



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
12 February 2003
Russian
Original: English

**Комитет экспертов по государственному
управлению**

Вторая сессия

Нью-Йорк, 7–11 апреля 2003 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Укрепление потенциала государственного управления
в целях осуществления Декларации тысячелетия
Организации Объединенных Наций**

**Стратегии комплектования
высококвалифицированных кадров
в государственном секторе**

Резюме

В настоящем документе представлены важнейшие вопросы комплектования кадров государственного сектора для получения высоких результатов и увязки кадрового потенциала государственного сектора с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в конечном счете с достижением цели устойчивого развития. Затем Комитету экспертов Организации Объединенных Наций по государственному управлению предлагается представить рекомендации государствам-членам и рассмотреть будущие направления работы по этому вопросу, предложенные в рамках Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов.

Несмотря на многочисленные успехи, достигнутые в последнее время в области государственного управления, во многих странах происходит в том или ином виде подрыв кадрового потенциала государственного сектора. Такой подрыв в его различных формах вызван разным сочетанием одновременно действующих факторов, приводящих к ослаблению социальной значимости государственного сектора. Чистым результатом стало ощущение потерянного самоуважения внутри государственной службы и утраченного доверия к ней со стороны населения, что бросает серьезную тень на репутацию учреждений государственного сектора. Применительно к комплектованию кадров это выражается в снижении уровня конкурентоспособности государственного сектора по сравне-

* E/C.16/2003/1.

нию с частным при найме сотрудников, в воздействии различающихся по регионам демографических тенденций на конъюнктуру рынка труда, в усилении глобального характера конкурентной борьбы и в изменении должностных функций.

Центральное место среди веских причин, обусловивших потребность государственного сектора в достаточной доле наиболее талантливых сотрудников, занимает необходимость эффективного реагирования на меняющиеся традиционные функции государства, а также на вызовы процесса глобализации и другие социальные изменения. Государство должно играть ведущую роль в определении «отечественной» структуры управления, добиваться выполнения программы экономического развития, сообразовывать формирование своей государственной политики с воздействием процесса глобализации, удовлетворять требования общественности в отношении расширения гласного участия и усиления подотчетности и быть образцовым нанимателем. В свете этих изменений наибольшим спросом в государственном секторе, особенно в развивающихся странах, пользуются такие основные профессиональные качества, как умение осуществлять самоотверженное и принципиальное руководство, взвешенный анализ политики, профессиональное и подотчетное управление и доступное и оперативное предоставление услуг. Однако в целях достижения оптимальных результатов необходимо обеспечить сочетание «наиболее талантливых сотрудников» и эффективных институциональных структур при соблюдении принципа благого управления. Таким образом, для укрепления кадрового потенциала государственного сектора требуются целостный подход и долгосрочная стратегия, которые учитывали бы конкретное положение в отдельных государствах-членах.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	4
II. Подрыв кадрового потенциала государственного сектора	5–11	5
III. Конъюнктура рынка труда, влияющая на комплектование кадров в государственном секторе	12–16	8
IV. Достаточная доля наиболее талантливых сотрудников для государства, находящегося в процессе преобразований	17–22	9
V. Основные профессиональные качества работников государственного сектора	23–27	12
VI. Для совершенствования кадрового потенциала государственного сектора требуются также эффективные государственные институты и благое управление	28–31	14
VII. Заключение: для укрепления кадрового потенциала государственного сектора необходим комплексный подход	32–39	15
VIII. Роль Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов	40–41	18

I. Введение

1. Цель настоящего документа — представить важнейшие вопросы комплектования кадров государственного сектора для достижения высоких результатов. Комитету экспертов Организации Объединенных Наций по государственному управлению предлагается представить в общем виде государствам-членам свои мнения и рекомендации в отношении путей укрепления кадрового состава и кадрового потенциала государственного сектора. Комитету предлагается также установить приоритетность будущих направлений работы, предложенных в рамках Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, и, возможно, добавить другие направления работы в целях оказания государствам-членам максимальной поддержки в выполнении этих важных задач. На заключительном заседании своей первой сессии в июле 2002 года Комитет определил шесть приоритетных областей, в которых государства-члены могут укрепить свой потенциал в целях осуществления Декларации тысячелетия. Главнейшая из этих областей была сформулирована следующим образом: «Государственный сектор должен разработать стратегию набора и удержания на службе достаточной доли наиболее талантливых сотрудников»¹.

2. Сделанные Комитетом выводы явились ответом на растущий глобальный консенсус в отношении насущной необходимости удовлетворения основных потребностей беднейших слоев населения в рамках наших усилий по достижению устойчивого развития человеческого потенциала. Эта насущная необходимость получила отражение в целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия² и в других межправительственных обязательствах, таких, как Йоханнесбургский план выполнения решений³. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций определены ключевые цели, лежащие в основе наших действий: мир, безопасность и разоружение; развитие и искоренение нищеты; охрана окружающей среды; права человека, демократия и благое управление; защита уязвимых; удовлетворение особых потребностей Африки; и укрепление Организации Объединенных Наций. На Йоханнесбургской встрече на высшем уровне в 2002 году делегаты согласовали ряд важных целевых показателей и сроков для активизации действий. На африканском континенте руководители стран сплотились в рамках Нового партнерства в интересах развития Африки. Эти шаги являются историческими вехами в деле улучшения условий жизни наиболее нуждающихся граждан в мире.

3. Вместе с тем мы должны признать, что такие целевые показатели не будут достигнуты, если органы власти и государственного управления, особенно в государствах, испытывающих дефицит ресурсов, не будут располагать достаточным потенциалом. Поэтому как никогда остро стоит проблема объявления взносов на цели наращивания институционального потенциала и потенциала людских ресурсов в области государственного управления. Устойчивое развитие человеческого потенциала не может быть достигнуто без принятия обязательства по сокращению масштабов нищеты и наличия на национальном и международном уровнях надлежащего потенциала для достижения целей в области развития на рубеже тысячелетия. Как отметил Комитет в своем первом докладе, укрепление благого управления заключается в наращивании потенциала с участием учреждений и населения. Знания, навыки, существующие связи и отношения людей в государственном секторе составляют основу деятельности государства, поскольку планирование и

государства, поскольку планирование и предоставление услуг, разработка и внедрение важнейших нововведений и проведение необходимых реформ осуществляются людьми ради людей.

4. В настоящем документе рассматриваются различные аспекты громадной задачи обеспечения надлежащего кадрового потенциала государственного сектора в интересах выполнения обязательств по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в конечном счете — цели устойчивого развития. В связи с задачей набора и удержания на службе достаточной доли наиболее талантливых сотрудников встает ряд важных вопросов:

- Происходит ли в последнее время подрыв кадрового потенциала государственного сектора? Каким образом проявляется такой подрыв? Какие факторы способствуют этому подрыву?
- Каким образом конъюнктура рынка труда отражается на нынешней кадровой ситуации в государственном секторе, особенно в развивающихся странах?
- Почему государственный сектор нуждается в достаточной доле наиболее талантливых сотрудников?
- Какие таланты или основные профессиональные качества имеют решающее значение для функционирования государственного сектора?
- Какие внешние факторы влияют на функционирование государственного сектора? Какую роль играет качество работы государственных учреждений и управления?
- Что следует делать для укрепления кадрового потенциала государственного сектора в государствах-членах?
- Какую роль надлежит играть Организации Объединенных Наций в плане содействия созданию необходимого потенциала?

II. Подрыв кадрового потенциала государственного сектора

5. Несмотря на многочисленные успехи, достигнутые в последнее время в области государственного управления, проблема, вызывающая первостепенную озабоченность Комитета, косвенно связана с происходящим во многих странах подрывом кадрового потенциала государственной службы. Это мнение разделяют и другие ученые и практики, занимающиеся вопросами государственного управления, по мнению которых происходящий подрыв представляет собой медленно надвигающийся кризис. Этот подрыв принимает в разных странах различные формы, включая:

- чистое сокращение численности персонала государственного сектора
- «утечку умов» в частный сектор и в более развитые в экономическом отношении страны
- далеко не оптимальные результаты работы государственного сектора в связи с получением противоречивых руководящих указаний в отношении

основных функций государства, отсутствие надлежащих структур стимулирования, например совокупного вознаграждения и возможностей для развития карьеры, и отсутствие строгости в соблюдении норм компетентности и поведения

- потерю самоуважения внутри государственной службы и утрату доверия к ней со стороны населения под действием, среди прочих факторов, ошибочного представления о главенстве частного сектора над государственным.

6. Такой подрыв в его различных формах вызван разным сочетанием одновременно действующих факторов в различных странах и регионах. Результатом действия этих факторов, будь то намеренно или случайно, стало ослабление социальной значимости государственного сектора при соответствующем повышении значимости частного сектора. Реальное положение дел не подтверждает такого «конкурентного» подхода к этим двум секторам. Напротив, мы сознаем, что эти два сектора в партнерстве с гражданским обществом играют различные, но взаимодополняющие роли в процессе управления. Кроме того, государство с возложенными на него полномочиями должно играть ведущую роль в создании благоприятных условий для формирования консенсуса в отношении структуры управления страной.

7. К этим факторам относятся:

- повсеместный пересмотр роли государства, при этом многие страны вносят или вынуждены вносить внезапные и существенные коррективы в основные функции под действием процесса глобализации
- намеренный переход с помощью процесса политической и/или экономической либерализации от общества с всеобъемлющей ролью государства к более плюралистскому и основанному на рыночной экономике обществу в странах с переходной экономикой
- вынужденная необходимость внесения структурных изменений в государственном секторе в связи с неприемлемо высоким уровнем национального государственного долга во многих развивающихся странах
- внедрение в ряде других стран культуры управления частного сектора в рамках органов государственного управления
- постепенный распад национальных структур управления в странах, находящихся в состоянии застоя.

8. Еще одним результатом разного сочетания этих факторов в различных странах стало проведение реформ в государственном секторе, включая:

- сокращение объема предоставляемых общественных благ и услуг
- дерегулирование многих секторов экономики
- приватизацию большого числа государственных предприятий
- перевод на коммерческую основу многих видов общественного обслуживания
- упрощение административных процедур

- сокращение во многих случаях численности персонала государственного сектора.

9. Как и во многих случаях проведения реформ, получены неоднозначные результаты. Однако представление подробного баланса положительных и отрицательных последствий для системы государственного управления выходит за рамки настоящего документа. Достаточно указать, что с положительной стороны во многих случаях:

- государство больше не считается единственным поставщиком общественных услуг
- потребности граждан учитываются с большей оперативностью, чем раньше
- бюджетно-финансовая ответственность и дисциплина там, где они достигнуты, продемонстрировали государственному сектору возможность предоставления более качественных услуг при меньших затратах ресурсов
- реформы в некоторых случаях приводят к повышению гласности и подотчетности в системе управления
- некоторые навыки, связанные с управлением государственным сектором, такие, как стратегическое планирование и результативное управление, оказались полезными в обеспечении более полного учета экологических факторов, быстроты реагирования и охвата глобальных перспектив в деятельности государственного сектора.

10. В то же время негативные последствия во многих случаях включали:

- неправомерное укрепление веры в то, что рынок является главным механизмом эффективного распределения ресурсов как в частной, так и в государственной сфере, при соответствующем ослаблении социального признания государственного сектора и доверия к нему, как указывалось выше
- ослабление традиционных механизмов контроля в области государственного управления, ведущее к снижению гласности и подотчетности, особенно в тех случаях, когда такие механизмы контроля с самого начала отсутствовали или были слабыми
- растущую политизацию и снижающийся уровень профессионализма государственной службы
- моральный риск низкого уровня вознаграждения в государственном секторе по сравнению с альтернативными возможностями трудоустройства.

11. Чистым результатом является происходящий в том или ином виде подрыв кадрового потенциала государственного сектора, как изложено выше. В частности, потеря самоуважения внутри государственной службы и утрата доверия к ней со стороны населения бросают серьезную тень на репутацию учреждений государственного сектора. Применительно к комплектованию кадров это выражается в том, что трудоустройство в государственном секторе становится менее привлекательным и мотивирующим, чем в частном секторе. Сейчас исключительно важно восстановить социальную значимость государственного сектора и конкурентоспособность его статуса в качестве нанимателя. Без при-

нятия конкретных мер по обращению вспять тенденции к подрыву кадрового потенциала государственного сектора последний не сможет привлекать и удерживать на службе достаточную долю наиболее талантливых сотрудников.

III. Конъюнктура рынка труда, влияющая на комплектование кадров в государственном секторе

12. Помимо всеобъемлющих реформ, влияющих на комплектование кадров, государственному сектору, как и любому другому нанимателю, необходимо учитывать и действие таких факторов рынка труда, как демографические тенденции, международная миграция и риски для здоровья, которые отражаются на общем соотношении спроса и предложения рабочей силы в стране.

13. Что касается предложения рабочей силы, то мы можем отметить демографические тенденции, которые характеризуют состав поступающих на рынок труда и тех, кто уже находится на этом рынке, влияющий на комплектование кадров в государственном секторе. Например, многие европейские и другие развитые страны имеют стареющее население. Эта тенденция вызвала преобладание в демографической структуре государственного сектора поколения, родившегося после второй мировой войны, что чревато потенциальным массовым выходом на пенсию работников государственного сектора, особенно на руководящем уровне. Этот прогноз стал причиной призывов к планированию новой смены и ускоренной подготовке руководителей среднего звена во многих странах. Наоборот, многие развивающиеся страны, особенно страны Африки, пережившие ожесточенные войны и гражданские междоусобицы, имеют очень молодое население. В этих странах проблема комплектования кадров заключается в поиске достаточного числа опытных руководителей старшего звена и советников по вопросам политики для удовлетворения всех потребностей государственного сектора. В то же время как на правительствах, так и на предприятиях лежит обязанность создавать рабочие места для молодежи.

14. Кроме того, страны сталкиваются также с проблемами, вызванными рисками для здоровья их рабочей силы. Одной из таких проблем является эпидемия ВИЧ/СПИДа, которая представляет опасность для людей не только в государственном секторе, но и во всем обществе. В силу общих социально-экономических условий и состояния здравоохранения эта проблема стоит с наибольшей остротой в развивающихся странах. Хотя статистическая картина воздействия ВИЧ/СПИДа на потенциал государственного сектора пока недостаточно изучена, применительно к государственному сектору можно экстраполировать определенные тенденции, наблюдающиеся в обществе в целом. Усилия многих правительств по формированию кадров из наиболее талантливых сотрудников в государственном секторе могут еще натолкнуться на препятствия, вызванные бедствием ВИЧ/СПИДа. Помимо ВИЧ/СПИДа, в список рисков для здоровья, которые необходимо преодолевать, можно добавить и другие пандемии и эпидемии.

15. Что касается спроса на рабочую силу, то процесс глобализации обострил международный аспект конкурентной борьбы за привлечение образованной и квалифицированной рабочей силы, нередко вызывая явление, обычно называемое «утечкой умов». Проще говоря, притягательная сила более высокой заработной платы, более широких возможностей для развития карьеры и более ка-

чественных условий жизни во многих случаях переманивает самых умных и лучших работников из развивающихся в развитые страны. По мере увеличения спроса на широко требуемых специалистов в таких областях, как, в частности, информационно-коммуникационные технологии, медицина, проектно-конструкторские работы и управление, государственный сектор в развивающихся странах может испытывать хроническую нехватку компетентного персонала в этих областях. Кроме того, под действием сил, вызванных процессом глобализации и применением новых технологий и методов управления, повсеместно происходит перенос акцентов в самом характере навыков и знаний, необходимых в государственном секторе.

16. Очевидно, что проблемы и достижения в области комплектования кадров в государственном секторе можно определить только при изучении существующего положения в каждой стране или регионе. В то же время все шире признается трудность набора, удержания на службе и сохранения высоких уровней производительности труда компетентных работников в организациях государственного сектора во многих странах, особенно в развивающихся странах. Наибольшую обеспокоенность в настоящее время вызывает тот факт, что масштабность задачи достижения целей в области развития на рубеже тысячелетия может выйти за пределы существующего уровня квалификации и ресурсов в государственном секторе.

IV. Достаточная доля наиболее талантливых сотрудников для государства, находящегося в процессе преобразований

17. Существует множество веских причин, объясняющих, почему государственный сектор нуждается в «достаточной доле наиболее талантливых сотрудников». В их основе лежит необходимость эффективного реагирования государственного сектора на меняющиеся традиционные функции государства, а также на вызовы процесса глобализации и другие социальные изменения. В силу этих причин исключительно важно, чтобы государственный сектор мог полагаться на компетентных сотрудников в своих рядах. Эти вопросы подробнее обсуждаются ниже.

1. Государство играет ведущую роль в создании условий для определения отечественной структуры управления

18. Целостная структура управления требует, чтобы все партнеры развивали свой потенциал в равной мере, с тем чтобы каждый мог выполнять свою роль. Цель определения такой структуры заключается не в преобладании одного сектора над другим, а в оказании всеми секторами взаимной поддержки в целях достижения оптимального сочетания возможностей и функций. Тем не менее мы должны признать, что государство должно играть ведущую роль в этом процессе посредством выполнения законодательных, регулятивных функций и функций по поддержанию безопасности, поскольку государство является конечным гарантом жизни, свободы и собственности. Однако во многих развивающихся странах, в которых действуют факторы, ограничивающие наращивание кадрового потенциала, во многих случаях определение функций в их различных сочетаниях производилось при активном участии иностранных экспер-

тов. Их участие ставит вопрос об ответственности за проведение таких реформ. Для принятия надлежащей ответственности за проведение отечественных реформ странам следует развивать интеллектуальный потенциал в области самостоятельной разработки реформ темпами, соответствующими их культурным, политическим, социальным и экономическим условиям. Все больший упор делается на то, чтобы реформы проводились самими развивающимися странами, а не экспортировались в развивающиеся страны. Без привлечения, набора, удержания на службе и использования наиболее талантливых сотрудников государственным сектором решить такую задачу будет трудно.

2. Существует сильная зависимость между эффективностью государственного сектора и экономической конкурентоспособностью страны

19. В теории и на практике любое завышение роли частного сектора по сравнению с государственным оставляет без внимания крайне важную роль, которую государственный сектор играет в экономическом развитии страны. Во многих странах сами размеры государственного сектора в экономике означают, что уровни его результативности и производительности отразятся на перспективах роста и конкурентоспособности национальной экономики. Кроме того, государство определяет направления национальной стратегии экономического роста с помощью макроэкономической и бюджетно-финансовой политики, государственных капиталовложений и, во многих случаях, развития новых технологий и отраслей. Даже в тех странах, где основным двигателем экономического роста является частный сектор, государство играет незаменимую регулируемую роль в экономике. Такие важнейшие задачи не могут решаться без высокообразованных и компетентных специалистов.

3. Проблемы глобализации затрудняют и без того сложное искусство и науку формирования государственной политики

20. Глобализация, благодаря усиливающемуся взаимопроникновению рынков, взаимозависимости суверенных государств и упрочению гражданского общества на глобальном уровне, открывает нам реальное содержание понятия глобального сообщества. Сторонники глобализации восхваляют ее преимущества, такие, как ускорение экономического роста, расширение экономических возможностей и повышение уровня жизни. В то же время противники глобализации считают, что данный процесс обходит стороной большие группы особо уязвимого населения, как в странах Севера, так и в странах Юга, еще больше осложняя их бедственное положение. Таким образом, процесс формирования государственной политики, основанный на широком участии в соответствии с требованием принципа благого управления, представляет небывало сложную задачу. С одной стороны, вследствие быстрого обмена информацией, ставшего возможным благодаря распространению информационно-коммуникационных технологий, страны должны теперь учитывать позиции все возрастающей группы заинтересованных сторон в процессе принятия своих решений. С другой стороны, результаты проводимой государственной политики, с точки зрения приносимых ею выгод и убытков, могут теперь распространяться за пределы национальных границ. Для управления таким многофункциональным и многоуровневым процессом государственному сектору необходимы услуги мужчин и женщин, хорошо разбирающихся в быстрых переменах, вызываемых процессом глобализации.

4. Органам государственного управления необходимо применять на всех уровнях подходы, основанные на более широких консультациях и участии, для удовлетворения требований общественности в отношении расширения гласного участия и усиления подотчетности

21. Реальность сегодняшней системы государственного управления заключается в том, что она приобретает все более «общественный», а не бюрократический и замкнутый характер. Только посредством партнерских отношений и мобилизации всех заинтересованных сторон на уровне общин, местных органов управления, национальном, региональном и международном уровнях страны смогут услышать глас всех участников процесса устойчивого развития человеческого потенциала. Кроме того, государственный сектор отличается от других секторов своей подотчетностью народу. Эта подотчетность требует эффективного управления ограниченными ресурсами государственного сектора наиболее разумным образом, ориентированным на достижение ключевых целей и отвечающим требованиям демократии. Вместе с тем уникальность функционирования государственного сектора обусловлена не только требованиями демократии, но и тем фактом, что государственный сектор должен теперь согласовывать эти требования с основополагающими ценностями частного сектора. Такая ситуация заставляет руководителей государственного сектора при выполнении ими своих обязанностей с учетом требований демократического процесса соблюдать те же нормы эффективности, что и их коллеги в частном секторе⁴. Возникающее в результате этого противоречие сводится к тому, что процесс государственного управления все более усложняется, а людские ресурсы, необходимые для выполнения функций государственного управления, сокращаются. Высококвалифицированные и пользующиеся доверием кадры, прислушивающиеся к мнению народа и отвечающие за свои действия, вносят существенный вклад в восстановление доверия к государственным учреждениям.

5. Государство может стать образцовым нанимателем благодаря применению эффективной практики, подавая другим пример для подражания

22. Помимо требований стратегического руководства и разработки политики в области развития, мы должны отметить, что в большинстве развивающихся стран государство является важнейшим, если не самым крупным нанимателем. Принимаемые или не принимаемые им меры имеют далеко идущие последствия для практики набора персонала во всех других секторах. Государство устанавливает политику, законы и нормативные акты в сфере труда (в том числе касающиеся вознаграждения, социального обеспечения и других условий работы, которые используются в качестве ориентиров в других секторах). Государство устанавливает также нормы нравственности и должно подавать пример их соблюдения. Государство должно набирать и продвигать сотрудников, закрепляя принцип равных возможностей без различия по признаку пола, расовой, этнической принадлежности и вероисповедания, для обеспечения справедливой представленности всех слоев общества.

V. Основные профессиональные качества работников государственного сектора

23. Когда говорят о кадровом потенциале, то помимо простой численности работников имеют в виду знания, квалификацию, взгляды, объединения людей и ценности, которые они разделяют. Любая страна, которая стремится привлечь и удержать достаточную долю наиболее талантливых сотрудников на своей государственной службе, должна прежде всего определить, в каких талантливых сотрудниках она нуждается. Эти основные профессиональные качества, в которых нуждается сегодня государственный сектор, зависят не только от многих традиционных государственных функций, но и от новых параметров этих функций, которые обусловлены переменами и задачами, кратко изложенными в предыдущем разделе. И, безусловно, определение основных профессиональных качеств зависит также от конкретной ситуации в той или иной стране. Если взять, в частности, развивающиеся страны, то можно прийти к общему заключению, что их государственный сектор в настоящее время нуждается в работниках, обладающих следующими основными профессиональными качествами.

1. Умение руководить людьми, исходя из убеждений и принципиальной позиции, на всех уровнях государственного сектора

24. Сегодня государственным сектором должны руководить люди, способные решать сложные задачи и урегулировать конфликтные ситуации, возникающие в контексте глобализации. Они должны также решать проблемы, связанные с любыми формами многообразия, в том числе полового, расового, этнического и религиозного характера, зачастую в над- и транснациональных условиях. Для выполнения функций и обязанностей по ориентации и мобилизации всего кадрового потенциала государственного сектора на решение важных задач и по распространению базовых ценностей требуются специалисты, умеющие действовать решительно, исходя из убеждений и принципиальной позиции. Такого рода руководители должны быть на всех уровнях государственного сектора, включая выборных должностных лиц, чиновников высшего звена, руководителей государственных предприятий и органов местного самоуправления. Своим личным примером они могут создать условия, при которых государственная служба в целом может удовлетворять интересы граждан, обеспечивая справедливость, беспристрастность и законность, формируя ощущение целенаправленности, правомерности и ответственности принимаемых мер и способность анализировать внешнюю и внутреннюю стороны проблем и видеть перспективу.

2. Способность анализировать и разрабатывать политику, обладая всей полнотой информации и на основе проведенных консультаций

25. В число задач высшего порядка, которые стоят перед системой управления и государственным администрированием, входят анализ и разработка политики, создающие основу для формирования пути, по которому пойдут общество и государство. Одна из главных целей государственной службы состоит в обеспечении способности разрабатывать политику и стратегии, прогнозировать и предвидеть будущие тенденции, а также реагировать на быстро меняющиеся глобальные и местные обстоятельства. Для их реализации необходимо, чтобы

анализом и разработкой политики занимались творческие, самокритичные специалисты, которые не боятся подвергать сомнению сложившееся положение вещей. При этом необходимо также, чтобы эти специалисты принимали во внимание мнение населения районов, которому предполагается оказывать помощь или которое будет тем или иным образом испытывать на себе последствия проводимой политики и предоставления соответствующих услуг. Для такого «совместного с гражданами производства» услуг требуется способность общаться с людьми, которая включает умение активно слушать местное население с помощью различных исследовательских методов. Для этого требуется также удовлетворение потребностей населения с помощью реальных с политической и экономической точек зрения программ.

3. Профессиональное и ответственное руководство и управление

26. Для успешной реализации государственной политики в рамках соответствующих программ необходимо обеспечить профессиональное руководство такими программами. Руководители и управленцы должны соблюдать принципы честности, прозрачности, ответственности, эффективности, экономии средств и результативности. Эти принципы касаются всех аспектов государственного руководства и управления: кадровых ресурсов, финансов, информации и т.д. Например, во многих государственных службах развивающихся стран должности сотрудников, отвечающих за прогнозирование, планирование, освоение различных ресурсов государственного сектора и управление ими, занимают зачастую недостаточно подготовленные лица. В итоге могут нарушаться основополагающие принципы управления, касающиеся, в частности, учета, обработки данных и информации, эффективного распределения ресурсов, определения результатов деятельности, повышения производительности труда, и другие. Государственный сектор нуждается в специалистах, способных должным образом руководить и осуществлять управление государственными программами и услугами.

4. Ответственное предоставление доступных государственных услуг

27. Хотя квалификация и знания имеют существенно важное значение для выполнения любой государственной функции, неотъемлемым элементом эффективности предоставления услуг являются также профессионализм и добросовестность. Граждане в своей повседневной жизни постоянно вступают в контакт с государством в таких сферах, как здравоохранение, образование, социальные услуги, транспорт, общественные работы, правосудие и другие сферы государственного обслуживания. Как правило, именно на основании таких жизненных контактов общественность и формирует в первую очередь свое мнение о государственном секторе. Вместе с тем отсутствие профессионализма и добросовестности порождает и усиливает коррупцию и другие формы злоупотреблений, которые могут быть характерны для государственного сектора той или иной страны. В таких условиях многие проекты и программы по совершенствованию и предоставлению услуг и борьбе с нищетой не достигают своей цели вследствие отвлечения или присвоения государственных ресурсов. Для обеспечения справедливого и эффективного предоставления услуг существенно важно добиться набора профессиональных и нравственно чистоплотных людей и обучить их методам соблюдения в данной области надлежащего порядка.

VI. Для совершенствования кадрового потенциала государственного сектора требуются также эффективные государственные институты и благое управление

28. Вместе с тем наличие просто большого числа специалистов, обладающих необходимыми основными профессиональными качествами, необязательно будет гарантировать эффективную работу. Для этого необходимо также создать соответствующие институциональные механизмы. Как только будет достигнут национальный консенсус по поводу нового определения роли государства, государственная служба и другие институты государственного сектора должны взять на вооружение четкие базовые ценности и стандарты государственной службы. Эти ценности и стандарты могут быть закреплены в конституции или иных соответствующих законодательных актах. При этом необходимо также, чтобы они соблюдались всеми и в первую очередь политическим и административным руководством.

29. Для того чтобы государственные служащие могли наиболее эффективно и результативно выполнять свои функции, необходимо институционализировать простые и практичные методы руководства и управления. Помимо профессиональной подготовки, государственных служащих необходимо обеспечить соответствующими инструментами и ресурсами. Перед учреждениями, в которых они работают, должны стоять четкие задачи, и они должны иметь подразделения внутренней ревизии. Для обеспечения внешнего контроля необходимо установить надзор за деятельностью этих учреждений с помощью системы законодательных, административных и судебных мер. Это предполагает наличие функционирующих законодательных органов, независимых надзорных органов и суда. Как только проблемы выявлены, необходима политическая воля со стороны исполнительной власти для их корректировки. При этом следует обеспечить прозрачность всех решений и действий, чтобы общественность могла сама судить о том, как работает государственный сектор.

30. Иными словами, следует создать национальную систему управления с надлежащим разделением полномочий и должным участием населения. Поэтому значительные усилия по обращению вспять тенденции эрозии кадрового потенциала государственного сектора должны быть направлены на создание институционального потенциала. Это, в свою очередь, зависит от улучшения положения в сфере управления в более широком смысле. Без благого управления⁵ не удастся определить, набрать и обеспечить профессиональный рост наиболее талантливых сотрудников. Не удастся и эффективно использовать их потенциал. Сложно убедить лучших пловцов в необходимости прыгать в грязный бассейн. И, безусловно, еще сложнее заставить их показывать в этом бассейне, как быстро они умеют плавать.

31. Институциональные реформы государственного сектора осуществляются по-разному в различных странах. В некоторых институциональная среда благоприятствует проявлению инициативы и поддерживает целеустремленность в труде. В других странах к таким качествам относятся терпимо. В третьих же институциональная среда такова, что она отталкивает, не принимает и даже исключает специалистов, обладающих исключительными способностями, возможно, видя в них угрозу для себя. А системы управления, в которых не при-

знаются реальное верховенство права, законность, справедливость, добросовестность, прозрачность и подотчетность, неприкосновенность личности и имущества, основные свободы и права человека, вряд ли могут располагать эффективными государственными институтами. В таких ситуациях сложно привлекать или даже эффективно использовать наиболее талантливых сотрудников. Причем это касается не только государственного, но и других секторов. Авторы настоящего документа не преследуют цели глубоко изучить взаимосвязь между более широкими проблемами управления, институционального потенциала и кадрового обеспечения государственного сектора. Вместе с тем задачу подбора наиболее талантливых специалистов для государственного сектора необходимо увязать с необходимостью создания эффективных и пользующихся доверием государственных институтов, функционирующих при поддержке общей системы благого управления.

VII. Заключение: для укрепления кадрового потенциала государственного сектора необходим комплексный подход

32. Укрепление кадрового потенциала государственного сектора в глобальном масштабе — сложная задача, поскольку регионы и страны непохожи друг на друга. Даже на рынке труда в государственном и частном секторах в одной и той же стране складывается различное положение. Поэтому существуют немалые различия даже между категориями профессиональных навыков, а это требует разработки разных стратегий подбора кадров.

33. Вместе с тем общая задача должна заключаться в восстановлении чувства самоуважения у сотрудников государственного сектора и доверия к ним. В ситуации, когда низкая эффективность и негативная репутация приводят к уходу наиболее квалифицированных сотрудников, одновременно препятствуя найму молодых выпускников учебных заведений, усилия по кадровому обеспечению государственного сектора в целях повышения качества его работы ни к чему не приведут. Повышения результативности функционирования государственного сектора можно добиться только в рамках долгосрочных стратегий, которые могут быть реализованы лишь при наличии эффективных институциональных механизмов, о чем говорилось выше. Реформа ключевых институтов обеспечит реальность и правомерность других реформ. Это, в свою очередь, может не только изменить негативную репутацию, но и стимулировать производительность и повысить самоуважение сотрудников государственного сектора. Поэтому необходимо разработать устойчивую стратегию, включающую следующие аспекты:

- восстановление доверия к государственному сектору
- набор на государственную службу лучших выпускников университетов и других высших учебных заведений
- создание справедливой системы вознаграждения, уровень которого обязательно соответствует тому, который принят в частном секторе или организациях гражданского общества, но который основывается на стоимости жизни и позволяет тем, кто принимает решение, посвятить свою трудовую

жизнь работе в государственном секторе, обеспечить себе достойное качество жизни.

34. Кадровое обеспечение затрагивает все аспекты управления людскими ресурсами. К ним относятся прогнозирование потребностей в людских ресурсах, планирование, описание профессиональных качеств, отбор, наем, распределение, обеспечение профессионального роста (включая профессиональную подготовку), регулирование развития карьеры, служебная аттестация, поддержание дисциплины, вознаграждение, продвижение по службе и выход в отставку. И между всем вышеперечисленным существуют неизбежная взаимосвязь и взаимозависимость. Поэтому возникает необходимость в комплексном подходе. Отдельные меры не дадут желаемого результата. Кадровое обеспечение в целях повышения эффективности работы государственного сектора зависит от двух важнейших факторов: наличия долгосрочной стратегии и надежных институциональных механизмов, все элементы которых взаимосвязаны. Эти факторы ясно указывают на важное значение учета особенностей положения той или иной страны при определении наиболее подходящей системы управления кадровыми ресурсами в государственной службе. Некоторые страны могут выбрать для государственных служащих «карьерную систему», другие — «профессиональную систему»⁶. Между этими двумя подходами — широкое поле для творчества и сочетания различных элементов, в результате чего может быть создана смешанная система, подходящая той или иной стране. Вместе с тем есть ряд основополагающих компонентов, которые присущи любой эффективной системе и излагаются ниже.

1. Системы планирования людских ресурсов и управления ими и соответствующие подразделения

35. Необходимо разработать стратегии и планы развития людских ресурсов, основанные на точных базовых данных и ясных прогнозах будущих потребностей. При этом целесообразно рассмотреть ряд вопросов. На государственной службе работают представители не одной, а многих специальностей. Поэтому необходимо разработать не одну, а много стратегий, которые учитывали бы различные категории выполняемых задач. В рамках комплексного подхода мы можем выделить две широкие стратегии (последние же подразделяются на ряд подстратегий): создание долгосрочной карьерной системы и удовлетворение краткосрочных потребностей для выполнения поставленных задач. Первое обеспечивает авторитет и «руководящую» роль государства, которая основывается на конфиденциальности, свободе действий государства и преимущественности, важнейших факторах, определяющих высокую в долгосрочном плане эффективность работы. Последнее же заключается в подборе специалистов с квалификацией, примерно аналогичной той, которая необходима в частном секторе, для выполнения четко поставленных задач в течение ограниченного периода времени. Такой двойной подход вновь подчеркивает необходимость выбора соответствующего переходного или смешанного варианта, сочетающего в себе элементы карьерной и профессиональной или функциональной систем. Для институционализации функций планирования и управления необходимо создать подразделения и административные системы, выделить им соответствующие ресурсы и назначить их руководителями специалистов по управлению людскими ресурсами. Во многих развивающихся странах эта функция слишком часто выполняется непрофессионалами. Следует разработать продуманные и

последовательные программы подготовки для государственного сектора высококвалифицированных специалистов по управлению людскими ресурсами.

2. Перевод государственной службы на профессиональную основу

36. Для привлечения и удержания высокообразованных и квалифицированных специалистов весьма важно перевести государственную службу на профессиональную основу. Такая профессионализация должна начаться с реального применения принципа учета заслуг при наборе кадров и повышении их в должности. Этот принцип предполагает, что самыми главными критериями при назначении на государственные должности должны быть профессиональная квалификация и опыт, а не принадлежность к той или иной политической или социальной группе. Соблюдение такого принципа не будет угрожать преемственности государственной службы после смены власти, которая нарушается, когда действует система распределения государственных должностей среди сторонников партии, победившей на выборах. После того, как на государственную службу набраны специалисты, они должны работать в такой институциональной среде, которая стимулировала бы их труд и была бы для них интересной. Они должны быть защищены от внезапных политических увольнений и вмешательства в их работу. Высокий уровень профессиональной компетентности и добросовестности следует не только требовать, но и соблюдать. На практике государственные службы во многих развивающихся странах укомплектованы людьми, которые не всегда обладают подготовкой или могут пройти аттестацию для получения квалификации, необходимой для выполнения работы. Особенно это касается некоторых специальностей, таких, как управление, бухгалтерский учет, аудит, инженерное дело и т.д. Положение может усугубляться политическим давлением системы распределения должностей среди сторонников партии, победившей на выборах, и социальным давлением, которое вынуждает помогать «большим семьям» и друзьям.

3. Структура стимулов

37. Содействуя самоуважению мужчин и женщин, посвятивших себя государственной службе, мы должны учитывать важную роль общественного признания. Хотя вознаграждение и имеет существенное значение, оно не является единственным стимулом, обеспечивающим наивысшую производительность труда наиболее талантливых специалистов. При этом мы сталкиваемся с существенной проблемой, заключающейся в ограниченности финансовых ресурсов государственного сектора, особенно в развивающихся и бедных странах. Такое положение подрывает конкурентоспособность государственного сектора по сравнению с частным в плане высокого уровня заработной платы, необходимого для привлечения и удержания наиболее квалифицированных специалистов. В условиях крайней нищеты, царящей в большинстве бедных стран, образ голодающего государственного служащего крайне нежелателен. Вместе с тем столь же или даже более нежелательным является образ государственного служащего, уровень жизни которого намного превышает уровень жизни страны, которой он служит. Для привлечения и удержания наиболее талантливых специалистов в государственном секторе следует не стремиться к тому, чтобы уровень заработной платы превысил аналогичный показатель в частном секторе, а использовать иные пути.

4. Создание культуры «обучающейся организации»

38. Знания и квалификация, которые требуются в государственном секторе, меняются столь быстро, что одного набора наиболее талантливых специалистов уже недостаточно. Подбор кадров должен сопровождаться продуманными действиями по обеспечению на постоянной основе профессионального роста государственных служащих с помощью создания культуры «обучающейся организации», т.е. стимулирования накопления знаний, повышения квалификации и расширения кругозора в соответствии с изменением потребностей. Для поддержки наиболее талантливых специалистов стратегия развития людских ресурсов предполагает осуществление ряда долгосрочных стратегических мер. К ним относятся следующие:

- пропаганда и практическая реализация концепции содействия непрерывному обучению государственных служащих
- создание и использование учебных заведений, обеспечивающих профессиональную подготовку высокого качества, в том числе университетов, которые связаны с государственным сектором
- использование не столько традиционной формы обучения, сколько других различных форм развития людских ресурсов, в том числе, среди прочих, наставничества, работы в коллективе и ротаций
- создание условий, при которых профессиональная подготовка преследует цель повышения потенциала не только отдельных сотрудников, но и учреждений в целом, с учетом того, что для квалифицированных специалистов работа в неэффективных учреждениях — это один из самых сильных факторов, подрывающих их мотивацию к труду в государственном секторе.

5. Стратегии поиска наиболее талантливых специалистов-выходцев из недостаточно представленных групп населения

39. Во многих странах, особенно в развивающихся, применяется ряд методов управления людскими ресурсами, которые повышают возможность неиспользования или недостаточного использования потенциала некоторых наиболее талантливых членов общества. К таким методам относится дискриминация женщин, представителей меньшинств и инвалидов. Для выявления талантливых людей, эффективного развития и использования их способностей в государственном секторе должны реализовываться соответствующие программы обеспечения равных возможностей. Необходимо разработать, провести оценку и обеспечить распространение механизмов и руководящих принципов подготовки эффективных стратегий и программ решения в государственной службе проблем, связанных с многообразием.

VIII. Роль Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов

40. Как наглядно показано выше, задача кадрового обеспечения в целях повышения эффективности работы государственного сектора носит сложный характер и зависит от особенностей положения в той или иной стране. Поэтому

трудно и одновременно нежелательно искать универсальные решения, подходящие для всех ситуаций.

41. Программа Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов обладает полномочиями, специалистами и опытом для оказания содействия государствам-членам в выполнении вышеуказанной задачи. Такое содействие становится все более необходимым по мере приближения сроков реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Ввиду все более неотложного характера данного вопроса Комитету экспертов Организации Объединенных Наций по государственному управлению предлагается проанализировать следующие возможные мероприятия в рамках Программы, с тем чтобы определить их приоритетность:

- организация форумов на региональном уровне, особенно для развивающихся стран, в целях дальнейшего обсуждения вопросов управления людскими ресурсами в государственном секторе и поиска соответствующих решений. Например, можно было бы провести совещания групп экспертов в таких регионах, как Африка, арабские страны, Латинская Америка, Азиатско-Тихоокеанский регион, Центральная и Восточная Европа, и в малых островных государствах, после чего можно было бы созвать глобальное совещание группы экспертов для обмена коллективным опытом между различными регионами
- проведение нескольких мероприятий в области технического сотрудничества, посвященных вопросам кадрового обеспечения
- просьба подготовить исследование о воздействии ВИЧ/СПИДа на кадровый потенциал государственного сектора
- подготовка следующего доклада о государственном секторе в мире за 2004–2005 годы с упором на вопросы развития кадрового потенциала государственного сектора, в том числе на дальнейших исследованиях и обсуждении проблемы набора и удержания наиболее талантливых специалистов в государственном секторе
- создание в Онлайновой сети региональных учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам создания потенциала в области государственного управления и финансов информационного узла, посвященного вопросам развития людских ресурсов и управления ими
- разработка механизмов и руководящих принципов (таких, как региональные уставы государственной службы и руководство по кодексу поведения) и организация обмена ими между странами
- выявление и широкая пропаганда передового опыта в области управления людскими ресурсами с помощью премий Организации Объединенных Наций государственным служащим в целях содействия его использованию государствами-членами
- оказание помощи государствам-членам в формировании компетентных руководящих кадров в государственном секторе, особенно в развивающихся странах.

Примечания

- ¹ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2002 год, Дополнение № 24* (E/2002/84-E/CN.16/2002/8), резюме. К остальным пяти приоритетным областям относятся: превращение государственных учреждений в «обучающиеся организации»; овладение потенциалом информационно-коммуникационных технологий в поддержку нововведений и благого управления; приведение в соответствие финансовых и управленческих возможностей в целях обеспечения оптимальной мобилизации и использования ресурсов; разработка и проведение в жизнь эффективного сочетания политики децентрализации и усиления централизации; и подкрепление усилий по наращиванию потенциала составлением международных данных, основанных на фактах.
- ² См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи, Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций.
- ³ См. *Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.I и исправление), глава I, резолюция 2, приложение.
- ⁴ Lennart Gustafsson and Arne Svensson, *Public Sector Reform in Sweden* (Sweden, Liber Ekonomi, 1999), p. 58.
- ⁵ Система управления определяется как многогранное комплексное сочетание учреждений, систем, структур, процессов, процедур, методов, отношений и принципов поведения руководителей при исполнении социальных, политических, экономических и управленческих административных полномочий в государственном или частном секторе, а благое управление — как осуществление этих полномочий с участием тех, кем управляют и кто выступает в роли движущей силы, с учетом их практических и жизненных интересов. (John-Mary Kauzya, “Local Governance Capacity Building for Full range Participation: Concepts, Frameworks, and Experiences in African Countries”, in *4th Global Forum on Reinventing Governance: Citizens, Businesses, and Governments: Dialogue and Partnerships for Development and Democracy* (United Nations, New York, 2002), p. 360.
- ⁶ См. Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administrative de l'État*, (Editions du Seuil, Paris, 1991), pp. 137–153.