных корпораций излишне ассоциированы с конкретными руководителями, что предполагает лоббирование не только ведомственных но личных интересов конкретными представителями административно-политической элиты.<sup>3</sup>

Целью создания государственных корпораций является поддержка и развитие тех областей стратегического значения, где низка привлекательность инвестирования для частного бизнеса и где позиции страны неуклонно снижаются. Без поддержки государства некоторые сферы российской экономики не восстановить. Поэтому нужно собрать остатки государственной собственности и сделать из них прибыльные компании. Это не означает возврат к госкапитализму, поскольку новые корпорации должны работать по рыночным законам. Появление в российской экономике государственных корпораций предполагает новый подход к созданию институтов развития и расширению сферы их деятельности, повышению результативности государственных программ и выполнению отдельных государственных функций, трансформации органов государственной власти для комплексного решения стратегических задач, расширению круга субъектов проведения долгосрочной государственной политики. Государственная корпорация как социально-экономический институт помимо новых возможностей несет и определенные риски: злоупотребления со стороны руководства корпораций своим положением в рамках взаимоотношений с частными компаниями, получение дополнительных функций, полномочий, ресурсов и в связи с этим снижение качества управления ресурсами при ненадлежащем уровне контроля со стороны государства. Снижение этих рисков и устранение недостатков сделает государственные корпорации действенным инструментом модернизации, восстановления отраслевой системы экономики, катализатором роста для частных инвестиций.

Таким образом, для обеспечения позитивного эффекта от деятельности государственных корпораций и сокращения рисков целесообразно:

<sup>3</sup> Котенко А.В. Об участии государственных корпораций в инновационном процессе как приоритетном направлении их деятельности. // Экономические науки. 2008. № 7. С. 206-209.

- применительно к созданным корпорациям четко определить место и роль каждой корпорации в реализации государственной политики, установить ограничения в плане нерационального расширения масштабов и областей их деятельности;
- принять конкретные стратегии и программы развития их деятельности, определить процедуры оценки их эффективности и результативности;
- обеспечить баланс между гибкостью в расходовании средств и регламентированностью принятия решений, развитостью процедур государственного и общественного контроля, прозрачность результатов деятельности;
- задействовать фактор личной ответственности руководителей корпораций за результаты их деятельности;
- учитывая публичный характер задач корпораций, расширить состав их наблюдательных советов за счет лиц, пользующихся высокой репутацией в обществе и при этом не являющихся представителями различных ветвей государственной власти, органов управления государственных компаний;
- организовать проведение регулярной общественной (независимой) экспертизы результатов деятельности данных корпораций с представлением соответствующих докладов Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ;
- на уровне федерального законодательства более четко определять условия и задачи создания государственных корпораций;
- установить в качестве обязательного требования для создания каждой корпорации предварительное наличие стратегии ее деятельности;
- обосновать невозможность решения поставленных задач иными способами, оценки рисков и предложений по возможным механизмам их ограничения.

Проведение указанного комплекса мероприятий позволит обеспечить эффективность деятельности государственных корпораций и достижение целей, стоящих перед ними в настоящее время.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации / принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.06.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

3. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 12.05.2018, № 20, ст. 2817.
4. Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии Росатом» // Собрание законодательства Российской Федерации от 03.12.2007, № 49, ст. 6078.
5. Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26.11.2007, № 48 (часть II), ст. 5814.
6. Агарков А.П., Голов Р.С. Управление инновационной деятельностью. М.: Дашков и КО. 2015. 218 с.
7. Варламов М.Г. Правовое обеспечение инновационной деятельности. Казань: КНИТУ. 2014. 441 с.
8. Глаголев С.Н., Дорошенко Ю.А., Моисеев В.В. Актуальные проблемы инвестиций и новаций в современной России. М.: Директ-Медиа. 2014. 426 с.
9. Глазкова Л. Госкорпорации: новый каркас экономики или пучина для исчезновения бюджетных средств? // Российская Федерация сегодня. 2008. № 9. ([http://www.russia-today.ru/2008/№0\\_09/09\\_SF\\_02.htm](http://www.russia-today.ru/2008/№0_09/09_SF_02.htm)).
10. Котенко А.В. Об участии государственных корпораций в инновационном процессе как приоритетном направлении их деятельности. // Экономические науки. 2008. № 7. С. 206-209.
11. Шохин А.Н. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия: монография. НИУ «Высшая школа экономики». М.: Дом Высшей школы экономики. 2011. 349 с.

## Bibliography

1. The Constitution of the Russian Federation / adopted by popular vote on 12/12/1993 (with amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of December 30, 2008 No. 6-FKZ, of December 30, 2008 No. 7-FKZ, of February 5, 2014 No. 2 -FKZ, dated 07.21.2014 No. 11-FKZ) // Meeting of the legislation of the Russian Federation of 04.08.2014, No. 31, Art. 4398.
2. Civil Code of the Russian Federation (Part One) of 11/30/1994 No. 51-FZ (as amended on 05.23.2018) (as amended and added, entered into force on 03.06.2018) // Meeting of the Legislation of the Russian Federation, 12/05/1994, No. 32, Art. 3301.
3. Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 No. 204 "On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024" // Collection of the legislation of the Russian Federation, 12.05.2018, No. 20, Art. 2817.
4. Federal Law of 01.12.2007 No. 317-ФЗ "On the State Atomic Energy Corporation Rosatom" // Collected Legislation of the Russian Federation of 03.12.2007, No. 49, Art. 6078.
5. Federal Law of 23.11.2007 No. 270-FZ (04.23.2018) "On the State Corporation for Promoting the Development, Production and Export of High-Tech Industrial Products" Rostec" // Collected Legislation of the Russian Federation of 26.11.2007, No. 48 (Part II), Art. 5814.
6. Agarkov A.P., Golov R.S. Innovation management. M.: Dashkov and KO. 2015. 218 p.
7. Varlamov M.G. Legal support of innovation. Kazan: KNITU. 2014. 441 p.
8. Glagolev S.N., Doroshenko Yu.A., Moiseev V.V. Actual problems of investments and innovations in modern Russia. M.: Direct Media. 2014. 426 p.
9. Glazkova L. Goskorporatsii: a new economic framework or an abyss for the disappearance of budget funds? // Russian Federation today. 2008. № 9. ([http://www.russia-today.ru/2008/№0\\_09/09\\_SF\\_02.htm](http://www.russia-today.ru/2008/№0_09/09_SF_02.htm)).
10. Kotenko A.V. On the participation of public corporations in the innovation process as a priority for their activities. // Economic Sciences. 2008. № 7. P. 206-209.
11. Shokhin A.N. Business and power in Russia: theory and practice of interaction: monograph. National Research University Higher School of Economics. M.: House of the Higher School of Economics. 2011. 349 p.

**Кишковский М.А.**

*Магистрант программы  
«Государственная служба и кадровая политика»  
ИГСУ (Институт государственной службы и управления)  
РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы)  
при Президенте Российской Федерации.*

**Концептуальные основы  
применения процедур управления по результатам  
в деятельности государственных органов**

Современная система государственного управления во всем мире находится в постоянной динамике. Необходимость осуществления грамотного эффективного планирования, оценки деятельности государственных органов и отдельных государственных служащих, достижения конкретных общественно значимых результатов, ориентированных на развитие государственного управления и экономики заставляет все ведущие страны мира, в том числе и Россию, искать новые механизмы и инструменты управления, которые позволят более эффективно распределять ресурсы в рамках данной системы, а также максимально объективно оценивать полученные результаты.

Зарубежный опыт демонстрирует, что в большинстве стран ОЭСР происходит поступательное внедрение системы управления по результатам в государственном управлении. При этом нельзя не отметить, что эта система не является неким уникальным изобретением именно политической сферы или сферы государственного управления, а во многом позаимствована из бизнеса, или, точнее, из теории менеджмента. Во многих крупных корпорациях эта система уже доказала свою эффективность, поэтому, учитывая успех внедрения в практику деятельности государственных органов некоторых других элементов, заимствованных из бизнеса (например, системы мотивации персонала), система управления по результатам также постепенно проходит этапы своего внедрения, и уже доказывает свою целесообразность.

Для Российской Федерации внедрение системы управления по результатам в государственное управление является особенно актуальным по целому ряду причин. Во-первых, существует острая необходимость совершенствования системы государственного управления, и использование системы управления по результатам органично



вписывается в контекст всей реформы государственного управления. Во-вторых, система управления по результатам доказала свою эффективность в других странах, позволила им укрепить экономику и преодолеть последствия кризиса, что особенно важно для России в условиях ухудшающейся экономической ситуации и нарастания внешнего давления. В-третьих, внедрение системы управления по результатам непосредственно связано с необходимостью реализации майских указов Президента Российской Федерации от 07.05.2018 в которых были обозначены национальные цели и стратегия социально-экономического развития Российской Федерации.

Система управления по результатам ведет свое начало от модель Нового государственного управления (New Public Management). Впервые она была теоретически проработана и использована в рамках реформ государственного управления в ряде государств с развитой экономикой (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия). Сама суть управления по результатам органически вытекает из теории Нового государственного управления, дополняет его ценности и принципы.

Свое распространение концепция Нового государственного управления получила после издания книги ученых Д. Осборна и Т. Гаеблера «Реформирование органов государственной власти: как предпринимательский дух трансформирует государственный сектор»<sup>1</sup>. Конечно, первые попытки внедрения данной концепции были начаты примерно за 10 лет до выхода книги в свет, однако особую популярность она приобрела именно тогда. Напомним, что механизм Нового государственного управления основан на представлении о том, что принципы управления в государственных и частных организациях схожи, и поэтому можно повысить эффективность государственного управления за счет внедрения в него рыночных принципов. Кратко основные инструменты НГМ можно описать следующим образом:

- Дебюрократизация и децентрализация государственного аппарата;
- Активное использование прогнозирования и стратегического анализа в органах государственной власти;
- Ориентация на потребителя (граждан), его потребности и запросы;
- Комплектование штатов органов государственной власти на основе содержательных, а не формальных критериев;

---

1 Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector // Addison-Wesley Publ. Co., 1992.

- Внедрение системы вознаграждения по результатам работы;
- Отказ от работы, не ориентированной на конечный результат;
- Сосредоточение на социально значимых результатах.

Как мы видим, управление по результатам является одной из важнейших составляющих Нового государственного управления.

На сегодняшний день систему управления по результатам можно назвать одной из наиболее успешных моделей управления в мире. Ее активно применяют во всех развитых странах мира, хотя ее оценки и остаются различными<sup>2</sup>. Основным определением системы управления по результатам является определение, предложенное Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), согласно которому управление по результатам – это «управленческий цикл, в рамках которого определяются целевые значения в области эффективности и результативности; менеджеры обладают возможностями для их достижения; проводится измерение и отчет о достигнутых результатах, а затем эта информация используется при решениях о финансировании, структуре, функционировании программ, а также при решения о поощрении и санкциях»<sup>3</sup>.

Изначальной идеей и первым инструментом, который внедрялся в рамках системы управления результатом, было бюджетирование по результатам, в рамках которого бюджетные ресурсы разделялись между государственными органами и ведомствами в зависимости от фактически достигнутых или запланированных результатов. Однако управление по результатам не сводится только лишь к бюджетированию, оно является лишь одной из его составных частей.

Важно отметить, что различные государства выработали разные модели бюджетирования по результатам, которые можно разделить на три группы. К первой группе относится модель, по которой бюджетирование основывается на презентации информации о результатах деятельности того или иного государственного органа. Такое бюджетирование не предполагает наличия прямой зависимости между объемом выделенных органу государственной власти средств и объемом достигнутых либо планируемых результатов.

2 См., например: Дубровин Ю. И. Административно-государственное реформирование в странах Европейского Союза: автореф. дисс. ... д-ра полит. наук. М.: Изд-во МГУ, 2009. 51 с.

Кларк Д., Суэйн Г. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным: предложения по проведению административной реформы в Канаде // Экономическая политика. 2006. № 3. С. 103-128.

3 Цит. по: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В., Клочкова Е.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. 2014. № 1 (87). С. 84.

В рамках второй модели практикуется механизм информационного обеспечения для принятия решений по бюджетированию на основе данных мониторинга планируемых и достигнутых результатов. Наконец, третья модель подразумевает использование механизмов прямого бюджетирования результатов на основе расчетов стоимости планируемых или достигнутых результатов в соответствии со стандартами качества.

Изначально внедрение системы управления по результатам в зарубежных странах было вызвано потребностью в достижении таких целей, как:

- Повышение эффективности государственного управления;
- Повышение качества принятия управленческих решений;
- Повышение уровня прозрачности и подотчетности органов государственной власти;
- Оптимизация бюджетных расходов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что управление по результатам – это уже состоявшаяся концепция, доказавшая свою эффективность на практике. Опыт таких государств, как США, Новая Зеландия, Великобритания, Австралия и др. демонстрирует, что управление по результатам действительно позволяет существенно улучшить систему государственного управления, повысить качество государственных услуг, оптимизировать бюджетные расходы, осуществлять более эффективную коммуникацию между государством и обществом.

Для осуществления управления по результатам используется специальная модель управленческого цикла, включающую в себя четыре этапа: планирование, реализацию, мониторинг и оценку, коррекцию. Каждый из этих этапов принципиально важен, и ошибка на одном из них приводит к искажению результатов и невозможности выстраивания эффективной системы государственного управления.

Для России внедрение системы управления по результатам также представляет значимость, поскольку все те причины, по которым когда-то Западные страны начали ее реализацию, актуальны и для нашей страны. При этом в нашей стране данный процесс уже запущен, однако его состояние и перспективы все еще требуют взвешенной оценки.

Как уже было сказано ранее, управление по результатам является одной из составляющих концепции Нового государственного управления, которая нашла свое применение во многих развитых странах мира. Управление по результатам стало важнейшим элементом реформы государственного управления и в России, которая была призвана пересмотреть взгляд на государственному и муниципальное

управление, придать ему новое качество. В качестве одной из мер Правительство РФ еще в 2005 году предложило «внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам».

С тех пор прошло более десяти лет, и за аналогичный период развитые страны успели пройти как минимум один этап внедрения управления по результатам, однако в нашей стране административная реформа проходила крайне противоречиво и непоследовательно, что не позволило произвести планомерный переход. Однако, важно понимать, что дело здесь не только в ошибках разработчиков реформы, но и в объективных факторах, которые затрудняют переход к данной системе.

В России внедрение системы управления по результатам идет уже на протяжении двух десятилетий, однако более целесообразно вести отсчет с начала проведения административной реформы, которая, во-первых, обозначила необходимость перехода к такой системе, а, во-вторых, наметила конкретный план такого перехода. Как отмечают исследователи из РАНХиГС, в российской практике внедрения системы управления по результатам можно выделить следующие этапы:

- Предварительный;
- Первый;
- Второй<sup>4</sup>.

На предварительном этапе были приняты отдельные нормативные правовые акты. Так, в 1995 году был принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>5</sup>, в котором были установлены требования в отношении стратегического планирования в органах государственной власти. В этом же году Постановлением Правительства Российской Федерации была внедрена практика использования федеральных целевых программ, которые стали первыми инструментами для осуществления программного управления в нашей стране.

На первом этапе внедрения системы управления по результатам

---

4 Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Клочкова Е.Н. Потенциал и система показателей и инструментов управления по результатам в деятельности органов власти: перспективы третьего поколения // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ [Электронный ресурс]. URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/om28.pdf> (дата обращения: 19.02.2019)

5 Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20.07.1995 № 115-ФЗ // Правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7264/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/) (дата обращения: 19.02.2019).

в России поступательно вводились принципы «нового государственного управления», а хронологически данный этап начался в 2003 году. В этом плане примечательны два федеральных закона, которые заложили базис для дальнейшего применения системы управления по результатам<sup>6</sup>. Стоит отметить, что на данном этапе Всемирный банк активно приветствовал внедрение данной системы в России, оказывал консультационную поддержку российскому правительству. В соответствии с ведущим мировым опытом первоначально система управления по результатам реализовывалась в рамках пилотных проектов в отдельных органах исполнительной власти как на федеральном, так и на субъектном уровне.

В целом же на первом этапе все происходило примерно так же, как и в других странах ОЭСР, решивших перейти на такую систему. Например, одной из первых мер стал переход на бюджетирование по результатам, которое началось с одобрения Правительством Российской Федерации в 2004 году Концепции реформирования бюджетного процесса. В частности, были предложены доклады о результатах и основных направлениях деятельности, а также ведомственные целевые программы.

Внедрение управления по результатам рассматривалось как частное направление административной реформы в Российской Федерации, в которой были оглашены основные механизмы и инструменты управления по результатам, используемые на всех уровнях власти. Также была разработана специальная система оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации<sup>7</sup>, а в 2008 году этот подход распространили на городские округа и муниципальные районы.

В этом же году была введена зависимость объемов финансирования государственных услуг с их количеством и рядом качественных характеристик. Тогда же состоялось определение среднесрочных приоритетов социально-экономического развития страны, которые были разработаны Правительством Российской Фе-

6 Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) (дата обращения: 19.02.2019). Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения: 19.02.2019).

7 Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 (ред. от 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Правовая система «Консультант плюс» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_69366/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69366/) (дата обращения: 19.02.2019).

дерации, и нашли свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Таким образом, в рамках первого этапа внедрения в России системы управления по результатам, были разработаны необходимые нормативные правовые акты и методологические основы для реализации данной концепции, выработаны соответствующие инструменты на различных уровнях власти, одобрены стратегические документы, в которых управление по результатам стало одним из приоритетных направлений. Но, вместе с тем, в конце данного этапа выяснилось, что были допущены некоторые ошибки.

Например, отсутствовало строгое определение понятия «результат» для целого ряда направлений государственной деятельности (надзор, контроль, государственные услуги). Зачастую все сводилось либо к оценке тех показателей, на которые отдельный орган государственной власти повлиять не в состоянии, либо слишком формальных результатов деятельности. Наблюдалось преобладание количественных критериев над качественными.

Также большой проблемой стало отсутствие ответственных за реализацию программных стратегических документов на всех уровнях. В результате стратегический документ существовал, но за то, чтобы его исполняли в федеральных и региональных органах власти, ответственности никто не нес.

Нельзя не отметить и отсутствие прямой зависимости между бюджетным финансированием и отчетностью. Иначе говоря, отчетность не могла служить основанием для выдвижения заявки на финансирование в новом бюджетном периоде. Не получила достаточного развития система оценивания и мониторинга, особенно плохо ситуация обстоит с независимым аудитом. Возможно, многие государственные органы его просто боялись. Наконец, отсутствовало понимание о влиянии факторов общей реформы государственного управления на внедрение системы управления по результатам. Параллельность проведения реформ оказала крайне негативный эффект.

Все вышеуказанные причины, а также мировой финансовый кризис 2008-2009 г. породил необходимость в реализации нового этапа по внедрению системы управления по результатам (в развитых странах примерно в этот же срок начался третий этап). В рамках второго этапа в России были проведены следующие мероприятия:

Разработана база нормативных правовых актов, которая была приведена в соответствие с системой управления по результатам;

Была обеспечена связь планирования, мониторинга и оценки до-

стижения результатов с планированием, контролем за использованием и оценкой использования ресурсов;

Были определены целевые ориентиры социально-экономического развития.

Для реализации первого мероприятия был принят Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», а в 2014 году был принят закон «О государственном стратегическом планировании». В этих документах были обозначены ключевые принципы государственного стратегического планирования, мониторинга и оценки эффективности деятельности органов государственной власти (все в соответствии с управленческим циклом, описанным в первом параграфе курсовой работы).

В рамках второго мероприятия были внесены поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации, осуществлен переход на программный принцип при планировании бюджета страны, обозначен переход к программному принципу составления бюджета на региональном и муниципальном уровнях.

В рамках третьего мероприятия были разработаны известные «майские указы» президента России В.В. Путина. Среди них, в частности, были поручения для Правительства по достижению определенных показателей результативности в самых разных сферах государственной политики. По сути, эти указы стали инструментами, позволяющими оценить эффективность деятельности Правительства.

Однако целый ряд экспертов признает, что внедрение системы управления по результатам в российском государственном управлении все еще не завершено, и по-прежнему остается малоэффективным<sup>8</sup>. В качестве причин называются запоздалая разработка нормативной правовой базы, что существенно затормозило внедрение управления по результатам, параллельность реформирования системы управления по результатам и всей государственной службы в целом. Конечно, целесообразней было бы сначала реформировать государственную службу, создать соответствующую базу человеческого капитала, высококвалифицированный и высокоэтический кадровый резерв, а уже затем переходить к внедрению конкретных инструментов управления по результатам.

При этом перспективы завершения процесса внедрения системы

---

<sup>8</sup> Гусарова М.В., Овчинникова М.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. с. 98-126.

управления по результатам в Российской Федерации имеются, и они достаточно серьезны. По сути, база для них в той или иной степени уже создана, нужно лишь проводить сложную и монотонную работу по реализации. Успешный зарубежный опыт внедрения такой системы, в том числе у развивающихся стран, показывает, что такое терпение и труд полностью оправданы.

Среди достаточно эффективных инструментов управления по результатам, разработанным в России, хотелось бы отметить следующие:

- Доклад о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД);
- Ведомственная целевая программа (ВЦП);
- Обоснования бюджетных ассигнований (ОБАС);
- Государственное задание;
- Трехлетний бюджет;
- Государственная программа.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы) представляют собой важные элементы системы управления по результатам, направленные на расширение применения методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты. ДРОНДы включают в себя такие разделы, как:

- Цели, задачи и показатели деятельности;
- Расходные обязательства и формирование доходов;
- Бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность;
- Распределение расходов по целям, задачам и программам;
- Результативность бюджетных расходов<sup>9</sup>.

Основной идеей создания и внедрения ДРОНДов было осуществление ведомствами стратегического планирования и целеполагания, ориентированного на результат. Также в них должны быть кратко описаны ожидаемые количественные измеримые и общественно значимые результаты деятельности субъекта бюджетного планирования.

Ведомственная целевая программа (ВЦП) – это комплекс взаимоувязанных по ресурсам мероприятий органа государственной власти обеспечивающих решение задач в поле его ответственности (функций). Ведомственные целевые программы разрабатываются исходя из задач, установленных положениями о соответствующих органах исполнительной власти. Для оценки достижения поставленных целей ведомственных целевых программ устанавливаются

<sup>9</sup> ДРОНДы. Опыт применения // БЮДЖЕТ.RU [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/80488.php> (дата обращения: 19.02.2019).



показатели, характеризующие результат реализации программы (целевые показатели). Целевые показатели должны отражать изменения социально-экономической среды, на которую направлено действие программы.

Обоснования бюджетных ассигнований – это документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде). Данный механизм призван унифицировать методические подходы к обоснованию ведомствами необходимых им средств. Такая унификация была достигнута в результате разработки Министерством Финансов Российской Федерации специальных рекомендаций.

Государственное задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Оно содержит:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания<sup>10</sup>.

Трехлетний бюджет используется в России с 2008 года, однако в 2015 году было осуществлено возвращение к бюджету на один год, но уже спустя два года бюджет снова стал трехлетним. Трехлетний бюджет позволяет лучше прогнозировать долгосрочные перспективы государства, разрабатывать программные подходы в планировании, реализовывать масштабные инвестиционные планы и долгосрочные контракты государственного масштаба.

Государственная программа – это «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Государственные программы позволяют органам исполнитель-

---

<sup>10</sup> Сабитова Ф.С. Госзадание бюджетного учреждения // Учет в бюджетных учреждениях. – 2011. - № 7.

ной власти достичь реализации приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Государственные программы включают в себя подпрограммы, в том числе упомянутые выше ведомственные целевые программы, что также позволяет отнести их к механизмам управления по результатам.

Таким образом, в Российской Федерации внедрение системы управления по результатам было начато еще в 1990-е гг. с принятием ряда нормативных правовых актов, однако в этот период корректнее говорить о внедрении лишь отдельных элементов этой системы, а не целенаправленного движения к ней. В полной мере говорить о планах российских властей к переходу на такую систему можно говорить после оформления административной реформы в начале 2000-х гг. Именно тогда были запланированы и реализованы важнейшие мероприятия, такие, как создание соответствующей нормативно-правовой и методологической базы, разработка прикладных инструментов, изучение передового зарубежного опыта.

Опыт проблем и ошибок первого этапа был исправлен на втором, который начался после мирового финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. Однако и сегодня внедрение управления по результатам в России остается незавершенным. Среди основных препятствий можно назвать недоработанность нормативно-правовой базы, незаконченность реформы государственной службы. Особо хотелось бы отметить традиционные проблемы России, которые мешают ей в реформах государственного управления: коррупцию, nepotизм, низкий уровень развития гражданского общества, слабый диалог между властью и обществом.

Вместе с тем, внедрение системы управления по результатам в России имеет серьезные перспективы, и может быть закончено в перспективе ближайших 10-15 лет, если брать за основу опыт стран ОЭСР.

### Список литературы:

1. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20.07.1995 № 115-ФЗ // Правовая система «Консультант Плюс» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7264/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/) (дата обращения: 19.02.2019).
  2. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Правовая система «Консультант Плюс» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) (дата обращения: 19.02.2019).
  3. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Правовая система «Консультант Плюс» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения: 19.02.2019).
3. Гусарова М.В., Овчинникова М.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние

- 10 лет // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. с. 98-126.
4. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В., Клочкова Е.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. 2014. № 1 (87). С. 84-92.
5. ДРОНДЫ. Опыт применения // БЮДЖЕТ.RU // URL: <http://bujet.ru/article/80488.php> (дата обращения: 19.02.2019).
6. Дубровин Ю. И. Административно-государственное реформирование в странах Европейского Союза: автореф. дисс. ... д-ра полит. наук. М.: Изд-во МГУ, 2009. 51 с.
7. Кларк Д., Суэйн Г. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным: предложения по проведению административной реформы в Канаде // Экономическая политика. 2006. № 3. С. 103-128.
8. Сабитова Ф.С. Госзадание бюджетного учреждения // Учет в бюджетных учреждениях. 2011. № 7.
9. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Клочкова Е.Н. Потенциал и система показателей и инструментов управления по результатам в деятельности органов власти: перспективы третьего поколения // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ // URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEC/rnp/ppaper/om28.pdf> (дата обращения: 19.02.2019).
10. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector // Addison-Wesley Publ. Co., 1992.

## Bibliography

1. Federal Law "On State Forecasting and Programs for Socio-Economic Development of the Russian Federation" No. 115-ФЗ of July 20, 1995 // Consultant Plus Legal System // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7264/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/) (02.19.2019).
2. Federal Law "On the System of State Service of the Russian Federation" dated 05.27.2003 No. 58-ФЗ // Legal System "Consultant Plus" // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) (February 19, 2019). Federal Law "On State Civil Service of the Russian Federation" dated July 27, 2004 No. 79-ФЗ // Legal System "Consultant Plus" // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (02.19.2019).
3. Gusarova M.V., Ovchinnikova M.A. Management by Results in the System of Government in Russia: Approaches and Results of the Reform for the Last 10 Years // Issues of State and Municipal Management. 2014. № 1. P. 98-126.
4. Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Aleksandrov O.V., Klochkova E.N. International experience in implementing results-based management: major trends // Public Service. 2014. № 1 (87). P. 84-92.
5. ДРОНДЫ. Experience of using // BUDGET.RU // URL: <http://bujet.ru/article/80488.php> (02.19.2019).
6. Dubrovin Yu. I. Administrative-state reform in the countries of the European Union: author. diss. ... Dr. polit. sciences. Moscow: MGU Publishing House, 2009. 51 p.
7. Clark D., Swain G. Implementation of results-based management principles in the public administration sector: the boundary between real and surreal: proposals for administrative reform in Canada // Economic Policy. 2006. № 3. P. 103-128.
8. Sabitova F.S. Government assignment of budgetary institutions // Accounting in budgetary institutions. 2011. № 7.
9. Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Aleksandrov O.V., Klochkova E.N. Potential and system of indicators and management tools based on results in the activities of government bodies: prospects of the third generation // Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation // URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEC/rnp/ppaper/om28.pdf> (02.19.2019).
10. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How is the Transition of the Public Sector // Addison-Wesley Publ. Co., 1992.

**Гольдин Г.Г.**

*Доктор политических наук, профессор,  
Российская академия адвокатуры и нотариата (РААН).*

**Терновая Л.О.**

*Доктор исторических наук, профессор, Московский  
автомобильно-дорожный государственный технический университет (МАДИ).*

## **Правовые основы безопасности международного туризма**

У макса Фрая читаем: «Среднестатистический восхищенный турист уже потому всем доволен, что вырвался на время из привычного круговорота жизни: ему не надо толкаться в городском транспорте, покупать продукты для ужина, выносить мусор, сверяясь с приборами, высчитывать квартплату, ложиться пораньше, предусмотрительно поставив в изголовье будильник, ворочаясь с боку на бок, сочинять ответы на каверзные вопросы, которые завтра поутру непременно задаст начальник, - вообще ничего в таком духе. Пожизненный раб распорядка пьян от внезапно наступившей свободы, ему так хорошо, что он почти не видит город, который искренне нахваливает; неудивительно, что туземцев его неуместные восторги только раздражают, как лепет захмелевшего гуляки, внезапно оказавшегося среди трезвых, занятых, озабоченных повседневными делами людей»<sup>1</sup>.

Действительно, в наши дни туризм превратился в одну из самых высокодоходных областей деятельности, оказывающую влияние на все другие отрасли экономики, особенно тех стран, которые существенную часть своего бюджета формируют за счет международного туризма<sup>2</sup>. Однако туризм своими корнями уходит в глубь тысячелетий. Уже в ранние эпохи среди торговцев, участников военных экспедиций и паломников было немало тех, кто отправлялся в путь, прежде всего, испытывая потребность увидеть новые места. Первые путешественники стали родоначальниками документов, удостоверяющих личность. Упоминание о паспорте можно найти в Ветхом Завете, в Книге Неемии, завершенной около 443 г. до н. э. Там написано:

1 Макс Фрай. Большая телега. СПб.: Амфора, 2009 // URL: <http://www.litmir.net/bd/?b=115366>.

2 Соколова М.В. История туризма: учебное пособие. М.: Издательский центр «Академия», 2010.

«7. И сказал я царю: если царю благоугодно, то дал бы мне письма к заречным начальникам, чтоб они давали мне пропуск, доколе я не дойду до Иудеи, 8. и письмо к Асафу, хранителю царских лесов, чтоб он дал мне дерев для ворот крепости, которая при доме Божиим, и для городской стены, и для дома, в котором бы мне жить. И дал мне царь, так как благодетельная рука Бога моего была надо мною» (Книга Неемии. Глава 2). В конце XV в. в Германии появились паспорта, по которым можно было отличить путешественников от разбойников и бродяг. И также в Германии возникла система заграничных паспортов. Постепенно формировалась прослойка тех лиц, кто обслуживал путешественников, причем не только показывал им дорогу, кормил, предоставлял отдых, но и оказывал всяческие услуги, включая услуги правового характера. В настоящее время в индустрии туризма занят почти каждый десятый работник.

Считается, что современное понимание туризма берет начало в период Наполеоновских войн. В 1843 г. баптистский пастор Томас Кук организовал первый экскурсионный железнодорожный тур для своей паствы в соседний город. Он стал устраивать поездки в Лондон и Париж. Это явилось основанием для создания туристского агентства *Thomas Cook & Son* с филиалами в нескольких европейских странах. Итальянский экономист Ф. Палошиа полагал, что слово «туризм» образовано на базе греко-латинского корня «*tornos — tornus*», что означает «поездка, прогулка, путешествие»<sup>3</sup>. По наиболее распространенной версии, термин «туризм» появился в Италии во второй половине XIX в., хотя значение этого слова в современном смысле было зафиксировано после наполеоновских войн. Но закрепился этот термин только в мае 1904 г., когда в Италии была проведена первая выставка, посвященная туризму — *Fiera Turistica*.

В XX в. несмотря на многочисленные испытания в виде войн и конфликтов туризм охватил самые широкие слои населения многих стран. В каждой из них он имел собственные, отличные от других государств характеристики. Например, в СССР с конца 1920-х гг. власти повели борьбу со сложившимся еще в дореволюционные времена неорганизованным и невоенизированным туризмом, который называли бродяжничеством. «Правильный» путешественник отправлялся на отдых не просто так, а с пользой для страны. В частности, заводским рабочим во время таких выездов предписывалось делиться опытом с коллегами с других предприятий; организовываться в

3 Грачева О.Ю., Маркова Ю.А., Мишина Л.А., Мишунина Ю.В. Организация туристического бизнеса: технология создания турпродукта. М.: Туристический бизнес, 2008.

турбригады, выезжающие в колхозы с осмотром амбаров, машинных сараев и конюшен с целью определения состояния семенных фондов, тракторного парка и тягловой силы. По возвращению домой турбригада должна была написать отчет о своей поездке. К «правильному» туризму относились и длительные походы, во время которых путешественники искали полезные ископаемые, а также вели пропаганду в отдаленных районах СССР. В «Уставе Общества пролетарского туризма РСФСР» были прописаны такие цели и задачи этой формы отдыха, как содействие обороне СССР путем военизации туризма. Турист не только набирался ценного опыта у представителей различных профессий, укреплял свое здоровье, но и осматривал потенциальные театры военных действий, агитировал подписываться на заем. Все это выражалось в лозунге: «Пролетарский туризм — могучее орудие против безделья, религии и мещанства». В значительной степени этот лозунг воплотился в жизнь, когда в 1960-е гг. индивидуальный туризм с его эстетикой костра и гитары станет одним из оплотов диссидентства<sup>4</sup>.

Несмотря на различия национальных подходов к организации туризма он проявлял тенденцию к унификации. После Первой мировой войны в этой области, как и во многих других сферах международного взаимодействия активно развивалось межгосударственное сотрудничество. В 1925 г. в Гааге прошел Международный конгресс официальных туристических ассоциаций. Хотя в эти годы туризм охватывал большое число людей и организаций в области досуга и познавательных поездок, сами понятия «туризм» и «турист» не были общепринятыми. В 1937 г. Комитет экспертов по вопросам статистики Лиги Наций дал одно из первых определений понятия «турист». Однако мировой экономической кризис и сложная ситуация, связанная с ростом милитаристской угрозы, не способствовали развитию сколько-нибудь активной институционализации туристической деятельности.

Вторая мировая война становила развитие международного туризма. На базе решений Конгресса 1925 г. уже после ее завершения он преобразовался в Международный союз официальных туристических организаций со штаб-квартирой в Женеве. В него входили 109 национальных туристических организаций и 88 ассоциированных членов. В 1967 г. союз был преобразован в межправительственный орган, сотрудничающий с такими организациями, как ВОЗ, ЮНЕСКО и др. В 1969 г. Генеральная ассамблея ООН приняла ре-

<sup>4</sup> Орлов И.Б., Юрчикова Е.В. Массовый туризм в сталинской повседневности. М.: Российская политическая энциклопедия, 2010.

волюцию, где отмечалась особая роль, которую преобразованный Международный союз официальных туристических организаций должен играть в сфере туризма. В 1974 г. Международный союз был преобразован во Всемирную организацию по туризму (ВТО). В мае 1975 г. в Мадриде прошла Первая генеральная ассамблея ВТО. Таким образом, ВТО стала ведущей международной организацией в сфере туризма. Для того чтобы ее не путали с Всемирной торговой организацией, к ее названию добавили сокращение ООН (UN). Генеральная ассамблея ВТО утвердила новое сокращенное название своей организации — ЮНВТО (UNWTO).

В 2003 г. организация получила статус специализированного учреждения ООН. Главной целью организации выступает развитие туризма в качестве важного фактора обеспечения международного мира и взаимопонимания, экономического развития и мировой торговли. К середине 2000-х гг. в состав Всемирной туристской организации входило 150 стран, 7 территорий и около 300 ассоциированных членов, представляющих предприятия частного сектора, учебные заведения, туристические ассоциации и местные туристические администрации.

Если говорить об основной связи деятельности ЮНВТО с ООН, то она лежит в области развития. ЮНВТО является исполнительным агентством Программы развития ООН. Организация финансирует и реализует проекты развития в сфере туризма, передает опыт туристской деятельности развивающимся странам. Например, в 2002 г. была одобрена программа ЮНВТО и ЮНКТАД «Устойчивый туризм — залог искоренения нищеты», направленная на решение задач: устойчивое развитие туризма и искоренение нищеты. Среди важнейших проектов организации — развитие национальных парков в Руанде (1999), стратегия развития туризма в Молдавии (1999), Генеральный план развития туризма в Пакистане (2001), Генеральный план развития туризма в провинциях Китая (2000 – 2002).

Еще одно направление работы ЮНВТО, также лежащее в русле общей тенденции деятельности международных организаций, — разработка Глобального этического кодекса туризма. Такой Кодекс туризма устанавливает комплекс ориентиров для ответственного и устойчивого развития мирового туризма на заре нового тысячелетия. В нем заложены идеи аналогичных деклараций и действующих профессиональных кодексов, и он несет в себе новое мышление, отражающее перемены в мире, произошедшие в конце прошлого столетия. Кодекс туризма служит тому, чтобы помочь максимально усилить выгоды от развития туризма для населения туристских центров и

свести к минимуму его отрицательные воздействия на окружающую среду и культурное наследие. О необходимости разработки Кодекса говорилось еще в резолюции, принятой в 1997 г. на Генеральной ассамблее ЮНВТО в Стамбуле. В последующие два года был сформирован специальный комитет по подготовке Глобального этического кодекса, проект которого разработали Генеральный секретарь и юридический советник ВТО на основе консультаций с Деловым советом, Региональными комиссиями и Исполнительным советом ВТО. Комиссия ООН по устойчивому развитию на своей сессии в апреле 1999 г. в Нью-Йорке одобрила концепцию этого Кодекса и предложила ЮНВТО обогатить его дополнительными предложениями из частного сектора, неправительственных и трудовых организаций. Письменные комментарии к Кодексу поступили более чем из 70 государств-членов ЮНВТО и различных организаций. Глобальный этический кодекс туризма, насчитывающий 10 пунктов и разработанный по результатам длительного консультационного процесса, был единогласно одобрен в октябре 1999 г. на сессии Генеральной ассамблеи ЮНВТО в Сантьяго (Чили)<sup>5</sup>. Глобальный этический кодекс туризма ориентирован на создание Всемирного комитета по этике туризма в составе представителей всех регионов мира и всех участников туристского процесса: правительств, частного сектора, трудовых и неправительственных организаций. Кодекс включает девять статей, определяющих «правила игры» для туристских направлений, правительств, туроператоров.

Несмотря на активное развитие национального и международного туризма существуют разночтения в подходах к определению понятия «туризм». Так, в Рекомендациях по статистике туризма Всемирной туристской организации под туризмом понималась деятельность лиц, которые путешествуют... Манильская декларация по мировому туризму (1980) определяла туризм как деятельность, имеющую большое значение в жизни народов. Гагская межпарламентская декларация по мировому туризму (1989) выделяла туризм как явление, которое включает все свободные перемещения людей, а также сферу услуг, созданную для удовлетворения потребностей, возникающих в результате этих перемещений, что дает основание для социально-экономического подхода к трактовке данного понятия.

В 1991 г. в «Рекомендациях по статистике» ЮНВТО, включающих определения, выработанные Международной конференцией по ста-

---

<sup>5</sup> Глобальный этический кодекс туризма // URL: [http://www.orexca.com/rus/global\\_ethic\\_code\\_tourism.php](http://www.orexca.com/rus/global_ethic_code_tourism.php).



тистике путешествий и туризма, проходившей в том же году в Оттаве, говорится: «“Туризм” — это деятельность людей, путешествующих и остающихся в местах за пределами своей обычной среды на период не более одного непрерывного года с целью отдыха, бизнеса и прочими целями»<sup>6</sup>. Там же делается уточнение, что под термином «туристы» подразумевают посетителей, находящихся на территории (в стране), не являющейся территорией (страной) их постоянного жительства, более 24 часов и целью посещения которой не является оплачиваемое трудоустройство. Критерием, положенным в основу данного определения, является то, что туризм представляет собой вид путешествия.

В международных правовых актах, национальных законодательствах, научной и учебной литературе имеются и другие определения понятия «туризм»<sup>7</sup>. В них многое зависит от того, на какую сторону жизни человека, связанную с туризмом, обращают внимание те или иные специалисты. В частности, юристы, принимающие за основу правового регулирования туризма нормы, выработанные Статистической комиссией ООН 1993 г., а также рекомендации по статистике туризма Всемирной туристской организации, определяют туризм как деятельность лиц, которые путешествуют и осуществляют пребывание в местах, находящихся за пределами их обычной среды<sup>8</sup>. Ученые-правоведы определяют международный туризм как одну из форм международных (межгосударственных) отношений, отмечая его социально-экономический характер<sup>9</sup>. Экономисты и специалисты в области социальной работы выделяют то определение туризма, которое в первую очередь отражает его социальную сущность. Оно содержится в ст. 1 Закона о туристской деятельности, где туризмом называются временные выезды (путешествия) граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых, спортивных, религиозных и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания. Составители Большого глоссария терминов международного туризма считают, что термин «путешествие»

6 Concepts, definitions and classifications for tourism statistics. Madrid: WTO, 1995. P. 5.

7 Антипина Е.Б., Терещенко А.А. К вопросу об унификации и стандартизации понятийного аппарата в сфере туризма // Туризм: право и экономика. 2004. № 3. С. 5-8.

8 Писаревский Е.Л., Губенко Н.Н. Законодательство в сфере туризма. Состояние и перспективы // Туризм: право и экономика. 2003. № 1. С. 4.

9 Соколов Ю.Н. Международный туризм и его правовое регулирование: учебное пособие. М.: Издательство УДН, 1969. С. 3-34.

обозначает перемещение людей в пространстве независимо от цели такого перемещения, что существенно ограничивает восприятие международного туризма<sup>10</sup>.

Ряд международных организаций, деятельность которых касается трансграничных перемещений людей, включили упрощение формальностей в перечень своих главных задач. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) еще в 1944 г. на Чикагской конференции предложила унифицировать заграничные паспорта. Еще в 1950-е — 1990-е гг. вопросы пограничного, таможенного, медицинского контроля нашли отражение в важнейших документах Совета таможенного сотрудничества, Международной морской организации, Всемирной организации здравоохранения, Международной организации труда и др. ЮНВТО разработала и приняла пакет рекомендаций по упрощению паспортных, визовых, валютных, таможенных и медицинских формальностей. Все рекомендации исходят из основополагающих принципов упрощения туристских формальностей, сформулированных в Будапештской конвенции и нашедших отражение в Гаагской декларации по туризму.

То, что имеется достаточно разнообразное наполнение содержанием понятия «туризм», объясняется множественностью форм его проявления в наши дни<sup>11</sup>. Хотя обычно выделяется два основных вида туризма — рекреационный и деловой, — каждый из их имеет разные проявления. Так, классический вид туризма — рекреационный — может быть оздоровительным, познавательным, спортивным. Деловой туризм подразумевает и бизнес-туризм, и конгресс-туризм, и шопинг-туризм, но он может быть также астрономическим, археологическим, гастрономическим, военным, носящим экстремальный характер. К последнему виду можно отнести космический туризм. В 1970-е гг. в самостоятельный вид выделился культурный туризм — тщательно организованный, познавательного или образовательного характера, зачастую элитарный, отвечающий изысканным интересам путешественников, посвященный представлению и разъяснению культурной идеи<sup>12</sup>. Однако на этом развитие не только качества туристических услуг, но и направлений туризма не остановилось. Более того, с появ-

10 Большой глоссарий терминов международного туризма / Под ред. М.В. Биржакова, В.И. Никифорова. СПб.: «Издательский дом Герда», «Невский Фонд», 2002. С. 8, 11.

11 Урри Д. Взгляд туриста и глобализация // Массовая культура: Современные западные исследования. М.: Прагматика культуры, 2005. С. 136-150.

12 Мошняга Е.П., Мошняга П.А. Философско-идеологические инсайты культурного туризма // Этносоциум и межнациональная культура. 2011. № 3. С. 123-136.

лением постиндустриального общества неизбежным стало возникновение такого явления, как «посттуризм». Этот термин был введен М. Файфером в 1985 г. Он отразил новые характеристики потребностей и мотиваций туристов, определяющих модели их поведения<sup>13</sup>. Оказалось, что такой турист в корне меняет базисные ценности восприятия посещаемого объекта, он готов впитывать их атмосферу во время игры, исторической реконструкции, а иногда и симуляции реальности, замены ее постановкой. Главное здесь заключается не в факте посещения места, а удовлетворенности от потребления. Несмотря на возможности, открываемые глобализацией, по целям туризм сохраняет преемственность исторически проверенным формам, например, паломничеству или приключенческому туризму. Появляются формы, прямо связанные с прошлым, например, ностальгический туризм. Можно, не покидая своего дома, быть виртуальным туристом.

Поскольку предложение на рынке туристических услуг велико, то набор впечатлений можно составлять с помощью эклектичного туризма, называемого «поппури-туризмом» (англ. *pastiche tourism*) или «коллажным» (англ. *collage tourism*)<sup>14</sup>. Это закладывает новые требования не только к развитию предложений для туристов, но и программ их защиты, включая правовую.

В государствах, где туризм составляет серьезную статью национального дохода, так называемая туристическая полиция — специально подготовленные сотрудники, задача которых состоит в предотвращении каких-либо проблем у гостей страны. Например, участки туристической полиции находятся во всех туристических зонах Египта. Египетское государство в случае столкновения с местными жителями всегда принимает сторону иностранца. При вымогательстве денег или во время конфликта со служащими гостиницы, например за пропажу ключа от номера, турист может смело грозить администрации отеля вызовом полиции. В Турции туристическая полиция является подразделением Общей полиции (турец. *emniyet müdürlüğü*) и подчиняется как ей, так и Министерству культуры и туризма. Полицейские этого департамента владеют несколькими иностранными языками. В Израиле добровольные подразделения туристической полиции появились относительно недавно. В отряде имеются адвокаты, врачи и несколько военных. Их задача — показать иностранцам дорогу или рассказать о мест-

13 Feifer M. *Going Placts*. London: Macmillan, 1985.

14 Rojek C., Urry J. (Eds.). *Touring Cultures: transformations of travel and Theories*. London: Routledge, 1997. P. 62.

ных обычаях, чтобы иностранные граждане не попали в неприятную ситуацию. В Марокко туристическая полиция исключительно лояльна к иностранцам, и в то же время очень жестко обращается с местным населением. В Испании также работает туристическая полиция. В Греции в основные задачи туристической полиции входит оказание любой необходимой помощи иностранным и внутренним туристам в вопросах получения информации, разрешения возникающих проблем и при контакте с туристическими агентствами и организациями. Бюро по развитию туристической инфраструктуры Шри-Ланки создало в 2010 г. специальную полицию, призванную оберегать интересы местных и иностранных путешественников. Появление туристической полиции в России отразило понимание государством значимости развития этой отрасли.

В связи с превращением туризма в один из мощнейших глобальных потоков, который вливает новые массы людей в часто отличное от привычной для них социокультурной среды пространство, жители этого пространства и сами порой оказываются в роли наблюдателей. С помощью туристов, никуда не выезжая за пределы своей страны, они могут даже по внешнему облику, поведению и манерам приезжающих сделать множество заключений о тех государствах и культурах, которые туристы представляют.

В связи с расширением потока туристов увеличиваются риски, например, физического, социального и правового характера. Это обстоятельство учитывают все субъекты индустрии туризма, стремящиеся предотвращать или минимизировать всевозможные угрозы безопасности туристской деятельности<sup>15</sup>.

### Список литературы:

1. Антипина Е.Б., Терещенко А.А. К вопросу об унификации и стандартизации понятийного аппарата в сфере туризма // Туризм: право и экономика. 2004. № 3. С. 5-8.
2. Большой глоссарий терминов международного туризма / Под ред. М.В. Биржакова, В.И. Никифорова. СПб.: «Издательский дом Герда», «Невский Фонд», 2002. 704 с.
3. Глобальный этический кодекс туризма // URL: [http://www.orexca.com/rus/global\\_ethic\\_code\\_tourism.php](http://www.orexca.com/rus/global_ethic_code_tourism.php).
4. Грачева О.Ю., Маркова Ю.А., Мишина Л.А., Мишунина Ю.В. Организация туристического бизнеса: технология создания турпродукта. М.: Туристический бизнес, 2008. 276 с.
5. Гусятникова Д.Е., Зиновьева С.А. Защита прав туриста. М.: Дашков и Ко, 2012. 86 с.
6. Макс Фрай. Большая телега. СПб.: Амфора, 2009 // URL: <http://www.litmir.net/bd/?b=115366>.
7. Мошняга Е.П., Мошняга П.А. Философско-идеологические инсайты культурного туризма // Этносоциум и межнациональная культура. 2011. № 3. С. 123-136.

<sup>15</sup> Гусятникова Д.Е., Зиновьева С.А. Защита прав туриста. М.: Дашков и Ко, 2012.

8. Орлов И.Б., Юрчикова Е.В. Массовый туризм в сталинской повседневности. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); Фонд «Президентский центр Б.Н. Ельцина», 2010. 224 с.
9. Писаревский Е.Л., Губенко Н.Н. Законодательство в сфере туризма. Состояние и перспективы // Туризм: право и экономика. 2003. № 1. С. 4-16.
10. Соколов Ю.Н. Международный туризм и его правовое регулирование: учебное пособие. М.: Издательство УДН, 1969. С. 3-34.
11. Соколова М.В. История туризма: учебное пособие. М.: Издательский центр «Академия», 2010. 353 с.
12. Урри Д. Взгляд туриста и глобализация // Массовая культура: Современные западные исследования. М.: Прагматика культуры, 2005. С. 136-150.
13. Concepts, definitions and classifications for tourism statistics. Madrid: WTO, 1995. 132 p.
14. Feifer M. Going Places. London: Macmillan, 1985. 288 p.
15. Rojek C., Urry J. (Eds.). Touring Cultures: transformations of travel and Theories. London: Routledge, 1997.

### Bibliography

1. Antipina EB, Tereshchenko A.A. On the question of the unification and standardization of the conceptual apparatus in the sphere of tourism // Tourism: law and economics. 2004. № 3. P. 5-8.
2. Big glossary of terms of international tourism / Ed. Mv Birzhakova, V.I. Nikiforov. SPb.: Gerda Publishing House, Nevsky Foundation, 2002. 704 p.
3. Global Code of Ethics of Tourism // URL: [http://www.orexca.com/rus/global\\_ethic\\_code\\_tourism.php](http://www.orexca.com/rus/global_ethic_code_tourism.php).
4. Gracheva O.Yu., Markova Yu.A., Mishina L.A., Mishunina Yu.V. Organization of tourism business: technology to create a tourist product. M.: Tourist business, 2008. 276 p.
5. Gusyatnikova D.E., Zinovyeva S.A. Protection of the rights of the tourist. M.: Dashkov and Co., 2012. 86 p.
6. Max Fry. Big cart. SPb.: Amfora, 2009 // URL: <http://www.litmir.net/bd/?b=115366>.
7. Moshnyaga E.P., Moshnyaga P.A. Philosophical and ideological insights of cultural tourism // Ethnosocium and inter-ethnic culture. 2011. № 3. S. 123-136.
8. Orlov I.B., Yurchikova, E.V. Mass tourism in the Stalin daily routine. M.: Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN); Foundation "Presidential Center B.N. Yeltsin", 2010. 224 p.
9. Pisarevsky E.L., Gubenko N.N. Legislation in the field of tourism. State and prospects // Tourism: law and economics. 2003. № 1. P. 4-16.
10. Sokolov, Yu.N. International tourism and its legal regulation: a textbook. M.: Publishing house UDN, 1969. P. 3-34.
11. Sokolova M.V. History of tourism: a textbook. M.: Publishing Center "Academy", 2010. 353 p.
12. Urry D. Tourist's View and Globalization // Mass Culture: Modern Western Studies. M.: Pragmatics of Culture, 2005. P. 136-150.
13. Concepts, definitions and classifications for tourism statistics. Madrid: WTO, 1995. 132 p.
14. Feifer M. Going Places. London: Macmillan, 1985. 288 p.
15. Rojek C., Urry J. (Eds.). Touring Cultures: transformations of travel and Theories. London: Routledge, 1997.

**Назиров Комрон**

*Магистрант программы  
«Государственная служба и кадровая политика»  
ИГСУ (Институт государственной службы и управления)  
РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы)  
при Президенте Российской Федерации.*

**Кадровая политика органов местного самоуправления Республики Таджикистан**

Построение государства всегда сопровождается созданием института государственной службы. Значимость этого процесса чрезвычайно велика из-за важности функций, которые эта служба выполняет для решения, как внутренних задач, так и задач международного характера. Особенностью института государственной службы является то, что ее подразделения функционируют во всех сферах государственной деятельности и на всех уровнях государственного управления.

Государственная кадровая политика напрямую связана с управлением персоналом, отбором, обучением, расстановкой, продвижением по службе и эффективным использованием персонала и играет важную роль в организации подходящего механизма управления персоналом во всех секторах и секторах экономики в современных условиях. Кадровая политика Республики Таджикистан сегодня является приоритетным направлением механизма управления персоналом.

Кадровая политика традиционно связана с различными функциональными областями управления персоналом: политикой подбора и расстановки кадров, вознаграждением, обучением персонала, коммуникативной политикой и т.д.

В отличие от государственной кадровой политики, которая всегда затрагивает идеологию, политику, сферу властных отношений, кадровая политика органов местного самоуправления, прежде всего, касается непосредственной жизнедеятельности людей, их жизнеобеспечения, их работы в органах местного самоуправления, распределения по сферам деятельности. Она затрагивает несколько сфер: экономику, культуру, социальную сферу и управление.

Формирование и развитие институтов местного самоуправления в Таджикистане прошло длительный путь, их нормативное регулирование было волнистым, приведшим, с одной стороны, к становле-

нию международных стандартов реализации прав граждан на уровне местного самоуправления, но, с другой стороны, в некоторых случаях к ограничению демократических основ местного самоуправления.

Юридическая база государственной службы Республики Таджикистан была заложена <sup>1</sup>Законом Республики Таджикистан от 13 ноября 1998 года «О государственной службе». Этот закон не смог с полной силой упорядочить определенные аспекты особого социально-правового института – государственной службы. В связи с этим 5 марта 2007 года был принят новый закон, который начал реформирование госслужбы и который соответствует современным реалиям Закон «О государственной службе».

Таджикистану необходимы иные подходы в осмыслении кадровой политики. Под кадровой политикой должна быть представлена система принципов и проводимых на их основе мероприятий, которые призваны обеспечить подготовку и селекцию кандидатов на должности в государственном аппарате, комплектование аппарата, вторичную селекцию, продвижение, переподготовку, мотивацию, гарантию и ответственность государственных служащих и прочих работников, и своевременное освобождение граждан от работы.

Правовое регулирование государственной службы Таджикистана приводят к выводу о необходимости серьезно обратиться к мировому опыту и реформированию государственной службы Республики Таджикистан в направлении ограничения субъективного фактора в комплектовании и работе государственного аппарата.

Таджикистан стоит на пути реформирования государственной службы и нуждается в концепции реформирования государственной службы и государственного аппарата. Разработаны принципы реформирования государственной службы, включающие в себя такие пункты как: принцип статусного разделения политических и «карьерных» административных должностей; принцип приоритета профессиональных качеств; принцип приоритета прямых денежных выплат над «теневыми» льготами и привилегиями; принцип компенсируемых ограничений; принцип этичности; принцип «выведения за штат» и перевода на хозрасчет значительной части функций госслужбы; принцип системности подготовки и переподготовки кадров; принцип служебной лояльности.

Все эти принципы должны составить основу Концепции реформирования государственной службы Республики Таджикистан и ее

<sup>1</sup> Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» Принят Постановлением Высшего собрания «Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли» Республики Таджикистан от 24 января 2007 года, № 466 (Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2007 г., № 1 ст. 24).

аппарата. Упор сделан не на структурный, а на кадровый аспект. Все принципы государственной кадровой политики реализуются посредством устойчивого политического и экономического развития, а также реализации прав и свобод граждан в соответствии с законодательством Республики Таджикистан и Конституции РТ.

Деятельность местного самоуправления, его исполнительных и представительных органов направлена в первую очередь на удовлетворение потребностей и интересов местного населения во всех сферах жизни, и именно это определяет социальную особенность этого института.

Институт местного самоуправления выполняет ряд социальных функций, которые направлены на удовлетворение потребностей и интересов местного населения.

Формирование системы местного самоуправления и его органов действует как право граждан, которое осуществляется ими свободно и независимо. В соответствии с нормативным актом, принятым центральным правительством, соответствующему элементу территориального самоуправления назначается необходимый минимум полномочий, который является обязательным для его органов или граждан для непосредственного осуществления. В форме таких полномочий могут быть сформулированы государственные потребности и интересы на данной территории. Государство, в свою очередь, следит за надлежащим осуществлением этих (делегированных) полномочий. В то же время основную часть компетенции местного самоуправления следует строить по принципу «разрешено все, что не запрещено законом».

Приоритетными направлениями кадровой политики в системе органов местного самоуправления являются:

- формирование эффективной и оптимальной структуры органов местного самоуправления адекватной задачам и функциям государства;
- повышение эффективности деятельности органов муниципальной власти и управления за счет роста профессионализма муниципальных служащих;
- повышения престижа муниципальной службы и авторитета муниципальных служащих;
- совершенствование системы профессионального развития кадров органов местного самоуправления;
- создание эффективных механизмов востребованности кадров в муниципальных органах власти и управления.

В кадровой политике следует уделять особое внимание улучшению качества кадрового состава государственного аппарата, подго-



товке работников по редким и перспективным специальностям с учётом приоритетных направлений стратегии развития республики, новых задач и требований. Программа реализации Концепции государственной кадровой политики Республики Таджикистан<sup>2</sup> состоит из 4 направлений, охватывающих составные части государственной кадровой политики в сфере социальной защиты кадров, переподготовке и повышении квалификации специалистов приоритетных направлений социально-экономического развития в республике и за рубежом, организационных и учебных мероприятий, совершенствовании деятельности в сфере государственной кадровой политики.

В соответствии с Конституцией органом местной представительной власти в областях, городах и районах является Маджлис (собрание) народных депутатов, а в поселках и кишлаках взамен поселковых и кишлачных советов создаются и действуют органы местного самоуправления – джамоаты. В поселках они называются «джамоати шахрак», а в кишлаках – «джамоати дехот».

Кадровое обеспечение органов, осуществляющих государственную и местную власть в Республике Таджикистан, в настоящее время имеет приоритетное значение для руководства страны, для Агентства государственной службы при Президенте Республики Таджикистан (уполномоченного органа в сфере госслужбы) и сектора кадровой политики Исполнительного аппарата Президента Республики Таджикистан.

Джамоаты содействуют реализации права граждан на участие в управлении делами общества и государства, объединяют их с целью решения социальных и хозяйственных задач на своей территории, наиболее важных вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения, оказывают содействие органам государственной власти в исполнении Конституции и законов Республики Таджикистан, актов Президента, Маджлиси Оли, Правительства Республики Таджикистан и решений соответствующих Маджлисов (собраний) народных депутатов и их Председателей.

Законодательство Республики Таджикистан об органах самоуправления посёлков и сёл основывается на Конституции Республики Таджикистан и состоит из Закона РТ «Об органах самоуправления посёлков и сёл»<sup>3</sup>, других нормативных правовых актов Республики Таджикистан, а также международных правовых актов, признанных

2 Концепции государственной кадровой политики Республики Таджикистан на 2009-2016 годы, Утверждена постановлением Правительства Республики Таджикистан от «29» апреля 2009 года № 252.

3 Закон Республики Таджикистан « Об органах самоуправления посёлков и сёл» от 16.04.2012 г. № 827, от 01.08.2012 г. № 899.

Республикой Таджикистан. Джамоат – это юридическое лицо, он имеет круглую печать, на которой изображены Государственный герб Республики Таджикистан и полное название Джамоата. Основной идеей этого закона являлось вовлечение все большего количества населения в решение вопросов местного значения, улучшение жизни и быта членов сообществ. Данный закон способствовал возрождению института единоначалия в лице председателя джамоата, избираемого служащими джамоата по представлению председателя города, района. Председатель – это лицо, ответственное за выполнение принятых решений местного органа самоуправления и вышестоящих органов государственной власти.

Анализ кадровой политики в джамоате подразумевает формирование профессионального, стабильного и оптимально сбалансированного аппарата управления, способного предоставить решение определенных законодательством задач, выполнение функций и полномочий органов самоуправления и обеспечить результативное воздействие на развитие реального сектора экономики следует считать важнейшей задачей. Помимо этого есть необходимость в создании новой нормативной базы кадровой работы и новой базы информационного и научно-аналитического обеспечения регулирования кадровых процессов в системе самоуправления.

Джамоат принимает решения, обязательные для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории, в пределах своих полномочий. Если решения противоречат законодательству, то они могут быть обжалованы в специальных органах, а именно в суде или мажлисе (собрании) депутатов.

Джамоат одобряет представления председателя джамоата о земельных участках, выделенных для частного фермерства, решение председателя джамоата предоставить землю в собственность, пользование или аренду предприятиям, учреждениям, гражданам, а также прекращение прав владения и пользования этими организациями. Границы населенных пунктов и сельских поселений, не являющихся частью земельной собственности сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий, учреждений и организаций.

В соответствии с типовой структурой джамоатов поселков и сел, утвержденной Постановлением Правительством Республики Таджикистан №115 от 3 марта 2011г. и с полномочиями джамоатов, установленных в Законе Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сел», за каждой сферой полномочий закрепляется отдельный сотрудник. Только в отдельных случаях ряд сотрудников могут исполнять полномочия других сотрудников. Все сотрудники аппара-

та, как правило, исполняют полномочия как минимум в трех сферах.

Общепринято, что кадровая политика, которая проводится на местном уровне власти, в любом случае является частью государственной кадровой политики. Эта особенность проявляется наглядно в условиях формирования и реализации кадровой политики как стратегии системной работы по воспроизводству, рациональному использованию и востребованности кадрового потенциала в условиях развития самоуправления в Таджикистане, что связано с общественно-государственной моделью местного управления в республике. Как подчеркивается в Концепции государственной кадровой политики Таджикистана «Государственная кадровая политика непосредственно связана с вопросами управления человеческими ресурсами, подбором, воспитанием, расстановкой, выдвижением и эффективным использовании кадров и имеет важное значение в организации подходящего механизма управления персоналом во всех отраслях и секторах экономики в современных условиях».

На сегодняшний день особая роль в процессе развития государства предоставляется местным органам государственного управления и органам местного самоуправления в поселках и селах.

Обуславливается это необходимостью разработки и принятия долгосрочной Концепции управления местным развитием в Республике Таджикистан<sup>4</sup> на период до 2030 года, которая даст возможность определить основные направления и стратегические задачи создания современной системы местного управления и её эффективного функционирования при быстро развивающемся обществе.

Концепция создает организационно-политическую и методологическую основу для продвижения преобразований на местном уровне, способствует реализации ранее принятых стратегических документов Правительства Республики Таджикистан, разработке нормативных правовых актов в сфере регулирования функций, организации и структуры органов местного управления.

Следует отметить, что местное самоуправление не альтернатива государственной власти на местах, и даже не низшее звено государственной власти. Местное самоуправление – это утвержденная законом форма деятельности населения, его участия в решении вопросов местного значения. Джамоат как орган самоуправления, в отличие от органов общественной самодеятельности, является носителем определенных властных полномочий и вправе действовать от имени населе-

---

<sup>4</sup> Концепция управления местным развитием в Республике Таджикистан на период до 2030 года, Утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 11 июля 2015 года, № 522.

ния, представляя его интересы. И он должен стать действенным механизмом социального развития на самом близком к жителям уровне.

Для совершенствования местного самоуправления необходимо дальнейшее упрочение его правовой базы, а также широкое применение соответствующих предписаний. Речь идет, прежде всего, о конституционных гарантиях реализации прав граждан на самоуправление. Конституция Республики Таджикистан содержит нормы, касающиеся статуса и демократической организации местного самоуправления как одной из составляющих конституционного строя Республики Таджикистан. Гражданам гарантировано их право на участие в политической жизни государства и управлении им непосредственно или через своих представителей (ст. 27 Конституции Республики Таджикистан).

Характерной особенностью системы института местного самоуправления в Таджикистане является то, что она не распространяется на города. Население городов ни по Конституции, ни по закону не наделено правом на самоуправление, поэтому структуры городской власти отнесены к системе местных органов государственной власти, а самоуправление в городах оставлено на уровне таких самостоятельных организаций, как махаллинские советы и общественные организации (расположенные на территории махалля), т.е. городских территориальных общин. Статус каждой общины закреплен в различных актах, которые не всегда согласованы между собой.

Система кадровой политики Республики Таджикистан совершенствуется посредством принятия определенных мер, обеспечивающих действенное функционирование государственного аппарата. Для достижения определенных целей и задач, расстановки приоритетов государственной кадровой политики требуется развитие механизма, в особенности нормативно-правового, организационно-методического, информационного, материально-технического, финансового обеспечения.

Нынешняя система государственной власти предполагает наличие самостоятельного структурного подразделения, отвечающего за реализацию кадровой стратегии и организацию работы с персоналом. Таким подразделением является кадровая служба. Кадровая служба функционирует, как центр управления человеческими ресурсами, конечной целью которого является успешная работа органов и организации.

Последние годы характерны своими изменениями в социально-экономическом, общественно-политическом направлении, которые имеют воздействие на процесс осуществления государственной

кадровой политики. Конституция Республики Таджикистан дает гражданам право заниматься предпринимательством, коммерцией, выбирать вид деятельности, время и место осуществления трудовой деятельности. Количество молодых квалифицированных кадров в государственных органах сегодня растет, разрабатываются новые механизмы кадровых технологий. Кадры проходят специализированные курсы по переподготовке кадров, курсы повышения квалификации, что благоприятно влияет на общее состояние кадровой политики.

Но проблемы безработицы тоже дают о себе знать. Принимаются определённые меры по устранению проблем, имеющихся в данной области. Проводится профессиональное обучение граждан, проходит усовершенствование трудовых отношений во всех сферах деятельности.

Подготовка и продвижение новых кадров являются неперенным условием, без которого успех Концепции государственной кадровой политики, утвержденной 31 декабря 2008 года № 582 Президентом Республики Таджикистан Э. Рахмоном.

Подготовка кадров одна из самых трудоемких и длительных частей реформ. Стиль профессиональной деятельности, эстетические нормы, свежие взгляды на профессии и способы выполнения обязанностей не сразу проявляются. И только после определенной практики, после преодоления давления со стороны прежних традиций новые нормы станут базой эффективной работы государственной службы в гражданском обществе и смогут привести к изменению ситуации в целом.

В государственной кадровой политике необходимо уделять особое внимание улучшению качества кадрового состава государственного аппарата, подготовке работников по редким и перспективным специальностям с учётом приоритетных направлений стратегии развития республики, новых задач и требований. Обеспечение использования кадров с умом, разработка различных механизмов (финансового, правового, мотивационного и т.д.) будут способствовать эффективному труду со стороны работников. Обновленная система работы с кадрами должным образом поменяет структуру управления и изменится в соответствии определенными функциями и компетенциями персонала.

Государственные органы предполагают создание резерва кадров для своевременного замещения вакантных государственных должностей государственной службы, а также для обеспечения продвижения государственных служащих по карьерной лестнице. Резерв должен формироваться из:

- государственных служащих, повысивших квалификацию или прошедших стажировку;
- государственных служащих, имеющих соответствующий чин;
- государственных служащих, рекомендованных по результатам аттестации для выдвижения на более высокую должность;
- специалистов органов государственной власти на местах и самоуправления в поселках, селах, производственной, социально-культурной и научной сфер;
- выпускников учебных заведений соответствующего профиля.

Порядок формирования и организации работы с резервом кадров должен формироваться в соответствии с Положением о резерве кадров государственной службы, утвержденным Президентом Республики Таджикистан Э. Рахмоном.

Роль человеческих ресурсов играет огромную роль во многих сферах государственного управления, обуславливает комплексное переосмысление государственной кадровой политики в соответствии с требованиями новой экономики и т.д. Динамика развития общества, неустойчивость трудового рынка, разнообразие сфер бизнеса, неоднозначность стандартов в совокупности дают возможность лишь адаптироваться к ним остающимся механизмам, к которым относятся и механизм кадровой политики. В связи с этим механизм существующей кадровой обеспечения должен быть модифицирован.

Создание соответствующей системы органов государственного управления является первым в списке предпосылок построения эффективной государственной службы, функционирующей в соответствии с Законодательством Республики Таджикистан.

Работа с кадрами органов государственной власти и в целом кадровая технология меняют свою сущность, раскрываются их социальная функция и направленность, они превращаются в настоящее управление человеческими ресурсами.

Государственная служба как важнейший социальный институт, должна носить демократический характер и быть подконтрольна гражданскому обществу. Социум сегодня заинтересован в качественном государственном управлении, т.к. от этого зависит их положение в обществе, их трудоустройство, поэтому прослеживаются высокие требования к уровню профессионализма и компетентности государственных служащих и к их деятельности в целом. Государственная служба осуществляется особой категорией людей, которые профессионально подготовлены и обладают определенными полномочиями, правами и обязанностями.

Следовательно, для осуществления качественного государствен-

ного управления нужна подготовка новых кадров, их нужно обеспечить условиями для профессионального отбора и роста, а те, кто уже является частью государственной службы должны повышать уровень квалификации, узнавать что-то новое, чтобы быть конкурентоспособными в нынешних условиях и выполнять свои обязанности на должном уровне.

Современная кадровая политика предполагает рассмотрение управления человеческими ресурсами в разных сферах деятельности и аспектах.

Макроэкономические аспекты представляют собой выполнение задач социально-экономического развития и обеспечение в результате эффективного использования трудовых ресурсов, равномерное распределение по отраслям экономики на базе совершенствования нормативно-правовой базы государственного регулирования занятости населения. Меры по определенным пунктам должны предприниматься в соответствии со Стратегией сокращения бедности в Таджикистане, утвержденной Постановлением Высшим собрание «Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли» Республики Таджикистан от 28 июля 2007 года № 703.

Государственная кадровая политика в экономическом секторе ориентирована на решение задач социально-экономического развития на определенный период. Тут предполагается разработка и осуществление программ кадрового обеспечения отраслей экономики на разный временной промежуток (краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные программы), которые должны стать составной частью определенного государственного заказа на подготовку кадров.

Задачи в определенных законодательных документах, рассчитанные на выполнение в ближайшие годы связаны с улучшением роста образовательного и культурного потенциала, общего состояния здоровья нации, развития уровня социальной защищенности граждан.

Кадровая политика направлена на создание подходящей модели развития регионов, которая предусматривает образование наукоемких производств, свободных экономических зон, повышение продуктивности использования кадрового потенциала с учетом контроля потребности в кадрах.

В настоящее время действуют качественно новые политические, социальные, экономические механизмы, стимулирующие инновационное поступательное развитие общества. Важнейший фактор устойчивого развития муниципального образования – повышение эффективности деятельности муниципальной службы. Не разработанность государственной кадровой политики в системе государственной

службы Республики Таджикистан, а, следовательно, отсутствие единой нормативно-правовой основы реализации кадровых технологий имеет негативное влияние на устойчивость кадрового состава и его социальную защищенность.

Местное самоуправление как социальный институт включает в себя огромную социальную силу и в его рамках местная община самостоятельно, по собственной инициативе решает вопросы своей жизнедеятельности. В условиях динамично развивающегося общества необходимо заменить традиционную систему управления, действующую на основе давно устаревших механизмов, качественно новой системой и новыми механизмами управления. Государству необходимо обеспечить широкое участие масс при разработке механизмов управления.

### Список литературы:

1. Закон Республики Таджикистан « Об органах самоуправления посёлков и сёл » от 16.04.2012 г. № 827, от 01.08.2012 г. № 899.
2. Каримов К.М. Современная государственная служба Таджикистана, проблемы и тенденции развития. Д. 2005. 128 с.
3. Каримов К.М. Хизмати давлатии Чумхурии Тоҷикистон, моҳият ва принсиҳои ташкил. Душанбе. 2016. 125 с.
4. Концепции государственной кадровой политики Республики Таджикистан на 2009-2016 годы, Утверждена постановлением Правительства Республики Таджикистан от «29» апреля 2009 года. № 252.
5. Концепция управления местным развитием в Республике Таджикистан на период до 2030 года, Утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 11 июля 2015 года. № 522.
6. Пирназаров И.А. Институциональное развитие государственной службы Республики Таджикистан. Д. 2006. 62 с.
7. Стратегия реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан. Утв. Указом Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2006 года. № 1718. 55 с.

### Bibliography

1. The Law of the Republic of Tajikistan "On the self-government bodies of settlements and villages" dated April 16, 2012 No. 827, dated August 1, 2012. № 899.
2. Karimov K.M. Modern public service of Tajikistan, problems and development trends. D. 2005. 128 p.
3. Karimov K.M. Khizmati davlatii Chumhurii Tojikiston, mohiyat va prinseshoi tashkil. Dushanbe. 2016. 125 p.
4. The concept of the state personnel policy of the Republic of Tajikistan for 2009-2016, Approved by the Government of the Republic of Tajikistan on April 29, 2009. № 252.
5. The concept of local development management in the Republic of Tajikistan for the period up to 2030, Approved by the Decree of the President of the Republic of Tajikistan dated July 11, 2015. № 522.
6. Pirnazarov I.A. Institutional development of the civil service of the Republic of Tajikistan. D. 2006. 62 p.
7. Strategy of reforming the system of public administration of the Republic of Tajikistan. Approved Decree of the President of the Republic of Tajikistan on March 15, 2006. №1718. 55 p.



**Жильцов В.И.**

*Кандидат военных наук,  
доцент кафедры государственной службы и кадровой политики  
ИГСУ (Институт государственной службы и управления)  
РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы)  
при Президенте Российской Федерации.*

**Тихомирова А.А.**

*Студентка 2 курса магистратуры  
ИГСУ (Институт государственной службы и управления)  
РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы)  
при Президенте Российской Федерации.*

## **Карьерные стратегии в системе государственного управления**

Внедрение эффективной системы управления человеческими ресурсами на государственной службе создаст предпосылки для дальнейшего осуществления мероприятий, направленных на модернизацию государственного управления на основе демократических ценностей и принципов управления. На «микроуровне» персонал является одним из важнейших источников эффективного функционирования любого государственного органа, учреждения и организации. На «макроуровне» персонал можно рассматривать как пространство, в котором происходит формирование государственной политики. Качества отдельных людей и их сообществ становятся определяющими факторами качественного предоставления административных услуг, развития и экономического роста государства, обеспечивая процессы эффективной реализации государственной политики на локальном, региональном и общегосударственном уровнях.

Опыт функционирования государственных органов в условиях кризиса показал, что важнейшим приоритетом является обеспечение эффективной реализации государственной политики и стабильности экономики, одним из решающих факторов чего является привлечение и удержание талантливых людей и лучших профессионалов. Поэтому именно на пересечении интересов государства и работников существует поле для деятельности служб персонала, которые бы помогали руководителям государственных органов и структурных подразделений достигать целей государственного органа. Ведь конкуренция между государственными органами, регионами и даже странами происходит не только через введение новейших технических средств

и использования интеллектуального капитала, но и через совершенствование управленческих методов и технологий.

Итак, проблема успешной карьеры государственного служащего требует научного осмысления как целостного процесса, что предполагает, прежде всего, выяснение ее сущности, определение условий, факторов, принципов, механизмов построения. Как свидетельствует анализ последних исследований и публикаций, вышеназванная проблема отечественными учеными является малоисследованной. В частности, авторы акцентируют внимание на качествах, навыках, умениях государственного служащего, способствующих успешной карьере<sup>1</sup> и фрагментарно освещают факторы, от которых зависит его успех в карьере<sup>2</sup>. В контексте данной статьи необходимо выделить монографию А. Пархоменко-Куцевил, которая среди прочего исследует пути совершенствования системы прохождения карьеры государственным служащим, а также публикации Н. Артеменко, В. Бессараба, Н. Гончарук, Н. Играй, Г. Одинцовой, Г. Чернецкой, которые рассматривают отдельные вопросы служебного продвижения государственных служащих, направления их карьерного роста, развитие карьеры руководящего персонала.

Нерешенными на сегодня частями общей проблемы остаются: неопределенность сущности успешной карьеры государственного служащего, ее критериев, условий, факторов и принципов построения, учитывая модернизацию государственной службы, исследования проблем карьерного успеха государственных служащих, неразработанность механизмов успешной карьеры в системе государственной службы, исследование причин неудачи в карьере государственных служащих.

Создание эффективной системы государственной службы требует совершенствования подходов к формированию нового типа государственного служащего, который руководствуется такими ценностями, как самореализация, повышение квалификации, профессиональное развитие, нравственность, творчество, отстаивание собственного мнения, самоуважение. Именно благодаря этому повышается уровень профессиональной деятельности, достигается желаемый статус, предусматривающий успешно построенную карьеру.

Термин «стратегия» имеет греческое происхождение, в переводе

1 Кадровый менеджмент государственно-ревизионной службы и управлений : [учеб. пособ.] / Ф.М. Уляненко, С.М. Никитченко, Д.И. Котельников, О.В. Никитченко; за общ. ред. Д. И. Котельникова. – К.: Центр навч. л-ри, 2005. 96 с.

2 Государственная служба : учебник : в 2 т. / Нац. акад. гос. упр. при Президенте; [редкол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенский (зам. головы), С.М. Серегин (зам. головы) и др.]. – К.: Одесса : НАДУ, 2013. Т. 2. 170 с.

означает искусство руководства<sup>3</sup>. Под мотивационной стратегией понимают комплекс мероприятий, направленный на обеспечение мотивации с целью повышения эффективности труда (в данном случае в системе государственного управления). Мотивационная стратегия представляет собой долгосрочное влияние на работников с целью реализации их потребностей и интересов для достижения их собственных и общественных целей.

Формой реализации мотивационной стратегии является стимулирование. Стимулирование выступает в этой стратегии как тактика: приемом, средством достижения цели. Важным аспектом при реализации данного вида стратегии, по моему мнению, – это нахождение баланса между материальной и нематериальной мотивацией, которые, кстати, пребывают в тесной зависимости.

Эффективность любой мотивационной стратегии - это формирование ее не «кабинетным» путем с оторванностью от современных реалий, а в тесном сотрудничестве с теми, ради кого эта стратегия разрабатывается - с объектом мотивационной стратегии. Никто не расскажет лучше о тех потребностях, которые испытывают люди на своих рабочих местах, лучше, чем они сами.

Мотивационная стратегия используется как в индивидуальном, групповом, так и в общегосударственном масштабе. Конечно, эффективность действия мотивационной стратегии усиливается при наличии ее реализации.

Мотивационная стратегия, выступает эффективным средством управления человеческими ресурсами на государственной службе, заключается в определении индивидуальных потребностей и создании соответствующей рабочей среды для их удовлетворения<sup>4</sup>.

Существующей мотивационной стратегии присущи следующие мотивационные элементы:

- безопасные и надлежащие условия труда;
- социальная и правовая защита;
- поощрение за добросовестный труд;
- возможность продвижения по службе.

Мотивационная стратегия, которая действует в системе государственного управления, закреплена законодательно и освещает проблематичность мотивации управленцев в нашем государстве.

Сущностью успешной карьеры государственного служащего, яв-

<sup>3</sup> Артеменко Н. Планирование карьерного развития государственного служащего / Наталья Артеменко // Весн. гос. службы. 2008. № 3. 639 с.

<sup>4</sup> Гончарук Н. Планирование и развитие профессиональной карьеры руководящего персонала в сфере государственной службы / Наталья Гончарук // Актуал. пробл. гос. упр. : зб. наук. пр. - Днепропетровск: ДРИДУ НАДУ, 2006. Вып. 3 (25). 39 с.

ляется положительная динамика профессионального развития человека в контексте продвижения по службе, что связано с обретением профессионализма, опыта и выявлением деловой активности в пределах должности и предполагает реализацию личностного потенциала, экономический рост и достижение соответствующего статуса.

На основании проведенного анализа к основным условиям построения успешной карьеры государственного служащего можно отнести: развитие и расширение государственного органа, в котором работает государственный служащий; четкую личностно ориентированную направленность государственного служащего; получение государственным служащим профессионального образования в области государственного управления; приверженность непосредственного руководителя к подчиненному.

Среди факторов построения успешной карьеры государственного служащего на современном этапе функционирования государственной службы целесообразно выделить: правильный выбор карьерной ориентации; постоянное самосовершенствование; связи, контакты и поддержку руководителя высшего уровня; высокий уровень культуры труда.

Построение успешной карьеры государственного служащего на современном этапе развития государственной службы должно включать три основных аспекта, определяется как комплексный подход: социализация личности государственного служащего, профессионализация института государственной службы, гармонизация взаимоотношений руководителя и подчиненного.

Перспективы дальнейших исследований, на иной взгляд, лежат прежде всего в плоскости разработки механизмов построения успешной карьеры личности в системе государственной службы, а также в исследовании индивидуальных карьерных ориентаций государственных служащих, изучения зарубежного опыта по вопросам карьеры управленческих кадров и возможности адаптации его к современным реалиям.

Эффективная реализация кадровой политики на федеральной государственной службе и службе в органах местного самоуправления требует осуществления следующих шагов:

1. Построения системы функционального управления государственной службой.

2. Реформирование системы оплаты труда государственных служащих в соответствии с новыми подходами к классификации должностей и на таких началах:

- конкурентоспособность на рынке труда в отношении соответствующих профессиональных групп должностей с целью привлече-

ния и удержания квалифицированных кадров;

- должностной оклад государственного служащего составляет не менее двух минимальных заработных плат;
- должностной оклад является доминирующим в структуре заработной платы, с последующим применением повышающего коэффициента согласно занимаемой должности.

3. Повышение квалификации государственных служащих – обучение в учебных заведениях с целью профессионального усовершенствования, обновления и приобретения умений, знаний, навыков и способности выполнять задания и обязанности, необходимые для осуществления профессиональной деятельности на государственной службе. Повышение квалификации государственных служащих как непрерывный процесс.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 2009. 21 января.
2. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 года № 79-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
4. Концепция кадровой политики Федеральной налоговой службы (утв. приказом Федеральной налоговой службы от 11 июля 2011 г. N ММВ-7-4/436@)
5. Артеменко Н. Планирование карьерного развития государственного служащего / Наталья Артеменко // Весн. гос. службы. 2008. № 3. С. 76-79.
6. Гончарук Н. Планирование и развитие профессиональной карьеры руководящего персонала в сфере государственной службы / Наталья Гончарук // Актуал. пробл. гос. упр. : сб. науч. пр. - Днепропетровск: ДРИДУ НАДУ, 2006. Вып. 3 (25). С. 167-180.
7. Кадровый менеджмент государственно-ревизионной службы и управлений : [учеб. пособ.] / Ф.М. Уляненко, С.М. Никитченко, Д.И. Котельников, О.В. Никитченко; за общ. ред. Д.И. Котельникова. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. 316 с.

### Bibliography

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12/12/1993) // Russian newspaper. 2009. January 21st.
2. On the system of state service of the Russian Federation: Feder. Law of May 27, 2003 No. 58-ФЗ (as amended on July 2, 2013) // Coll. legislation of the Russian Federation. 2003. № 22. Art. 2063.
3. On the state civil service of the Russian Federation: Feder. Law of July 27, 2004 No. 79-ФЗ (as amended on December 28, 2013) // Coll. legislation of the Russian Federation. 2004. № 31. Art. 3215.
4. The concept of personnel policy of the Federal Tax Service (approved by order of the Federal Tax Service on July 11, 2011 N MMV-7-4/436@)
5. Artemenko N. Planning for career development of a public servant / Natalya Artemenko // Spring. state service. 2008. № 3. P. 76-79.
6. Goncharuk N. Planning and development of professional career of senior personnel in the public service / Natalia Goncharuk // Actual. problems state ex. : st. sciences. pr. - Dnipropetrovsk: DRIDA NADU, 2006. Vol. 3 (25). P. 167-180.
7. Personnel management of the state audit service and managements: [studies. allowance.] / F.M. Ulyanenko, S.M. Nikitchenko, D.I. Kotelnikov, O.V. Nikitchenko; for total ed. D.I. Kotelnikov. - K.: Center Motch. L., 2005. 316 p.

**Грязнова В.Н.**

*Кандидат социологических наук.  
Доцент кафедры государственной службы и кадровой политики.*

**Царева А.В.**

*Магистрант программы  
«Государственная служба и кадровая политика»  
ИГСУ (Институт государственной службы и управления)  
РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы)  
при Президенте Российской Федерации.*

**Коучинг как технология мотивации  
в системе государственной гражданской службы**

В любой сфере деятельности чтобы достичь поставленной цели необходимо эффективно использовать свои ресурсы. Коучинг представляет собой интерактивный процесс, целью и результатом которого для работника и коуча являются качественное повышение эффективности и развитие желаемых способностей, личностных и профессиональных качеств.

По своей сути коучинг – это индивидуальная тренировка человека в целях достижения значимых для него целей, повышения эффективности планирования, мобилизации внутреннего потенциала, развитие необходимых способностей и навыков, освоения передовых стратегий получения результата. Для достижения поставленных целей в коучинге используются научно обоснованные методы, техники персонального роста и практический опыт. Это процесс самостоятельного развития, который дает сотрудникам ясное представление и о том, что они делают, к чему стремятся и почему стремятся именно к этому. Ни один другой метод развития человеческого капитала не принимает во внимание личную историю развития сотрудника, позволяющую опереться на его лучшие качества.

Представляется, что в системе государственной службы важен коучинг профессионального и личностного роста (коактивный коучинг), как технология, предполагающая ориентацию на цели государственного служащего, подлинный интерес к его личности, ценностям, к тому, чтобы он достигал своих целей.

В этом случае необходимо исходить из следующих принципов:

1. Государственный служащий изначально является творческой, целостной личностью и обладает соответствующими ресурсами.

2. Коактивный коучинг обращается ко всей жизни служащего в целом.

3. Постановка задачи исходит от государственного служащего.

4. Отношения между коучем и служащим представляют собой целенаправленный альянс.

Повышение эффективности служебной деятельности государственных служащих является одной из нерешенных проблем государственного управления в современной России. Эффективность во многом определяется качеством кадрового состава государственных органов, а именно умениями, стремлением и готовностью к решению неординарных и сложных задач в различных сферах деятельности органов публичной власти.

При этом необходимо учитывать, что государственные гражданские служащие как профессиональная группа имеет свои особенности. Они заключаются в тех требованиях, которые предъявляются к ним обществом и государством для эффективного исполнения функциональных обязанностей. Формирование профессионального кадрового корпуса государственной службы, мотивированного на эффективное и ответственное служение гражданам России, является главным условием благополучного решения задач и реализации реформ, которые стоят и перед органами власти и перед государством в целом на текущем этапе развития России.

В настоящее время существует множество технологий развития персонала, одним из самых новых является коучинг. Именно коучинг помогает достигнуть разрыва между потенциалом и профессиональной эффективностью человека за счет осознания своих возможностей и умению принять ответственность на себя за результаты применения (использования) своих возможностей в личностном развитии и профессиональной сфере.

Что такое коучинг? И кто такой коуч?

В переводе с английского языка, «coach» в последнее время переводится как тренер, наставник, инструктор, но это не одно и то же. Коучинг – раскрытие потенциала человека с целью максимального повышения его эффективности. Коучинг не учит, а помогает учиться (Тимоти Голви).<sup>1</sup>

Коучинг – особый метод, направленный на создание таких комфортных условий, которые приведут к повышению результативности в жизни человека, в его карьере, бизнесе, а также достижение к желаемым целям, так, чтобы они приносили удовлетворение.

<sup>1</sup> Тимоти Голви Работа как внутренняя игра: Фокус, обучение, удовольствие и мобильность на рабочем месте, Пер. с англ – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 252 с.

Коуч выступает больше не как тренер, консультант или наставник: его цель раскрыть потенциал человека, о котором тот и сам не догадывается. Но коуч только направляет мышление человека, чтобы тот сам нашел ответы на свои вопросы.

«Коучинг - это средство содействия, помощи другому человеку в поиске его собственных решений или его продвижения в любой сложной ситуации.....»<sup>2</sup>. Это определение очень точно отражает суть коучинга.

Основоположниками коучинга принято считать:

Тимоти Голви - педагог-теорик Гарвардского университета и знарок тенниса, а также автор концепции Внутренней Игры, лежащей в основе коучинга.

Джон Уитмор – ученик Голви, вместе с которым проводил спортивные тренинги, а потом превратил их в бизнес-тренинг, создатель популярной модели коучинга GROW, а также автор бестселлера «Коучинг высокой эффективности».

Томас Леонард – финансовый аналитик, основатель Международной Федерации Коучей, Университета коучей, Международной ассоциации сертифицированных коучей и проекта CoachVille.com.

Николай Иванович Козлов – первый в России, кто разработал и описал свою систему коучинга, автор книги «Истинная правда», в которой описана система работы над собой.

В настоящее время коучинг рассматривается как универсальный инструмент качественного управления изменениями и повышения компетенций персонала организации.

Особенности коучинга состоят в том, что:

Коучинг ориентируется на достижение результата, но на будущей основе.

У коуча нет власти. Он не должен указывать своему подопечному, что делать, а только направлять его.

Коучинг направлен на проявление потенциала человека, развитие в нем навыков и ответственности.

Коуч работает индивидуально с каждым человеком.

К достоинству коучинга можно отнести:

Быстрое и эффективное решение нескольких простых задач.

Легок в понимании.

Решает различного уровня задачи в сфере профессиональной деятельности или жизни.

Не пытается контролировать, влиять, управлять человеком, а

---

<sup>2</sup> Джон Уитмор. Коучинг высокой эффективности. Изд-во. «Литрес», 2004. 211 с.



лишь направляет его.

Раскрывает личностный потенциал человека.

Помогает преодолеть кризисы развития, конфликты, оставаясь в гармонии с собой.

Иной взгляд на решение проблем.

Преодоление внутренних барьеров.

Самостоятельное осознание своих сильных сторон.

Перенесение ответственности на клиента.

Существует несколько направлений социально-психологической поддержки людей. Среди них выделим наставничество.

В Таблицах 1.1 и 1.2 представлены сходства и различия между наставничеством, консалтингом и коучингом.

Мотивация – это динамическая система взаимодействующих сил, побуждающих человека к осуществлению определенных действий для достижения целей.

**Таблица 1.1.** Сходства и различия между коучингом и наставничеством.

	<b>Коучинг</b>	<b>Наставничество</b>
Сходства	Применяют индивидуальный подход	
	Реализация социального, личностного и творческого потенциала	
	Цель – получение максимально возможного результата	
Различия	Коуч изначально не знает пути решения проблемы и только направляет клиента к достижению цели путем развития возможностей и потенциала.	Наставник заранее знает методы и пути решения проблемы и рассказывает об этом клиенту.
	Выстраиваются рабочие отношения. При этом он может высказывать свое недовольство.	Выстраиваются доверительные и дружеские отношения с учеником.
	Раскрытие потенциала клиента	Непосредственное обучение
	Является программой	Может длиться в течение всей жизни

**Таблица 1.2.** Сходства и различия между коучингом и консалтингом.

	Коучинг	Консалтинг
Сходства	Применяют индивидуальный подход	
	Затрагивает любые жизненные проблемы	
Различия	Коуч только направляет клиента к достижению цели путем развития возможностей и потенциала.	Консультант сам выявляет проблему клиента и решает ее.
	Самостоятельное развитие личностных качеств	Требуется помощь со стороны
	Раскрытие потенциала клиента	«Покупка готового решения»

Мотивация сотрудников занимает одно из центральных мест в управлении персоналом, поскольку она выступает непосредственной причиной их поведения. Руководству необходимо проводить постоянное «наблюдение» за своими сотрудниками и активно реагировать на выявленные потребности.

Благодаря знанию определенных мотивов сотрудника, побуждающих к работе, можно повысить его эффективность и решить такие задачи как: планирование профессиональной карьеры, правильная расстановка кадров, эффективное обучение и осуществление правильного отбора сотрудников.

Развитие персонала тесно связана с мотивацией, а она тесно связана с коучингом. Сотрудник, который раскрыл в себе внутренний потенциал, нашел новые силы, идеи, будет сам себя мотивировать внутренней поддержкой и будет сам развиваться.

В развитии человеческого капитала применение коуч-технологий помогут решить такие проблемы как:

- Разностороннее развитие сотрудников;
- Возникновение сплоченных команд;
- Преодоление конфликтов;
- Нематериальная мотивация сотрудников;
- Многогранное развитие персонала.

- А к результатам применения коуч-технологий можно отнести:
- Повышение индивидуальной удовлетворенности своей работы;
  - Улучшение командной работы, снижение конфликтности;
  - Осознание сотрудниками своих сильных сторон и преимуществ;

Формирование стратегии развития кадрового потенциала;  
Определение индивидуальных потребностей и мотивов для их удовлетворения и повышения эффективности работы<sup>3,4</sup>.

Таким образом, коучинг помогает включить внутреннюю кнопку сотрудника, связанную с мотивацией и личностным развитием, что увеличивает желание повысить свою результативность. Также коучинг помогает улучшить организационную атмосферу, что приводит к снижению конфликтов, преодолению барьеров, укреплению доверия не только между коучем и клиентом, но и между всеми сотрудниками в целом. А это приводит к эффективной результативности и самой организации.

Одной из кадровых технологий на государственной службе является наставничество.

Задача наставника в кадровой политике – передать знания и навыки посредством практики от более опытного сотрудника к менее опытному, оказать помощь в его профессиональном становлении и адаптироваться в коллективе.

Наставник - гражданский служащий или иное лицо, назначаемое ответственным за профессиональную и должностную адаптацию лица, в отношении которого осуществляется наставничество в государственном органе.

Наставничество - форма обеспечения профессионального становления, развития и адаптации к квалифицированному исполнению должностных обязанностей лиц, в отношении которых осуществляется наставничество.

Одним из недостатков наставничества является «привычка» нового сотрудника обращаться к более опытному в решении его проблем. В этом случае коучинг может считаться более предпочтительным.

Объективно оценить кадры государственной службы, возможности их профессионального продвижения и должностного роста помогает использование кадровых технологий. В результате их применения можно получить полную информацию об изменениях человека: его способностях, его дальнейшем профессиональном развитии, эффективной реализации его возможностей, его вознаграждения, об изменении его должностного статуса и так далее.

Чтобы госслужащие были результативно мотивированными к труду, необходимо удовлетворить такие потребности как признание

3 Кибалюк И. В. Методы инновационного развития человеческого капитала организации: автореферат. М., 2006.

4 Мелия М. Как усилить свою силу? Коучинг. М., 2009.

и одобрение результатов, интересная и любимая работа, творческий и деловой рост в карьере, а также повышение квалификации.

Для этого необходим такой профессионал как коуч. Использование методов коучинга в государственной гражданской службе содействует повышению производительности труда, поскольку:

- Коучинг придает сотрудникам уверенность в себе;
- Помогает преодолеть барьеры и повышает энергию;
- Персонал быстрее и лучше адаптируется к изменениям, от чего служба становится более динамичной;
- Каждый сотрудник предлагает и реализует свои идеи и несет за них ответственность;
- Предотвращаются конфликты;
- Коучинг помогает каждому сотруднику (служащему) раскрыть в себе потенциал и развить новые навыки, поэтому коучинг может выступать как инструмент управления государственными гражданскими служащими;
- Коучинг в государственной гражданской службе может сочетать в себе и наставничество, и консалтинг, и психологическую помощь.

Таким образом, коучинг помогает в повышении эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, в том числе посредством формирования системы непрерывного профессионального развития гражданских служащих и мотивации гражданских служащих к самообразованию и повышению уровня своей компетентности.

### Список литературы:

1. Акимова Е. Психологическое обеспечение профессионального развития // Журнал «Государственная служба». 2012. № 3. С. 38-46.
2. Тимоти Голви Работа как внутренняя игра: Фокус, обучение, удовольствие и мобильность на рабочем месте, Пер.с англ – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 252 с.
3. Уитмор Дж. Внутренняя сила лидера: Коучинг как метод управления персоналом / Джон Уитмор. – М.: Альпина Паблишер, 2012. 309 с.
4. Вылегжанина А.О. Коуч-технологии как способ обеспечения конкурентоспособности предпринимательских структур: монография / А.О. Вылегжанина. – М.-Берлин: Директ-Медиа, 2015. 232 с.

### Bibliography

1. Akimova E. Psychological support of professional development // Journal "Public service". 2012. № 3. P. 38-46.
2. Timothy Golvi. Work as an internal game: Focus, learning, pleasure and mobility in the workplace, Translated from English - Moscow: Alpina Business Books, 2005. 252 p.
3. Whitmore, J. Inner Strength Leader: Coaching as a Personnel Management Method / John Whitmore. - M.: Alpina Publisher, 2012. 309 p.
4. Vylegzhanin A.O. Coach technology as a way to ensure the competitiveness of business structures: monograph / A.O. Vylegzhanin. - M.-Berlin: Direct Media, 2015. 232 p.

**Терновая Л.О.**

Профессор кафедры социологии и управления  
МАДИ (Московский автомобильно-дорожный государственный  
технический университет).

**In vino veritas: винная  
компонента истории Крыма**

Золотистого меда струя из бутылки текла  
Так тягуче и долго, что молвить хозяйка успела:  
Здесь, в печальной Тавриде, куда нас судьба занесла,  
Мы совсем не скучаем, — и через плечо поглядела.

Всюду Бахуса службы, как будто на свете одни  
Сторожа и собаки, — идешь, никого не заметишь.  
Как тяжелые бочки, спокойные катятся дни:  
Далеко в шалаше голоса — не поймешь, не ответишь.

После чаю мы вышли в огромный коричневый сад,  
Как ресницы, на окнах опущены темные шторы.  
Мимо белых колонн мы пошли посмотреть виноград,  
Где воздушным стеклом обливаются сонные горы.

Я сказал: виноград, как старинная битва, живет,  
Где курчавые всадники бьются в кудрявом порядке:  
В каменной Тавриде наука Эллады — и вот  
Золотых десятин благородные, ржавые грядки.

*Осип Мандельштам*

Латинское выражение, автором которого является Плиний Старший, «*In vino veritas, in aqua sanitas*» («Истина — в вине, здоровье — в воде») можно с полным правом назвать одной из наиболее точных характеристик того, что дает человеку живительная природа Крымского полуострова. Это удивительный баланс двух ипостасей стихии воды — вина и моря — насыщает атмосферу Крыма особой силой. Ее истоки уходят корнями в одни из древнейших промыслов, которым является виноделие. В Крыму его история насчитывает около двух с половиной тысячелетий. Не смотря на то, что история крымского виноделия отсчитывается от

времени возникновения греческих колоний, имеются косвенные свидетельства занятий виноградарством и виноделием тавров, древних обитателей Крыма. Древнюю культуру крымского виноделия подтверждает каменная плита в честь местного виноградаря, найденная в Херсонесе: «Народ почтил статуей Агасикла, размножившего виноградники на равнине». В Херсонесе и городах Боспорского царства производили так много вина, что его хватало и на собственные нужды, и на продажу в другие земли, в частности кочевым племенам. Ближайшими покупателями крымских вин были скифы, весьма к нему равнодушные. Менялись эпохи, приходили разные народы, устанавливались разные власти, а виноградная лоза постоянно привлекала мастеров ее выращивания и виноделия<sup>1</sup>.

Традиции эллинского виноделия со временем переняли местные жители, которые проживали на южном берегу полуострова, в горах и предгорье. Весьма равнодушны к греческим крымским винам были и скифы. Винные амфоры, датируемые III в. до н.э., были найдены при раскопках скифского городища близ Вилино. Греки пили вино, разбавляя водой один к трем-четырем. А скифы употребляли его неразбавленным. Это вошло в античные поговорки. К VI в. н.э. юг Таврии оказался в сфере интересов Византии, власти которой поощряли приобщение бывших варваров к оседлому образу жизни. Этим целям служила миссионерская деятельность христианских монастырей, которые были центрами не только религиозной культуры, но и хозяйственной, включая выращивание виноградной лозы и изготовление вина. Поскольку лихие люди в Средние века, опасаясь гнева Божьего, не подвергали разбою монастырские владения, то монахи могли позволить развивать винное производство. Ряд источников указывает на то, что крымские монастыри ежегодно получали до 300 тыс. литров вина. До того, как в X в. был разгромлен Хазарский каганат, он был одним из главных оптовых покупателей крымского вина. Когда южное побережье Крыма перешло под власть генуэзцев, то в долины вокруг Кафы (Феодосии), Солдайи (Судака), Лусты (Алушты) сместился центр виноделия. Для вывоза вина из аборигенных сортов винограда стали использовать дубовые бочки, доходящие до столитрового объема. А вывоз вина достиг 2 млн литров в год.

Винодельческий промысел не угас, даже после 1475 г., когда турки вытеснили генуэзцев с побережья Крыма. Это объяснялось нади-

1 Винокуров Н.И. Виноделие античного Боспора. М.: Издательство «Московский Государственный Педагогический Университет», 1999.

чием большой массы христианского населения, которое составляли греки, армяне, итальянцы, остававшиеся верными как своей религии, как и традициям. Освобождение христианских монастырей от налогов поддерживало в них виноделие. Также изготовлением вина занимались караимы. Польский дипломат, государственный деятель, историк, картограф, писатель и хроникер Мартин Броневский в 1595 г. в вышедшем в Кельне «*Tartariae descriptio*» («Описание Тартарии (Тартарии)»), писал: «На пути из Ингермена в Корсунь, есть перешеек, между узкою пристанью и морем Эвксинским. Страбон говорит, что эта часть материка заключает в себе 60 стадий, и составляя часть большего Херсонеса, называется малым Херсонесом. Этот то перешеек, по левую сторону к Черному морю, очень ровен и плодороден; а по правую хотя также имеет поля довольно плодородные, но покрыт холмами и пригорками, на которых находятся безконечные сады и виноградники»<sup>2</sup>.

Мусульмане ашли еще одно применения вина, используя его в качестве антисептического и лечебного средства. В условиях почти непрерывных военных действий, которые вели турки и крымские татары нужда в подобном лечении постоянно возрастала. Что касается крымских ханов, то они в виде пошлины взимали до 20% от цены вина. Дело было прибыльным, потому ни производство вина, ни торговля им не возбранялись.

Европейские дипломаты и путешественники, побывавшие в Крыму в XVII – XVIII вв., хорошо отзывались о местных винах, выделяя пенистые, крепкие и ликерные. Также они оставили упоминания о центрах винного производства в Судаке, Каче, Бельбеке и Альме. На отношении европейцев к крымским винам повлияло изменение моды. Если в прежние столетия массово потреблялись молодые вина, то из-за длительных военных действий вина часто оставались в бочках, появились большие запасы выдержанных вин. И когда в конце XVII в. во Франции они приобрели популярность, то обнаружили и преимущества вин крымского производства. Однако воспользоваться этими преимуществами крымским виноделам и начать торговлю с Европой не удалось. Крым в XVIII столетии оказался ареной войн, ставших причиной угасания виноградарства и виноделия. Этому же способствовало переселение с полуострова на Азовское побережье основных производителей вина. Получившие присоединения Крыма к России земли новые

2 Описание Крыма (*Tartariae Descriptio*) Мартина Броневского / пер. И.Г. Шершеневича // Записки Одесского общества истории и древностей. Том VI. 1867 // URL: <http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Krym/XVI/Bronevskij/frametext.htm>.

поселенцы не разбирались в виноградарстве и виноделии и не имели к ним склонности.

В отличие от них князь Григорий Потемкин видел важность сохранения винодельческой культуры в Крыму. Его политика в этой области, основным направлением которой стало копирование известных западноевропейских вин, определялась необходимостью восполнить новыми сортами утраченные в результате войн аборигенные сорта лоз. Однако внедрение новых культур всегда требует знания местных условий, опыта в соответствующей деятельности, уважения к многовековым традициям, отличавшимся особым чутьем специфики Крыма. Но всего этого новые обитатели Крыма не имели. Усердия князя по приглашению с разрешения австрийского императора Иосифа II четырех венгерских виноделов, посадке на крымских землях 22 тысяч виноградных лоз из венгерской провинции Токай, а также лоз с островов Эгейского моря около деревни Фунтуки у Старого Крыма, на Каче и в Судаке завершилась провалом.

Российские власти не оставляли намерения поднять винодельческое хозяйство в Крыму. Экспедиция государственного хозяйства, занимавшаяся поиском средств для увеличения объема виноградарства в Астрахани, признана полезным созданием казенного училища виноделия в Тавриде в подготовленном в 1798 г. докладе «О мерах к распространению виноделия в России». Положения доклада были утверждены императором Павлом I. Первым отечественным шампанским считается «Судацкое шампанское 1799 г.», упоминаемое в старых описях вин. В 1802 г. министром внутренних дел В.И. Кочубеем представил Александру I доклад «Об учреждении училища виноделия в Тавриде и на Кавказе».

Несмотря на первый неудачный опыт приглашение иностранных специалистов, это открывало реальные возможности для перехода выращивания винограда и виноделия на новый уровень. Очень важно, что после присоединения Крыма к России к развитию виноделия на его территориях были привлечены многие выдающиеся иностранцы. Первым из них следует упомянуть немецкого ученого-энциклопедиста, естествоиспытателя и путешественника, находящегося на русской службе, Петера Симона Палласа. В Крыму он изучал климатологию полуострова, возможности выращивания винограда и производства вина. Паллас указывал, что этому препятствуют не только технические условия по выращиванию виноградников но, и халатное отношение к производству вина, большой спрос на дешевые вина, конкуренция иностранных вин и дешевых



приднестровских, и все эти условия легли тяжелым грузом на плечи крымских виноделов, одним из единственных выходов, по мнению Палласа, было бы увеличение пошлин на ввоз иностранных вин. Именно после издания его трудов о Крыме многие известные авторы — Семен Бобров, Иван Муравьев-Апостол<sup>3</sup>, Александр Пушкин, Константин Батюшков, Александр Грибоедов — серьезно заинтересовались этим краем и предприняли поездки на Юг<sup>4</sup>.

Несколько лет жил и работал в Ласпи один из лучших виноградарей своего времени Вильгельм Рувье. Этот богатый и знатный француз также состоял на русской службе. До этого он долгое время жил в Испании, где детально изучил особенности разведения тонкорунных овец. В 1802 г. он купил неподалеку от Феодосии приморскую долину, где развернул овцеводческое хозяйство, а также выступил одним из организаторов училища виноделия в Судаке для мальчиков с 16-летнего возраста и до 22-х лет. Подписав контракт с французскими специалистами, Рувье стал приобретать во Франции лучшие виноградные лозы<sup>5</sup>. Учитывая преимущества Южного берега Крыма, заключавшиеся в большом количестве солнечных дней и особенностях почвы, Рувье стал хлопотать о разрешении устроить рассадник в южной части полуострова. Ему были предоставлены денежная ссуда, земля и леса в Ласпинской бухте и ее окрестностях, которые иногда называют «Крымской Африкой», с условием разведения там виноградников в течение десяти лет. За короткий срок хозяйство был налажено. Деятельность Рувье способствовала распространению зарубежных лоз и усовершенствованных способов ухода. Выращенный из лучших французских сортов виноград поставлялся на винные заводы, построенные в бухте Ласпи, в соседней Николаевской бухте, а также на мысе Сарыч.

Нельзя не упомянуть еще одного иностранца на русской службе, причастного к развитию виноградарства и виноделия в Крыму, французского аристократа, герцога Армана Эммануэля де Ришелье. В 1804 – 1815 гг. он занимал должность генерал-губернатора Новороссии и Бессарабии. Дюк де Ришелье решил превратить Крым и Новороссию в край садов и виноградников. Он подгото-

3 Муравьев-Апостол И.М., Хризостом Д. Путешествие по Тавриде в 1820 году. В Санктпетербурге: Печ. в тип. состоящей при особенной канцелярии Министерства внутренних дел, 1823.

4 Люсий А. П. Крымский текст в русской литературе. СПб.: Алетейя, 2003. С. 138 –126; Минчик С.С. Грибоедов и Крым. Симферополь: Бизнес-Информ, 2011. С. 183-186.

5 Кеппен П. О виноделии и винной торговле в России. СПб.: В типографии Карла Крайя, 1832.

вил и представил Александру I доклад, на основании которого 10 июня 1811 г. был издан указ «О разведении садов в Полуденной части Крыма». Он же исходатайствовал у императора ежегодную субсидию в размере десяти тысяч рублей на расширение и улучшение виноделия в Крыму, что позволило поддержать альминских, бельбекских и качинских виноделов, потерпевших убытки от разрушительного наводнения.

В конце первой трети XIX в. в связи расширением спроса на продукцию виноделия в целях защиты отечественного рынка от недоброкачественных вин и для избегания его насыщения рынком иностранным товаром, были приняты меры, ограничивающие ввоз вина в Россию. Губернатор Новороссийского края граф М.С. Воронцов проявил огромную заботу о подъеме виноделия на юге страны. Он побуждал поселенцев выращивать виноград, закупаая у них виноматериалы и обрабатывая их в своих подвалах в Алуште, Ай-Даниле, Алупке. Следует признать, что неудачи с посадками европейских лоз продолжались, а качество вина уступало заграничному. Но это не останавливало энтузиастов. В 1840-х гг. насчитывалось уже 350 виноградарских хозяйств, а площади виноградников достигли 3,5 тысяч гектаров. Воронцов также заложил основы промышленного виноделия в Крыму.

Наибольший ущерб виноградникам полуострова нанесла Крымская война. Большинство боевых действий разворачивались как раз в местах разведения винограда, например, в Балаклаве, Инкермане, в Западно-Предгорном Крыму, в долине реки Альма, развернулось Альминское сражение (1854). Несмотря на это были приложены усилия по восстановлению виноградников и производству вина. Шампанское графа Воронцова из имения Ай-Даниль в середине XIX в. успешно поставлялось в Санкт-Петербург и Москву. Факты указывают на то, что это вино появилось в России раньше, чем правительство Франции приняло ряд законов, охраняющих авторские права своих виноделов, что произошло лишь в начале XX в. И это позволяет сохранять традиционное название шампанских вин Крыма, появившееся в XIX столетии.

В 1870-х гг. князь Л.С. Голицын выкупил в Крыму имение Новый Свет, где занялся виноделием. Позже эта деятельность добавилась его земельным владениям в окрестностях Судака, Феодосии, Гурзуфа. Производимые в этих хозяйства красные и белые вина, шампанское были удостоены золотых медалей на выставках в Москве, Ялте, Париже, Луизвилле и Нью-Орлеане (США). В 1891 г. Голицын

возглавил Удельные имения императорской фамилии. Он стремился поднять урожайность и улучшить сортовое качество винограда, создать много новых для Крыма типов вин. В Массандре был построен первый в России подземный завод туннельного типа для производства и выдержки столовых и десертных вин, перестроены подвалы в Судак. В 1896 г. новосветское шампанское, подававшееся во время коронационных торжеств в Москве, получило марку «Коронационное». На Всемирной выставке 1900 г. в Париже голицынское шампанское было удостоено Гран-при, опередив лучшие французские марки. Поскольку конкурс был анонимным, то кто-то из дегустаторов даже принял крымское вино за французское. Однако столь усердное служение отечественному виноделию подорвало экономические возможности Голицына, что вынудило его передать имение в Новом Свете во владение императору Николаю II.

XIX в. в истории крымского виноделия повторял события всей российской истории. Во-первых, Российское государство активно занималось становлением правовой системы. Это проявилось в закреплении на законодательном уровне порядка производства, торговли и обращения вина и производных из него, шампанского и коньяка. Однако по-прежнему существовали риски, что государство могло в любой момент отобрать и земли под виноградниками, и продукцию виноделия. Принятие 24 апреля 1914 г. «Закона о виноградном вине» способствовало увеличению защищенности отрасли на законодательном уровне. Во-вторых, состояние виноделия, как и других отраслей промышленности, определялось выгодностью месторасположения производства. В данном случае речь шла о виноградниках и винодельческих предприятиях. Их расположение в Крыму с теплым климатом, большим числом солнечных дней, благоприятной почвой позволяло обеспечить выпуск высококачественной продукции и завоевать мировое признание, не имея на то нормативно-правовой базы.

Эти же обстоятельства обусловили политику Советской власти по отношению к крымскому виноделию. В тот период оно пережило периоды расцвета, когда крымские вина брали первые места на международных конкурсах, детально были исследованы долины Западного Крыма, разработаны специальные ускоренные технологии, налажено массовое производство дешевых столовых и крепленых вин. Сохранялось традиционное производство высококачественных марочных вин, удостоенных множества наград. Крупнейший советский специалист в области генетики и селекции винограда, по

определению Н.И. Вавилова — «король винограда» А.М. Негруль, описал территории особенно перспективные для производства сухих столовых вин<sup>6</sup>. Институт винограда и вина «Магарач» разрабатывал и совершенствовал технологии выращивания винограда, производства вина, давал жизнь новым сортам винограда и новым маркам вин. «Массандра» как самобытный агропромышленный комплекс ведет свою историю с июня 1936 г. сначала как винокомбинат, а последние десятилетия лет как производственно-аграрное объединение<sup>7</sup>. Но были и времена провала, как те, что наступили после вышедшего 16 мая 1985 г. Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с пьянством и алкоголизмом, искоренении самогонарения». Началось уничтожение множества виноградников, перепрофилирование винодельческих предприятий в сокоэкстрактные заводы. Дальнейшее сокращение площадей виноградников и уменьшение объемов производства вина в Крыму произошло после распада СССР.

Традиции крымского виноделия оказались сильнее обстоятельств, связанных с властью, политикой внутренней и геополитикой. Сегодня крымское виноделие можно считать одной из визитных карточек полуострова, а десертные вина справедливо относятся к лучшим в мире. Современный этап развития виноградарства и виноделия в Крыму связан с переориентацией производителей с рынка Украины на российский рынок. Имеются шансы выхода на зарубежные рынки, в первую очередь Азиатско-Тихоокеанского региона. Успех немислим без адаптации хозяйственной деятельности к условиям нормативной базы России. Но также путь успеха может быть в обращении к традициям виноделия Российской империи.

К этим традициям относятся активные связи с зарубежными виноделами. Например, часть знаменитой массандровской коллекции вин может служить доказательством связи Венеции и Крыма. Поэтому актуально обсуждение перспектив открытия на полуострове совместного производства вин Крыма и Италии<sup>8</sup>. Это возможность обойти антироссийские санкции и открыть дорогу уникальным крымским винам европейский рынок. В 2017 г. на третьем Ялтинском экономическом форуме был презентован проект, но дизайн бутылок и этикеток вина совместного производства остались загадкой. Винодельческая отрасль может стать отправной точкой для об-

6 Негруль А.М. Виноградарство и виноделие. М.: Колос, 1968.

7 Михайлов С.М., Левченко З.И. Суханова С.Н. Солнечная «Массандра». Симферополь: Таврия, 1975.

8 Изотов И. Итальянцы собрались открыть производство вина в Крыму // Российская газета. 2016. 15 октября.

мена материалами или поставок вина. В честь визита итальянских гостей и с их участием была заложена партия массандровского вина из итальянского сорта винограда «Санджовезе», выращенного из завезенных из Италии саженцев и на новой линии по производству элитных вин в Гурзуфе. Итальянцы оставили на бутылках крымско-итальянского вина «Санджовезе» свои автографы и поставили дату — 15 октября 2016 г. 500 бутылок «Санджовезе» отправили на хранение в ниши соединительной галереи.

На международное сотрудничество и в этой области геополитика оказывает как благотворное, так и пагубное влияние. На международной выставке вина в итальянском городе Верона в апреле 2017 г. с основного стенда сняты экспозиции крымских и севастопольских производителей вина<sup>9</sup>. По случайности офицеры Финансовой гвардии не стали снимать с экспозиции вина одного из крымских производителей — завода *Alma Valley*. Этот винодельческий проект появился в середине 2000-х гг., когда в Крыму началась приватизация земель сельскохозяйственного назначения. Земли сельскохозяйственного назначения в Альминской долине с успехом использовались для выращивания винограда в XX в., однако, после печально известной антиалкогольной кампании 1985 г. и экономического кризиса начала 1990-х гг. большая часть виноградников пришла в упадок. В 2005 г. группа швейцарских специалистов: агрономов, инженеров и архитекторов, была приглашена, чтобы исследовать потенциал Альминской долины для возделывания классических европейских сортов винограда, а также для проектировки и сооружения современного винодельческого предприятия. Первые лозы на участке близ Вилино были высажены в 2008 г., а современный винзавод введен в строй в 2013 г. главным виноделом *Alma Valley* был назначен Томас Долл, немецкий технолог с 35-летним опытом работы в Германии, Испании и Австралии.

Вино всегда отражало суть времени, дух происходящих в обществе перемен. Поэтому российские виноделы просто не могли обойти вниманием начало строительство моста между Таманью и Крымом. Два винодельческих завода Крыма («Новый Свет» и «Массандра») и три из Кубани («Кубань-Вино», «Саук-Дере», «Фанагория») еще в 2015 г. решили создать вино «Крымский мост», посвящая его старту этого грандиозного проекта<sup>10</sup>. В 2017 г. в Крыму и на Тамани начали разливать по бутылкам вино «Крымский

9 В Италии арестовали партию крымского вина // URL: <http://lprime.ru/regions/20170411/827351587.html>.

10 Изотов И. Начался розлив по бутылкам вина «Крымский мост» // Российская газета. 2017. 29 мая.

мост». Тираж коллекционной серии ограничен: каждое из трех краснодарских предприятий выпустит по 19 тыс. бутылок, а два крымских — 19 тыс. на двоих. Цифра 19 обыгрывается не случайно. Именно 19 километров составляет длина транспортного перехода. Каждое винодельческих предприятий готовит свою продукцию по особой технологии. На предприятии «Кубань-Вино» («Шато Тамань») виноделы использовали оригинальный купаж белого вина из трех сортов винограда — «шардоне», «рислинг» и «мюллер-тургау». Специалисты завода «Новый Свет» для коллекции взяли шампанское «Пино Нуар», изготовленное из французского сорта винограда «пино», возделываемого близ Севастополя. Дегустаторами, технологами, специалистами по производству шампанских вин был подобран изумительный, потрясающий сорт, который лег в основу вина из эксклюзивной коллекции «Крымский мост», созревшего пока шли работы по возведению моста.

Обязательно надо вспомнить, что вино обычно пьют по праздникам. Вино — это отражение радости и веселия. Часто именно эта атмосфера характеризует фестивали. В июне 2017 г. в Коктебеле стартовал первый международный винно-гастрономический фестиваль *In Vino Veritas*. Мероприятие объединило 17 винодельческих предприятий из Республики Крым, Севастополя, Ставропольского и Краснодарского края, Абхазии. В конкурсе приняли участие 16 наименований розовых вин в категориях «сухие», «полусухие» и «полусладкие». Были представлены 12 тыс. бутылок вина от разных производителей, 10 тыс. литров так называемых гаражных вин, то есть частных виноделен, 70 сортов винограда. Кроме этого на фестивале свои продукты представили различные сыроварни, производители меда, морепродуктов и хлебной продукции. В рамках мероприятия прошли конкурс художников и винная эстафета, дистанция которой составила 1 км 380 метров. В эстафете приняло участие четыре команды. Все стремились к победе, эстафетную палочку никто из участников, бежавших с откупоренными бутылками вина в руках, не обронил и не пролил на землю ни капли вина. Эту эстафету следует считать хорошим знаком того, что традиции крымского виноделия будут переданы достойным, что с продукцией смогут познакомиться люди из других стран, почувствовать особый вкус вина, передающий неповторимый характер Крыма.

### Список литературы:

1. В Италии арестовали партию крымского вина // URL: <http://lprime.ru/regions/20170411/827351587.html>.

2. Винокуров Н.И. Виноделие античного Боспора. М.: Издательство «Московский Государственный Педагогический Университет», 1999. 192 с.
3. Ежов В.Н., Бузни А.Н., Матчина И.Г. Виноградарство и виноделие Крыма: вчера и сегодня // Вопросы развития Крыма. Научно-практический дискуссионно-аналитический сборник. Симферополь: Таврия, 1997. Вып. 8. С. 8-15.
4. Изотов И. Итальянцы собрались открыть производство вина в Крыму // Российская газета. 2016. 15 октября.
5. Изотов И. Начался розлив по бутылкам вина «Крымский мост»// Российская газета. 2017. 29 мая.
6. Кёппен П. О виноделии и винной торговле в России. СПб.: В типографии Карла Крайя, 1832. 81 с.
7. Крымские вина. Альбом-путеводитель / Е.Н. Кручина, М.А. Штырлин М.: Издательство Антона Жигульского, 2004. 192 с.
8. Люсий А.П. Крымский текст в русской литературе. СПб.: Алетейя, 2003. С. 138-126.
9. Минчик С.С. Грибоедов и Крым. Симферополь: Бизнес-Информ, 2011. С. 183- 186.
10. Михайлов С.М., Левченко З.И., Суханова С.Н. Солнечная «Массандра». Симферополь: Таврия, 1975. 140 с.
11. Муравьев-Апостол И.М., Хризостом Д. Путешествие по Тавриде в 1820 году. В Санктпетербурге: Печ. в тип. состоящей при особенной канцелярии Министерства внутренних дел, 1823. XII, 337 с.
12. Негруль А.М. Виноградарство и виноделие. М.: Колос, 1968. 512 с.
13. Описание Крыма (Tartariae Descriptio) Мартина Бронеvского / пер. И.Г. Шершеневича // Записки Одесского общества истории и древностей. Том VI. 1867 // URL: <http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Krym/XVI/Bronevskij/frameset.htm>.

### Bibliography

1. In Italy, the party of Crimean wine was arrested // URL: <http://1prime.ru/regions/20170411/827351587.html>.
2. Vinokurov N.I. Winemaking antique Bosporus. M.: Publishing House "Moscow State Pedagogical University", 1999. 192 p.
3. Yezhov V.N., Buzni A.N., Matchina I.G. Viticulture and winemaking of the Crimea: yesterday and today // Questions of the development of the Crimea. Scientific and practical discussion and analytical collection. Simferopol: Tavria, 1997. Vol. 8. P. 8-15.
4. Izotov I. Italians gathered to open the production of wine in the Crimea // Russian newspaper. 2016. October 15.
5. Izotov I. Began bottling of wine "Crimean Bridge" // Rossiyskaya gazeta. 2017. May 29th.
6. Köppen P. About wine-making and wine trade in Russia. SPb.: In the printing of Karl Kraj, 1832. 81 p.
7. Crimean wines. Guidebook / E.N. Kruchin, M.A. Shtyrlin M.: Anton Zhigulsky Publishing House, 2004. 192 p.
8. Lyusy A.P. Crimean text in Russian literature. SPb. : Aletheia, 2003. P. 138-126.
9. Minchik S.S. Griboedov and the Crimea. Simferopol: Business-Inform, 2011. p. 183-186.
10. Mikhailov S.M., Levchenko Z.I., Sukhanova S.N. Solar "Massandra". Simferopol: Tavria, 1975. 140 p.
11. Ants-Apostle I.M., Chrysostom D. Journey through Tauride in 1820. In St. Petersburg: Pecs. in type. consisting of a special office of the Ministry of the Interior, 1823. XII, 337 p.
12. Negrul A.M. Vinogradstvo and winemaking. M. : Kolos, 1968. 512 p.
13. Description of the Crimea (Tartariae Descriptio) by Martin Bronevsky / Trans. I.G. Shershenevich // Notes of the Odessa Society of History and Antiquities. Volume VI. 1867 // URL: <http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Krym/XVI/Bronevskij/frameset.htm>.

**Жильцов В.И.**

*Кандидат военных наук,  
доцент кафедры государственной службы и кадровой политики  
ИГСУ (Институт государственной службы и управления)  
РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы)  
при Президенте Российской Федерации.*

**Фан Ким Ань**

*Магистрант программы  
«Государственная служба и кадровая политика»  
ИГСУ (Институт государственной службы и управления)  
РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы)  
при Президенте Российской Федерации.*

## **Технологии обеспечения прохождения служащими государственной гражданской службы в Социалистической Республике Вьетнам**

Истории создания, развития и реформирования системы управления и гражданской службы посвящено много работ. Одним из направлений является совершенствование технологий прохождения государственной гражданской службы, как совокупности мер и процедур организации, которые направлены на оптимизацию решений, принимаемых относительно кадрового состава государственной службы.

Технологии применяются для того, чтобы повысить и степень квалификации госслужащих и для того, чтобы нанимать на работу профессионалов. Рассмотрим подробнее эти технологии в Социалистической Республике Вьетнам.

Вербовка государственных служащих является важным шагом в определении качества государственных служащих при выполнении государственных обязанностей. Во Вьетнаме существует практика планомерного выращивания административной элиты, активный поиск и развитие кадров государственной службы, начиная с молодого возраста. Деятельность по отбору кадров для государственной службы (в Социалистической Республике Вьетнам - вербовка) включает два этапа:

1. Планирование вербовки: зависит от численности государственного органа и функций государственного органа.
2. Организация вербовки государственных служащих включает: во-первых, определение требования вербовки; описание работы и



особенности гражданской службы (список описания работы и требования работы); во-вторых - привлечение человеческих ресурсов вербовки как важный шаг по выбору самых достойных кандидатов. Формы вербовки гражданских служащих во Вьетнаме включают предварительную квалификацию<sup>1</sup>, письменный экзамен, устной экзамен (интервью), личностный тест и другие формы.

Согласно статьи 38 Закона № 22/2008/QН12 принципами вербовки государственной гражданской службы во Вьетнаме являются:

- Обеспечение гласности, объективности и законности;
- Обеспечение конкурентоспособности.
- Определение приоритетности выбора талантливых.

Одним из этапов вербовки персонала является установление испытательного срока. Чем выше уровень государственного органа, тем большие требования предъявляются к прохождению испытания. В постановлении Правительства № 24/2010/NĐ-CP о назначении на должность гражданской службы предусматривается установление испытательного срока от шести месяцев до одного года.

**Таблица 1.** Испытательный срок во Вьетнаме.

Тип государственного служащего	Срок испытания
1. Тип С (эксперт; секретарь, техники)	12 месяц
2. Тип D (высший эксперт; главный эксперт)	6 месяц
Цель: испытания состоит в том, чтобы на практике проверить соответствие претендента замещаемой должности гражданской службы.	
Период отпуска по родам и беременности, отпуск по болезни, временное приостановление работы в соответствии с положениями закона не включаются в испытательный срок.	

В содержание испытания входят:

- усвоение положений Закона о кадровых и гражданских служащих их правах, обязанностях, ограничениях и запретах, связанных с гражданской службой, требованиях к служебному поведению; усвоение организационной структуры, функций, задачах, полномочиях, регламентах государственных органов;
- углубление и совершенствование знаний, профессиональных навыков, необходимых для замещения должностей гражданской службы;

<sup>1</sup> Предварительная квалификация - это способ сэкономить время и затраты на официальный экзамен, чтобы создания «короткий и точный список».

- решение вопроса о готовности госслужащего к исполнению обязанностей по замещаемой должности.

Руководитель государственного организует работу стажера под руководством наставника, который имеет ранг не ниже, чем у стажирующегося. Один государственный служащий в праве только руководить одним стажером. В течение испытательного срока стажер получает 85% от заработной платы. Период испытания уровень оплаты труда остается на том же уровне.

Технологии прохождения службы во Вьетнаме включают:

Служебную карьеру гражданских служащих (дорожную карьеру). Это ряд последовательных позиций на протяжении всей службы. Программа развития карьеры отражает интересы государственных служащих, является фундаментом для привлечения талантливых людей на государственную службу. Специалисты по персоналу считают, что нормальный рост предполагает замещение одной должности в течении 3-5 лет. Служебная карьера зависит от внутренних и внешних факторов:

Внешние факторы— эти правовые и организационные условия.

Внутренние факторы зависят от самого служащего:

- личностная готовность (физическое и психологическое здоровье, уровень мотивации к построению карьеры).
- профессиональная пригодность означает достижение более высокого профессионального уровня.
- профессиональный рост — это развитие компетенций и повышение профессионализма в занимаемой должности.
- должностной рост— повышение в должности.

Дополнительное профессиональное образование, которое включает: профессиональную переподготовку, повышение квалификации. Порядок переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих регламентируемый Постановлением Правительства от 01 сентября 2017 № 101/2017/НД-СР, показан в таблице 2.

Назначение, освобождение от должности, перевод на другую должность, ротация, командировки гражданских служащих.

Срок назначения на должность составляет 5 лет, по истечении срока компетентные органы или подразделения должны рассмотреть

вопрос о возможности повторного назначения.

**Таблица 2.** Дополнительное профессиональное образование во Вьетнаме.

	<b>Дополнительное профессиональное образование</b>
Цель	Предоставление кадрам и государственным служащим знания, навыки и методы выполнения обязанностей на занимаемой должности и содействие созданию контингента профессиональных кадров и государственных служащих с необходимыми этическими качествами, обладающая политическими возможностями, отвечающими требованиям служения народу и развитию страны.
Форма	Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка.
Содержание	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Политическая теория.</li> <li>2. Знание национальной обороны и безопасности.</li> <li>3. Знания и навыки государственного управления.</li> <li>4. Знание специализированного управления, профессиональных знаний; профессиональная этика; знание международной интеграции.</li> <li>5. Иностранные языки, информатика, этнический языки.</li> </ol>
Метод	Положительный метод, самосознание, инициативность и креативность служащих, расширение обмена информацией, знаниями и опытом между преподавателями и учащимися.
Срок обучения	От 30 до 240 часов, завершающийся защитой итоговой работы, экзаменом и выдачей удостоверения или свидетельства.

Освобождение от занимаемой должности. Гражданский служащий подлежит освобождению от должности в следующих случаях:

- состоянию здоровья;
- низкой квалификации;
- невыполнении должностных обязанностей;
- нарушении дисциплины, невыполнении партийных требований или законов государства;
- нарушение правил компетентных органов по защите внутренней политики.

Перевод государственного служащего может осуществляться

на иную должность гражданской службы в том же государственном органе (в пределах одного подразделения, в том числе и другую местность), либо его перевод на иную должность гражданской службы в другом государственном органе. Целью перевода является подбор должности наиболее подходящей способностям государственного служащего.

Ротация как в Российской Федерации осуществляется в целях противодействия коррупции и повышения эффективности гражданской службы. Ротация проводится только для руководителей подразделений. Срок ротации от трех до пяти лет с учетом профессионального образования и стажа служащего. Ротация выполняется в соответствии с планом проведения ротации, который утверждается руководителем государственного органа.

Командировки осуществляются в пределах одного государственного органа либо в других государственных органах. Сущностью прикомандирования является метод перераспределения персональных ресурсов всей системы государственных административных органов. Срок прикомандирования не более трёх лет. Прикомандированию не подлежат беременные женщины или воспитывающие детей до 3 лет.

Эффективное использование кадрового потенциала государства – приоритетная общенациональная задача. Различные политики приходят и уходят, а машина государственного управления должна при всех обстоятельствах работать безупречно. Правильное понимание сущности государственной службы и ее реформирование на современном этапе должно обеспечить четкую, эффективную и законную деятельность государственного аппарата. При этом большую роль играет система поощрений государственных гражданских служащих. В соответствии с Законом № 22/2008/QН12 от 13.11.2008 о кадровых, государственных служащих и Законом № 15/2003/QН11 поощрения и награждения гражданских служащих являются формой общественного признания его заслуг, оказания ему почета, имеющего большое моральное значение и влекущего определенные правовые, в том числе материальные, преимущества. Поощрение может быть индивидуальным (поощрение конкретного лица) и коллективным (поощрение коллектива, нескольких лиц). Общими основаниями для поощрения государственного служащего являются:

- успешное, качественное и добросовестное исполнение должностных обязанностей;

- признание заслуг государственного служащего (особые отличия при прохождении государственной службы);
- продолжительная, безупречная и эффективная служба;
- выполнение заданий особой важности и сложности;
- проявленное мужество при исполнении служебных обязанностей.

Увольнение и (или) отстранение от должности гражданской службы и прекращение служебного контракта проводится при несоответствии замещаемой должности; недостаточном здоровье в соответствии с медицинским заключением; недостаточной квалификации, по результатам аттестации; грубых нарушениях служебной дисциплины (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более 5 дней, появления на службе в состоянии опьянения, разглашения сведений, составляющих государственную тайну); нанесении имущественного ущерба; сокращении должностей и упразднении государственного органа.

В Социалистической Республике Вьетнам выявлены ряд проблем, снижающих эффективность государственной гражданской службы, одна из них - это несовершенство конкурсных процедур при поступлении на государственную службу. В некоторых государственных органах что конкурс не проводится при отсутствии альтернативных кандидатов.

Таким образом государственная гражданская служба должна обеспечивать общественную стабильность, безопасность, эффективное функционирование всей инфраструктуры, необходимой для экономического развития, работу государственных органов образования, транспорта и всего необходимого для обеспечения жизнедеятельности общества.

Государственная гражданская служба должна играть важную роль в достижении предусмотренных Конституцией целей. Она несет высокую ответственность за сохранение демократической стабильности и соблюдение принципов правового государства, за обеспечение прав и свобод граждан. Гражданская служба обязана претворять в жизни определяемую демократическим путем воли государства.

### **Список литературы:**

1. Конституция Социалистической Республики Вьетнам, принята всенародным голосованием 15 апреля 1992 г.
2. Законом QN14/2018 проект от 9/5/2017 «О деятельности государственной административной службы» Вьетнама.

3. Закон № 22/2008/QH12 от 13.11.2008 о Кадровых, государственных служащих.
4. Закон № 15/2003/QH11 о Эмуляция и награды от 26.11.2003.
5. Постановление Правительства № 24/2010/NĐ-CP Регламент о вербовке, использовании и управлении государственных служащих от 15.03.2010.
6. Резолюция № 56/2015/ND-CP от 09.06.2015 года об оценке и классификации кадров, государственных служащих и должностных лиц.
7. ТхуйЧунг. Правительство оглядывается на 10 лет административной реформы (02.04.2011) // URL: <http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/chinh-phu-nhin-lai-10-nam-cai-cach-hanh-chinh-15024.html>.
8. Чан ТхиКук & НуенгТхи Ла. Вопрос & ответ Управление государственной администрации (вторая часть): учебник и практикум для высших и главных специалистов / 2-е изд., — М.: Изд-во Политика и администрация, 2013. 358 с.
9. Чан Канг Те. Персонал — это ключ к успеху / Изд-во Ханой, 2003. 217 с.

### Bibliography

1. The Constitution of the Socialist Republic of Vietnam, adopted by popular vote on April 15, 1992.
2. By law QH14 / 2018, the project of 9/5/2017 “On the activities of the state administrative service” of Vietnam.
3. Law No. 22/2008 / QH12 of November 13, 2008 on the staffing and civil servants.
4. Law No. 15/2003 / QH11 on Emulation and Awards dated November 26, 2003.
5. Government Decree No. 24/2010 / NĐ-CP Regulations on the recruitment, use and management of civil servants dated 03/15/2010.
6. Resolution No. 56/2015/ND-CP of 06/09/2015 on the assessment and classification of personnel, civil servants and officials.
7. Thuy Chung. The government looks back on 10 years of administrative reform (04/02/2011) // URL: <http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/chinh-phu-nhin-lai-10-nam-cai-cach-hanh-chinh-15024.html>.
8. Chan ThiKook & Nueng Thi La. Question & Answer State Administration Administration (second part): a textbook and a workshop for higher and chief specialists / 2nd ed., - Moscow: Politics and Administration publishing house, 2013. 358 p.
9. Chiang Kang Te. Personnel is the key to success / Hanoi Publishing House, 2003. 217 p.

## Аннотации

Грязнова В.Н.

Протопопов А.А.

### **Кадровая стратегия в системе государственной гражданской службы Российской Федерации**

Статья посвящена анализу кадровой стратегии как технологии, направленной на развитие системы государственной гражданской службы и совершенствование кадровой политики Российской Федерации.

**Ключевые слова:** государственная служба, кадровая стратегия, кадровая политика, стратегический план, оптимизация, механизм кадровой стратегии.

Эльбрусев Р.Д.

### **Управление государственной собственностью в государственных корпорациях: цели, задачи, приоритеты**

Конкурентоспособность национальной экономической системы определяется не только совокупностью необходимых деловых связей, но и наличием крупных хозяйствующих субъектов, способных решать задачи глобального уровня. В этом плане государственные корпорации становятся не только крупнейшими источниками пополнения государственного бюджета, но структурами институционального характера, деятельность которых направлена на координацию инвестиционной политики. При этом имущество, находящееся в распоряжении таких структур, составляет основу экономической и политической мощи государства, обеспечивая конкурентоспособность нашей страны на мировом рынке.

**Ключевые слова:** рынок, мировая экономика, конкуренция, собственность, управление, корпорация, приоритеты, задачи, цели.

Кишковский М.А.

### **Концептуальные основы применения процедур управления по результатам в деятельности государственных органов**

В статье рассматривается система управления по результатам как одна из новых моделей государственного управления, описывается мировой опыт реализации данной системы на практике. Особое внимание уделено предпосылкам перехода к системе управления по результатам в органах государственной власти Российской Федерации. Также отмечена реализация концепции управления по результатам в рамках административной реформы в России.

**Ключевые слова:** управление по результатам, административная реформа, государственная служба, управленческий цикл.

Гольдин Г.Г.

Терновая Л.О.

### **Правовые основы безопасности международного туризма**

Глобализацию легче всего представить в виде глобальных потоков идей,

людей, товаров и услуг. Все эти потоки имеют длительную историю. Они разделяются на открытые и тайные, нелегальные перемещения. Если бить поток перемещений людей. То мы увидим и все богатство туристических предложений, и всю глубину несчастий теневой миграции. В этой области людского потока контрасты особенно заметны. Но и для туристического потока есть свои риски. Которые необходимо минимизировать, усиливая безопасность туризма, включая правовую.

**Ключевые слова:** глобализация, туризм, Всемирная организация по туризму, безопасность, правовая защита, этический кодекс туризма.

**Назиров Комрон**

### **Кадровая политика органов местного самоуправления Республики Таджикистан**

Рассматривается работа органов местного самоуправления Республики Таджикистан, а также государственная кадровая политика, как неотъемлемая часть национальной политики и мощный рычаг воздействия на многие сферы государства. Предлагается совершенствование работы органов местного самоуправления в рамках норм Конституции РТ.

**Ключевые слова:** кадровая политика, органы местного самоуправления, джамоат, маджлис, конституция, концепция.

**Жильцов В.И.**

**Тихомирова А.А.**

### **Карьерные стратегии в системе государственного управления**

В статье рассматриваются современные направления совершенствования управления карьерным развитием государственных служащих. Анализируются различные подходы управления карьерой государственных служащих. Акцентируется внимание на необходимости учитывать принцип системности при формировании социальной технологии управления профессиональной карьерой.

**Ключевые слова:** государственные служащие, карьера, управление карьерой, типовая карьера, карьерный план, управленческая деятельность, кадровые технологии.

**Грязнова В.Н.**

**Царева А.В.**

### **Коучинг как технология мотивации в системе государственной гражданской службы**

Статья посвящена анализу коучинга как технологии, направленной на мотивирование персонала государственных органов к эффективной служебной деятельности.

**Ключевые слова:** государственная служба, мотивация, коучинг, наставничество, потенциал, профессиональное развитие.



Терновая Л.О.

**In vino veritas: винная компонента истории Крыма**

Виноделие является одним из древнейших промыслов человека. Сама цивилизация возникала в тех местах, где произрастала виноградная лоза. Одним из таких процветающих мест был Крымский полуостров. После присоединения Крыма к России открылась новая страница крымского виноделия. Интерес к его развитию проявляли не только энтузиасты но и власти Российской империи. Сейчас начался новый период винодельческой отрасли Крыма, которая помогает сохранять традиции этой древней культуры, а также развивать исключительно популярный винный туризм.

**Ключевые слова:** виноделие, виноградарство, энология, энотуризм, Крым, геополитика, история.

Жильцов В.И.

Фан Ким Ань

**Технологии обеспечения прохождения  
служащими государственной гражданской службы  
в Социалистической Республике Вьетнам**

Государственная служба завершает организацию механизма государства, делая её готовой и пригодной к практической реализации задач и функций государства. В каждое звено государственного механизма служба вносит жизнь, организует комплекс мер, средств, форм и методов для реальной, практической деятельности. Организация государственной гражданской службы во Вьетнаме играет важную роль в достижении предусмотренных Конституцией целей. Она несет высокую ответственность за сохранение демократической стабильности и соблюдение принципов правового государства, за обеспечение прав и свобод граждан Вьетнама. Государство должно успешно выполнять функцию служения народу и создания основы для развития страны. Причем, повышение качества и эффективности административной системы и государственной гражданской службы играет ключевую роль. Большое внимание уделяется реорганизации деятельности государственного административного аппарата, служебного режима и гражданской службы в целях создания во Вьетнаме профессиональной, ответственной, динамичной, прозрачной и эффективной государственной службы. Технологии обеспечения прохождения служащими государственной гражданской службы в Социалистической Республике Вьетнам включают набор методов прохождения гражданской службы и отражаются в должностных регламентах. Положения должностного регламента учитываются также при проведении конкурса, аттестации, квалификационного экзамена и планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Эти технологии устанавливают критерии эффективности деятельности служащих.

**Ключевые слова:** Государственная служба, государственная гражданская служба, прохождение, технология, Социалистическая Республика Вьетнам, профессиональная служебная деятельность, государственные служащие.

## Abstracts

Gryaznova V.N.

Protopopov A.A.

### **Personnel strategy in the system of civil service of the Russian Federation**

The article is devoted to the analysis of personnel strategy as a technology aimed at the development of the civil service system and the improvement of the personnel policy of the Russian Federation.

**Keywords:** public service, personnel strategy, personnel policy, strategic plan, optimization, personnel strategy mechanism.

Elbrusov R.D.

### **Management of state property in public corporations: goals, objectives, priorities**

The competitiveness of the national economic system is determined not only by the totality of the necessary business ties, but also by the presence of large economic entities capable of solving global tasks. In this regard, public corporations are becoming not only the largest sources of state budget replenishment, but also institutional structures whose activities are aimed at coordinating investment policy. At the same time, the property at the disposal of such structures is the basis of the economic and political power of the state, ensuring the competitiveness of our country on the world market.

**Keywords:** market, world economy, competition, property, management, corporation, priorities, objectives, goals.

Kishkovsky M.A.

### **Conceptual framework for the use of performance management procedures in government activities**

The article discusses the performance management system as one of the new models of public administration, describes the global experience of implementing this system in practice. Particular attention is paid to the prerequisites for the transition to a performance management system in the government bodies of the Russian Federation. The implementation of the concept of results-based management in the framework of administrative reform in Russia was also noted.

**Keywords:** performance management, administrative reform, public service, management cycle.

**Goldin G.G.**

**Ternovaya L.O.**

### **Legal framework for the security of international tourism**

Globalization is easiest to imagine in the form of global flows of ideas, people, goods and services. All these streams have a long history. They are divided into open and secret, illegal movements. If bat flow of people. Then we will see all the wealth of travel offers, and the depth of the misfortunes of shadow migration. In this area of human flow, contrasts are especially noticeable. But for the tourist flow has its own risks. Which need to be minimized, enhancing the security of tourism, including legal.

**Keywords:** globalization, tourism, World Tourism Organization, security, legal protection, ethical code of tourism.

**Nazirov Komron**

### **Personnel policy of local governments of the Republic of Tajikistan**

The work of the local self-government bodies of the Republic of Tajikistan is considered, as well as the state personnel policy, as an integral part of the national policy and a powerful lever of influence on many spheres of the state. It is proposed to improve the work of local governments in the framework of the norms of the Constitution of the Republic of Tajikistan.

**Keywords:** personnel policy, local governments, Jamoat, Majlis, constitution, concept.

**Zhiltsov V.I.**

**Tikhomirov A.A.**

### **Career strategies in public administration**

The article discusses the modern directions of improving the management of career development of civil servants. Analyzed various approaches to managing the career of civil servants. The attention is focused on the need to take into account the principle of consistency in the formation of the social technology of professional career management.

**Keywords:** civil servants, career, career management, typical career, career plan, management activities, personnel technology.

**Gryaznova V.N.**

**Tsareva A.V.**

### **Coaching as a technology of motivation in the civil service system**

The article is devoted to the analysis of coaching as a technology aimed at motivating the staff of state bodies to effective performance activities.

**Keywords:** public service, motivation, coaching, mentoring, potential, professional development.

*Ternovaya L.O.*

**In vino veritas: the wine component of the history of Crimea**

Wine-making is one of the most ancient human trades. Civilization itself arose in those places where the vine grew. One of such prosperous places was the Crimean peninsula. After the annexation of the Crimea to Russia, a new page of the Crimean winemaking was opened. Interest in its development was shown not only by enthusiasts but also by the authorities of the Russian Empire. A new period has begun for the wine industry in Crimea, which helps preserve the traditions of this ancient culture, as well as develop exceptionally popular wine tourism.

**Keywords:** winemaking, viticulture, enology, enotourism, Crimea, geopolitics, history.

*Zhiltsov V.I.*

*Fan Kim Anh*

**Enforcement technologies for civil servants  
in the Socialist Republic of Vietnam**

The civil service completes the organization of the state mechanism, making it ready and suitable for the practical implementation of the tasks and functions of the state. The service brings life to each link of the state mechanism, organizes a complex of measures, means, forms and methods for real, practical activity. The civil service organization in Vietnam plays an important role in achieving the goals stipulated by the Constitution. It bears a high responsibility for the preservation of democratic stability and the observance of the principles of the rule of law, for ensuring the rights and freedoms of the citizens of Vietnam. The state should successfully fulfill the function of serving the people and creating the basis for the development of the country. Moreover, improving the quality and efficiency of the administrative system and the civil service plays a key role. Much attention is paid to the reorganization of the activities of the state administrative apparatus, the official regime and the civil service in order to create a professional, responsible, dynamic, transparent and efficient public service in Vietnam. Technologies to ensure the passage of civil servants in the Socialist Republic of Vietnam include a set of methods of civil service and are reflected in official regulations. The provisions of the official regulations are also taken into account when conducting a competition, certification, qualification examination and planning professional service activities of a civil servant. These technologies set criteria for employee performance.

**Keywords:** Public service, public civil service, passing, technology, Socialist Republic of Vietnam, professional service activities, civil servants.

## Авторы

**Гольдин Г.Г.** - доктор политических наук, профессор, Российская академия адвокатуры и нотариата (РААН).

**Грязнова В.Н.** - кандидат социологических наук. Доцент кафедры государственной службы и кадровой политики.

**Жильцов В.И.** - кандидат военных наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики ИГСУ (Институт государственной службы и управления) РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы) при Президенте Российской Федерации.

**Кишковский М.А.** - магистрант программы «Государственная служба и кадровая политика» ИГСУ (Институт государственной службы и управления) РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы) при Президенте Российской Федерации.

**Назирова Комрон** - магистрант программы «Государственная служба и кадровая политика» ИГСУ (Институт государственной службы и управления) РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы) при Президенте Российской Федерации.

**Протопопов А.А.** - магистрант программы «Государственная служба и кадровая политика» ИГСУ (Институт государственной службы и управления) РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы) при Президенте Российской Федерации.

**Тихомирова А.А.** - студентка 2 курса магистратуры ИГСУ (Институт государственной службы и управления) РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы) при Президенте Российской Федерации.

**Терновая Л.О.** - доктор исторических наук, профессор, Московский автомобильно-дорожный государственный технический университет (МАДИ).

**Фан Ким Ань** - магистрант программы «Государственная служба и кадровая политика» ИГСУ (Институт государственной службы и управления) РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы) при Президенте Российской Федерации.

**Царева А.В.** - магистрант программы «Государственная служба и кадровая политика» ИГСУ (Институт государственной службы и управления) РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы) при Президенте Российской Федерации.

**Эльбрусоев Р.Д.** - магистрант программы «Государственная служба и кадровая политика» ИГСУ (Институт государственной службы и управления) РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы) при Президенте Российской Федерации.

## Authors

**Elbrusov R.D.**, Undergraduate program “Public service and personnel policy” of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

**Fan Kim Anh**, Undergraduate program “Public service and personnel policy” of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

**Goldin G.G.**, Doctor of Political Sciences, Professor, Russian Academy of Bar and Notary.

**Gryaznova V.N.**, Candidate of Sociological Sciences. Associate Professor of the Department of Civil Service and Personnel Policy.

**Kishkovsky M.A.**, Undergraduate program “Public service and personnel policy” of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

**Nazirov Komron**, Undergraduate program “Public service and personnel policy” of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

**Protopopov A.A.**, Undergraduate program “Public service and personnel policy” of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

**Ternovaya L.O.**, Doctor of Historical Sciences, Professor MADI (The Moscow Automobile and Road Construction University).

**Tikhomirov A.A.**, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

**Tsareva A.V.**, Undergraduate program “Public service and personnel policy” of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

**Zhiltsov V.I.**, Candidate of Military Sciences, Associate Professor of the Department of Civil Service and Personnel Policy of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.