

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
19 January 2004
Russian
Original: English

**Комитет экспертов по государственному
управлению****Третья сессия**

Нью-Йорк, 29 марта — 2 апреля 2004 года

Пункт 3 повестки дня*

Оживление государственного управления**Роль людских ресурсов в оживлении государственного
управления****Доклад Секретариата***Резюме*

Люди представляют собой жизненную силу любой организации и являются проводниками процесса реформы и обновления государственного управления. Знания, навыки, трудовые качества и настрой гражданских служащих составляют сердцевину государственной деятельности. Однако вопрос об оживлении государственного управления должен рассматриваться на комплексной основе. Например, профессиональная подготовка сотрудников не может рассматриваться отдельно от тех результатов, которые ожидаются от их работы на том или ином конкретном посту или должности. Планы служебной деятельности и развития людских ресурсов нельзя отделять от целей и служебных задач организации-нанимателя, а цели и организационная структура должны опираться на понимание основ политики, проводимой данной организацией, в том числе спроса населения на ее услуги. В то же время цели, приоритеты и служебные задачи любой организации должны определяться с учетом более широких национальных и правительственных директивных задач и социально-экономической макрополитики.

Главную роль в обеспечении того, чтобы усилия системы государственного управления по созданию потенциала осуществлялись в контексте национальных целей в области развития, играет политическое руководство. В отсутствие эффективного и целенаправленного руководства будет трудно добиться оживления государственного управления в любой

* E/C.16/2004/1.

стране. Хотя необходимо в очередной раз подчеркнуть важное значение разработки разумной политики и институциональных основ для оживления государственного управления, именно руководство представляет собой главную движущую силу процесса перемен. Так, серьезным недостатком многих программ реформы государственного сектора было отсутствие подлинной приверженности руководства усилиям в этом направлении. Поэтому наличие данных компонентов — реформы политики и институциональных структур и приверженности этому процессу со стороны руководства — представляет собой основное необходимое условие для разработки такой стратегии, которая позволила бы укрепить человеческий потенциал и добиться тем самым оживления государственного управления на национальном уровне. В настоящем докладе подчеркивается, что реформа государственного управления представляет собой долгосрочный процесс, требующий принятия всеобъемлющей стратегии, которая способствовала бы созданию основного потенциала для обеспечения руководства; разработки трезвой государственной политики; обеспечения того, чтобы при оказании услуг больший упор делался на достижение конкретных результатов; и повышения профессионального уровня государственных руководящих работников.

I. Введение

1. На своей первой сессии в июле 2002 года Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по государственному управлению (КЭООНГУ) определил шесть приоритетных областей, в которых государства-члены могут укрепить свой потенциал в целях осуществления Декларации тысячелетия, включая следующую область: «государственный сектор должен разработать стратегию набора и удержания на службе достаточной доли наиболее талантливых сотрудников»¹. Этот важный вопрос широко обсуждался в апреле 2003 года на второй сессии КЭООНГУ, на которой был сделан вывод о том, что «приоритетной задачей первостепенной важности для всех стран является необходимость оживления и подтверждения значимости государственного управления в целях создания условий для выполнения государством своей меняющейся роли в целях улучшения обслуживания населения»². Кроме того, Комитет на своей второй сессии «подчеркнул, что качество государственного управления в значительной мере зависит от потенциала людских ресурсов. Так, растущая сложность процессов разработки политики, равно как и административных процессов, а также ослабление способности людских ресурсов выполнять эти функции затрудняют во многих государствах-членах выполнение задач сокращения масштабов нищеты и содействия устойчивому развитию людских ресурсов, как предусмотрено в целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия»³.

2. В настоящем докладе подчеркивается, что достижение национальных целей в области развития в значительной степени зависит от качества подготовки людских ресурсов в государственном секторе. Особо отмечается важное значение применения комплексного и разработанного самими странами подхода к развитию потенциала, что позволит правительствам создать «благотворный круг», в рамках которого инвестиции в человеческий потенциал помогут оживить государственное управление в их странах. Обзор основных компонентов, определяющих роль людских ресурсов в повышении качества государственного управления, проводится с учетом следующего круга вопросов:

- Каковы основные причины ослабления потенциала людских ресурсов в государственном секторе и каким образом эти проблемы можно наиболее эффективно решить?
- Почему значительное повышение за последние два десятилетия уровня образования и профессионализма старших гражданских служащих в большинстве развивающихся стран не сопровождалось соответствующим повышением качества государственного управления, в том числе в сфере услуг?
- Почему так важно применять комплексный и учитывающий интересы стран подход при разработке стратегии, направленной на оживление государственного управления?
- В какой степени развивающиеся страны могут использовать модели более продвинутых в экономическом плане стран для реформы системы управления людскими ресурсами?

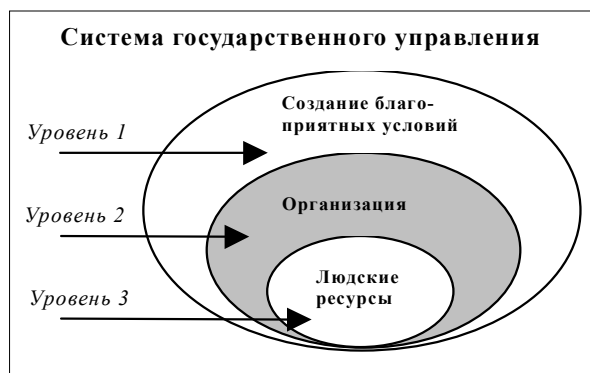
- Какую роль играют набор и повышение в должности, производимые с учетом заслуг, в улучшении качества людских ресурсов в государственной службе? Каким образом можно обеспечить, чтобы больше квалифицированных женщин, а также представителей меньшинств набирались и повышались в должности на основе учитывающих заслуги систем в гражданской службе?
- Какую роль играет вознаграждение в привлечении и удержании на службе высококомпетентного персонала в государственном секторе, особенно если учесть нынешние условия на рынке труда?
- Какие функции управления людскими ресурсами должны развивающиеся страны передать министерствам и департаментам?
- Каковы сильные и слабые стороны модели нового государственного управления и карьерной системы, соответственно, с точки зрения управления людскими ресурсами в государственной службе?
- Какими критериями должны руководствоваться правительства при отборе институциональных моделей для развития потенциала и подготовки кадров в государственном секторе?
- Какова роль руководства в оживлении государственного управления?
- Какую роль должна играть Организация Объединенных Наций в поощрении создания необходимого потенциала в государствах-членах?

II. Изменение роли людских ресурсов

A. Разработка комплексного и учитывающего интересы стран подхода

3. Развитие потенциала системы государственного управления представляет собой одновременно процесс и цель. Осуществление стратегии оживления государственного управления потребует развития потенциала одновременно на трех основных уровнях, а именно а) на уровне создания благоприятных условий, б) на уровне организаций и с) на уровне людских ресурсов (см. вставку ниже). Под благоприятными условиями имеется в виду, как правило, наличие директивной и нормативно-правовой базы, регулирующей государственное управление; механизмов отчетности; более широких взаимоотношений в рамках системы управления; а также свободное перемещение ресурсов. Развитие потенциала на уровне отдельных организаций предусматривает укрепление таких аспектов, как организационное видение, миссия и стратегия; культура, структура и профессиональные навыки; производственные процессы; людские, финансовые и информационные ресурсы; взаимоотношения с основными заинтересованными сторонами; и инфраструктура. Что касается развития потенциала людских ресурсов, то особое внимание будет уделяться, в частности, профессиональным навыкам; выполнению служебных обязанностей; трудовым качествам, этике и поведению; навыкам общения; и поддержанию взаимоотношений и развитию навыков коллективного труда на рабочих местах. Однако развитие потенциала людских ресурсов в государственном секторе нельзя отделять от реформ на

уровне создания благоприятных условий и на организационном уровне. Например, нормативно-правовая база и институциональные структуры и оперативные правила и процедуры в значительной степени предопределяют то, как решаются вопросы, касающиеся набора, назначения на должность, продвижения по службе, мотивирования, поддержания морального духа и производительности служащих.



4. При разработке стратегии оживления государственного управления необходимо помнить о том, что государственный сектор состоит из множества различных организаций, которые были созданы в целях удовлетворения конкретных потребностей населения. С течением времени эти организации приобрели свой собственный уникальный характер и сформировали присущую только им культуру. Эта разнородность институциональных моделей⁴ и организационных структур в государственном секторе должна учитываться при разработке стратегии оживления государственного управления, поскольку она будет означать осуществление разнообразных мер в области развития потенциала. Кроме того, всегда трудно понять сложные взаимосвязи между потенциалом, культурой, информацией и стимулами в контексте какой-либо конкретной страны. Поэтому задача укрепления заведомо слабой гражданской службы всегда будет сопряжена с серьезными трудностями, для преодоления которых потребуются как долгосрочная стратегия, так и краткосрочные меры.

5. Предпринимавшиеся в последнее время усилия по преобразованию системы государственного управления сопровождались, как правило, переосмыслением роли государства в области управления, а также уделянием большего внимания сотрудничеству с частным сектором и гражданским обществом в сфере услуг. В большинстве случаев такие усилия были направлены на переориентацию и укрепление способности государственного сектора решать постоянно усложняющиеся экономические, социальные и экологические задачи. Все шире признается, что для повышения эффективности и оперативности своей деятельности государство должно реформировать и децентрализовать свои структуры и использовать внешних подрядчиков. Принцип эффективности весьма прочно занял центральное место в работе нынешних систем государственного управления. Одним очевидным свидетельством этого смещения социальных ценностей является изменение роли старших гражданских служащих в области государственного управления. Например, наблюдается, по-видимому, явная тенденция к тому, что старшие гражданские служащие начинают постепенно играть скорее политическую, а

не техническую роль по мере того, как государственные учреждения приобретают все бóльшую оперативную автономию, а население требует предоставления более эффективных и оперативных услуг.

6. В долгосрочном плане устойчивые учреждения могут быть созданы лишь в рамках такой системы государственного управления, которая способствует надлежащему применению принципа взаимозависимости и взаимоограничения различных видов власти через посредство таких основных учреждений, как парламент, суд и надзорные органы, а также четкому разделению полномочий между тремя видами государственной власти⁵. Однако, перед тем как приступить к крупной программе оживления государственного управления, государственные руководители должны внимательно проанализировать сложившиеся условия. Невозможно или по крайней мере непрактично развивать потенциал, не зная его недостатков. Оценка потенциала представляет собой процесс, в рамках которого различные аспекты потенциала подвергаются профессиональной оценке и анализу в конкретном контексте. Поэтому тщательно проведенная оценка потенциала может помочь собрать информацию для принятия учитывающих интересы стран институциональных рамок, включая создание основных условий для достижения успеха, а также определение и развитие общих ценностей, стандартов и профессиональных навыков среди персонала.

7. В основе настоящего доклада лежит мысль о том, что люди представляют собой жизненную силу любой организации и являются проводниками процесса реформы и обновления государственного управления. Знания, навыки, трудовые качества и настрой гражданских служащих составляют сердцевину государственной деятельности. Только при условии одновременного развития всех этих четырех компонентов можно добиться заметного улучшения деятельности организаций. Можно утверждать, например, что в некоторых странах, несмотря на достигнутый большой прогресс в деле развития знаний и навыков старших гражданских служащих, недостаточное внимание уделялось прививанию сотрудникам трудовых качеств и настрой, на которые опирается культура организаций. Поэтому повышение эффективности услуг, предоставляемых государственным сектором, невозможно без улучшения системы управления людскими ресурсами, состоящей из квалифицированных, компетентных и мотивированных сотрудников и правомочных, ответственных и подотчетных руководителей.

8. Помимо новизны и сложности стоящих перед ними задач, многие развивающиеся страны сталкиваются в то же время со значительной «утечкой мозгов» в государственном секторе⁶, что приводит к серьезному ослаблению управленческого, технического и административного потенциала. «Утечка мозгов» обусловлена рядом взаимосвязанных факторов, таких, как более высокое вознаграждение в частном и негосударственном секторах; утрата чувства гордости за работу в государственной службе; растущая политизация и снижение профессиональных стандартов; и постепенный распад национальных систем управления. Взятые вместе, эти факторы привели к снижению престижа и социальной значимости занятости в государственном секторе. Обращение вспять этой тенденции к ослаблению человеческого потенциала и его преобразование в движущую силу перемен и обновления государственного управления потребуют как целенаправленного руководства, так и стратегического планирования и руководства.

9. Особенно важную роль играет политическое руководство — оно разрабатывает план реформы, определяет направления деятельности и прививает персоналу чувство коллективной ответственности за реализацию согласованных целей и стратегий. Именно руководство — как политическое, так и административное — является главной движущей силой процесса перемен. Этот факт был наглядно продемонстрирован во многих странах, где серьезное обновление нормативно-правовой базы и значительное расширение знаний и навыков старших должностных лиц гражданской службы не сопровождалось соответствующим повышением качества и эффективности административной работы в государственном секторе. Без решения этой дилеммы правительства не смогут каким-либо фундаментальным образом повысить эффективность услуг, предоставляемых населению. Одним из главных недостатков многих попыток проведения реформ было, безусловно, отсутствие устойчивой приверженности со стороны руководства. Хотя страны, добившиеся успеха в деле укрепления государственного правления, проводили такие реформы с помощью различных стратегий, для них всех было характерно наличие руководства, проявившего политическое мужество и решимость принять трудные решения и взяться за осуществление согласованных стратегий.

В. Создание благоприятных условий

10. Тот факт, что во многих странах гражданская служба испытывает тяжелую нагрузку, объясняется различными взаимоусиливающими факторами. Повышение роли частного сектора в национальном развитии, например, привело к смещению обязанностей системы государственного управления от осуществления экономической деятельности к управлению ею и ее стимулированию. Это смещение обязанностей в системе правления повысило, в частности, потребность в выполнении государственной администрацией функций координации и разработки вариантов политики, урегулирования конфликтов, поощрения развития частного сектора, управления субподрядами и укрепления нормативно-правовой базы. Изменение социальных ценностей также имеет серьезные последствия для характера и деятельности гражданских служб во всем мире. Все эти тенденции требуют формирования у гражданских служащих новых профессиональных навыков, поведения и качеств.

11. Недавние изменения на рынках труда также открывают перед талантливыми сотрудниками беспрецедентно благоприятные возможности для профессиональной мобильности и роста. В результате расширения возможностей для трудоустройства в частном и негосударственном секторах многих развивающихся стран в эти секторы перемещается спрос на высококомпетентных сотрудников. Согласно экономической теории, такое перемещение спроса на квалифицированных сотрудников приводит обычно к повышению окладов старших сотрудников гражданской службы. Однако решения насчет окладов в государственном секторе весьма редко принимаются в соответствии с такой логикой. Очевидная неспособность государственного сектора многих стран предложить конкурентоспособные условия службы высококомпетентному персоналу еще больше затрудняет стоящую перед правительствами задачу привлечения и удержания на службе высококвалифицированных гражданских служащих. Поэтому повышение

спроса на квалифицированных сотрудников высветило важную роль надлежащего денежного вознаграждения в деле привлечения и удержания квалифицированных служащих в государственном секторе. В результате такого конкурентного давления повысилась также роль других принципиально важных неденежных видов поощрения, таких, как улучшение возможностей для развития карьеры и расширение полномочий высококомпетентного и трудолюбивого персонала на рабочих местах.

1. Восстановление чувства гордости за работу в государственной службе

12. Талантливая молодежь традиционно останавливала свой выбор на государственной службе по той причине, что она открывала возможности для интересной и престижной работы и развития карьеры. Так, перспективы развития карьеры признавались, как правило, в качестве одного из решающих факторов, позволявших удерживать высококомпетентный персонал в гражданской службе. Однако в последнее время не менее важное значение приобрели и другие факторы, такие, как уровень вознаграждения и профессиональная репутация государственного сектора. В то же время профессиональные требования к гражданским служащим претерпевают быстрые изменения под воздействием множества взаимоусиливающих факторов на местном, национальном и глобальном уровнях. Поэтому правительствам необходимо создать благоприятные условия и соответствующие стимулы для удержания высококвалифицированного персонала в государственной службе. С этой целью правительства должны выделять больше ресурсов для повышения репутации государственной службы. Это предполагает также, в частности, более широкое освещение работы выдающихся государственных работников; предоставление заслуживающим этого сотрудникам интересных возможностей для обучения и профессиональной подготовки; предоставление наилучшим выпускникам высших учебных заведений привлекательных возможностей для карьеры в государственной службе; осуществление ориентационно-ознакомительных программ для новых сотрудников; поощрение средств массовой информации к более обстоятельному освещению работы государственных служащих; организацию специальных мероприятий и дней открытых дверей для пропаганды работы государственных организаций; введение наград за выдающиеся заслуги в области коллективной и индивидуальной работы; и празднование, например, «Дня государственной службы».

13. Продолжающееся ослабление потенциала государственной службы является, безусловно, одной из отличительных особенностей наших времен⁷. Хотя этот процесс принимает многочисленные формы, он широко распространен по всему миру. Почти во всех странах он проявляется в утрате престижа и уменьшении привлекательности профессии государственного служащего, которая до весьма недавнего времени была популярна среди молодых и талантливых людей во многих странах. Снижение престижа государственной службы серьезно подорвало способность государств выполнять свои конституционные мандаты. В ряде развивающихся стран, характеризующихся высоким уровнем безработицы, государственная служба рассматривается теперь в качестве крайнего варианта, который выбирается под воздействием сложившихся неопределенных условий. Но даже в этих случаях правительству удастся привлечь лишь неквалифицированных работников или

работников, обладающих ограниченными в рыночном плане навыками. Государственная служба сталкивается с большими трудностями при попытке привлечь на самые высокие должности компетентных специалистов, политических советников и менеджеров. Такое ослабление потенциала людских ресурсов в государственном секторе достигло, по-видимому, критических масштабов во многих районах мира, особенно если учесть, что население все решительнее требует более эффективного и оперативного предоставления услуг. Предполагаемая или реальная тенденция к политизации и приватизации всех государственных сфер создает у государственных служащих все более сильное ощущение того, что их работа отныне служит не общим интересам граждан или государства, а, скорее, интересам отдельных лиц или министров.

14. Во многих странах явно произошло смещение ценностей в том, что касается относительной важности трудоустройства в государственном секторе по сравнению с частным сектором. Это смещение ценностей привело к значительному снижению репутации государственной службы и сделало частный сектор «любимой сферой занятости» для большинства высокообразованных и талантливых молодых людей. Государство сможет обратить вспять эту тенденцию в том случае, если оно примет решительные меры, в том числе меры, направленные на прививание чувства гордости за работу в государственном секторе; обеспечение надлежащего вознаграждения гражданских служащих; более четкое определение роли государства в области управления; развитие основных профессиональных навыков персонала; а также создание целого ряда других мотивирующих и вдохновляющих условий, которые всегда так высоко ценились талантливой молодежью, мечтавшей о карьере в государственной службе.

15. Восстановление чувства гордости за работу в государственной службе невозможно без введения меритократической системы набора и повышения в должности гражданских служащих путем применения высоких стандартов приема на работу и создания возможностей для продвижения по службе на основе трудовых заслуг. Меритократия придает престижный характер занятости в гражданской службе и побуждает высококвалифицированных специалистов останавливать свой выбор на государстве как на главном нанимателе. Кроме того, основанная на учете заслуг система набора и повышения в должности, которая стала неотъемлемым компонентом «психологического контракта»⁸ между персоналом и руководителями в государственном секторе будет, скорее всего, способствовать формированию культуры трудового настроя и профессионализма в гражданской службе и обеспечению тем самым того, чтобы фактическое поведение гражданских служащих все больше соответствовало тем стандартам поведения, которые от них ожидаются.

16. Одним из способов, позволяющих развивать навыки высококвалифицированных молодых сотрудников и удерживать их на службе, является проведение более эффективной политики повышения в должности. Например, важное значение при наборе и удержании на службе сотрудников может иметь предоставление им возможности браться за выполнение более трудных задач и продвигаться по службе за счет своих собственных трудовых успехов. Другой способ набора высококвалифицированных молодых выпускников высших учебных заведений на должности в государственном

секторе может заключаться в предоставлении интересных возможностей для получения более интенсивной профессионально-технической подготовки на государственной службе. Осуществление программы развития профессиональных навыков талантливых молодых сотрудников в сочетании с предоставлением им благоприятных возможностей для развития карьеры может играть ключевую роль в повышении конкурентоспособности государственного сектора при наборе наилучших выпускников по сравнению с частным и негосударственным секторами.

2. Повышение репутации профессионализма

17. Эмпирические данные четко свидетельствуют о том, что эффективно функционирующие бюрократические системы могут способствовать экономическому росту и сокращению масштабов нищеты⁹. Создание же эффективной бюрократической системы считается невозможным без такой практики набора сотрудников и их повышения в должности, которая основана на принципах конкурентоспособности или учета заслуг. Страны, в гражданской службе которых широко распространены политические назначения и в которых низко оплачивается труд официальных должностных лиц и слабо применяется принцип взаимоограничения и взаимозависимости различных видов власти, характеризуются, как правило, более низкими уровнями экономического и социального развития. В этой связи особенно важно уточнить соответствующую роль политиков и старших гражданских служащих в системе государственного управления, поскольку от этих взаимоотношений может серьезно зависеть уровень профессионализма государственных работников.

18. Характерными чертами успешно функционирующей гражданской службы являются обычно профессионализм, эффективность и оперативность, непредвзятость, высокие этические стандарты, дух организационного единства и наличие долгосрочных перспектив. Одним словом, фактическое поведение государственных служащих полностью соответствует тем стандартам поведения, которые от них ожидаются. Однако во многих странах гражданские службы не только не отвечают этим критериям, но и характеризуются практикой покровительства и выборочного отношения к клиентам, низким уровнем профессионализма и эффективности и высокой коррумпированностью. Поэтому для преобразования организационной культуры государственного сектора в таких условиях обязательно потребуются соответствующий институциональный потенциал и политическая воля. Некоторые страны уже добились крупного прогресса в этом направлении. В Африке, например, Южная Африка, Намибия и Гана предприняли в последние годы согласованные усилия по приведению их законов о гражданской службе в соответствие с высокими стандартами профессионализма и этики.

19. Проводившаяся многими странами в последние годы реорганизация государственной службы нередко сопровождалась некоторым сокращением гражданского персонала и наймом новых сотрудников из частного и негосударственного секторов. Хотя поступление на службу этих новых сотрудников часто сопровождалось распространением ценностей и практики частного сектора, данная стратегия иногда создавала в то же время новые трудности, например необходимость интенсивного развития у новых сотрудников навыков, позволяющих им понять существующие нормативные рамки, не зная которых они не смогли бы разрабатывать эффективные и

практические стратегии, призванные улучшить предоставляемые услуги. Однако в целом эта стратегия использования работников частного сектора для выполнения функций государственного сектора открывает, по-видимому, некоторые перспективы в плане повышения профессиональных стандартов и эффективности, особенно в тех странах, где качество и оперативность сферы услуг традиционно находится на очень низком уровне.

20. Принятие модели нового государственного управления¹⁰ также приводило обычно к повышению политической ответственности старших руководящих работников правительства. Однако этому механизму нового государственного управления будет, скорее всего, довольно трудно обеспечить, чтобы в развивающейся системе гражданской службы традиционный принцип политического нейтралитета государственных служащих, лежащий в основе карьерной системы, применялся с учетом новых требований повысить служебную эффективность гражданских служащих, т.е. то, что нередко называется «профессионализмом». Хотя этот вопрос имеет центральное значение для разработки любой профессиональной системы гражданской службы и различные страны предпочтут разные модели, существует консенсус в отношении того, что механизмы управления людскими ресурсами в государственной службе всегда должны способствовать применению высоких этических и профессиональных стандартов и принципа учета заслуг при наборе сотрудников и повышении их в должности. В большинстве развивающихся стран, в которых обычно наблюдается дефицит высококвалифицированных сотрудников и слабо развиты институциональные системы, обеспечивающие взаимозависимость и взаимоограничение различных видов власти, создание карьерной системы в наибольшей степени, скорее всего, приведет к укреплению как профессиональной кадровой системы, так и системы управления государственным сектором.

3. Улучшение условий службы

21. В проведенном в 1996 году Эвансом и Роком исследовании¹¹ делается вывод о том, что практика учета заслуг при наборе и повышении в должности сотрудников и определении надлежащего уровня окладов способствует экономическому росту и отражает ожидания инвесторов в отношении потенциала бюрократической системы — даже в тех случаях, когда существуют различия в уровне дохода и образования. Этот вывод свидетельствует о важном значении надлежащей оплаты труда для привлечения и удержания на государственной службе высококвалифицированных сотрудников. Однако в последние годы во многих развивающихся странах уровень вознаграждения гражданских служащих, в частности старших должностных лиц, стремительно падал по сравнению с уровнем вознаграждения их коллег в частном и негосударственном секторах. В то же время число государственных служащих значительно возросло из-за политических требований трудоустроить безработных. Конкретным следствием этого стало существенное уменьшение заработной платы гражданских служащих, что серьезно подорвало конкурентоспособность государства в деле найма высококвалифицированных сотрудников. Кроме того, по политическим причинам окладам старших должностных лиц, которые разрабатывают государственную политику и руководят ее осуществлением, дали сократиться еще больше по сравнению с окладами более низкого эшелона

гражданской службы, что существенно ослабило способность государства нанимать талантливых сотрудников на важные высокие должности. Согласно оценкам, в Объединенной Республике Танзании, например, покупательная сила окладов в гражданской службе в 1986 году составляла лишь одну двадцатую от покупательной силы в 1969 году, что имело резко отрицательные последствия для производительности персонала¹². Хотя зарплата гражданских служащих не является единственным стимулом для привлечения компетентных специалистов на работу в государственный сектор, фактор вознаграждения имеет все более важное значение в борьбе за набор новых сотрудников, в частности высококвалифицированных молодых выпускников высших учебных заведений.

22. Не существует всеобщего стандарта для оптимального соотношения между вознаграждением в государственном секторе и вознаграждением в частном секторе. В некоторых странах, например в Сингапуре, уровень окладов гражданских служащих может фактически превышать уровень окладов в частном секторе. Однако этот случай представляет собой исключение из правила. Вознаграждение государственных служащих обычно значительно меньше вознаграждения работников частного сектора. Однако, для того чтобы существенно повысить эффективность гражданской службы во многих странах, правительствам во многих случаях придется сократить государственный персонал, раскрепостить структуру окладов и повысить средний уровень зарплаты. Этот процесс в то же время неизбежно столкнется с политическими трудностями и потребует обширных консультаций с представителями профсоюзов. Некоторые страны начинают также применять новые системы вознаграждения и стимулы, основанные на служебных заслугах, а также другие стимулы, призванные привлекать и мотивировать сотрудников. Несколько стран, например, учредили независимые советы по обзору вознаграждения, которые должны предоставлять правительству консультации насчет принятия решений, касающихся окладов высших государственных должностных лиц на основе четко определенных критериев. Применение таких институциональных подходов приводило, как правило, к повышению профессионализма и транспарентности при принятии решений относительно окладов старших должностных лиц в государственной службе.

III. Основополагающие принципы развития потенциала людских ресурсов

Главной темой настоящего раздела является осуществление стратегии развития потенциала, состоящей из пяти основных компонентов и направленной на повышение качества человеческого капитала в государственном секторе.

A. Создание надлежащей институциональной базы

23. Несмотря на единодушие в отношении тех основных навыков, которые необходимы для эффективного государственного управления, по вопросу о наиболее подходящей институциональной базе для содействия развитию этих важных навыков среди политиков, специалистов-практиков и ученых

отмечается гораздо меньшее согласие. За последние несколько десятилетий возникли две конкурирующие модели, благодаря которым органы управления могут решить эту задачу. Первая из них представляет собой традиционную систему карьерной службы, тогда как вторая — это профессионально ориентированная модель нового государственного управления. Обе модели имеют важные достоинства и недостатки, но при этом они в значительной мере основаны на различных административных посылках, предположениях и системах ценностей и в конечном итоге представляют весьма отличающиеся друг от друга образы «идеального гражданского служащего».

24. Выбор в пользу системы карьерной службы, модели нового государственного управления или сочетания этих двух систем будет всегда зависеть от местных условий. Например, модель нового государственного управления, как правило, уместно применять при наличии следующих условий: значительном предложении квалифицированной рабочей силы на рынке труда; уважении законности; условном отсутствии протекционизма, политических предпочтений или покровительства в области государственного управления; традиционном обеспечении транспарентности при найме на работу, выплате вознаграждения и повышении в должности работников государственной службы; и развитии культуры в обществе, характеризующемся географической и межпрофессиональной мобильностью. Даже при наличии вышеупомянутых условий профессионально ориентированная модель может быть более перспективной в рамках профессиональных групп, существующих как в частном, так и в государственном секторах, когда условия службы относительно сопоставимы. В то же время, как представляется, вышеупомянутые условия весьма редко имеют место в развивающихся странах, где уровень развития потенциала и культуры в большинстве случаев, возможно, не позволяет внедрить модель нового государственного управления. В этой связи развивающимся странам в целом настоятельно рекомендуется пойти по пути создания эффективного центрального органа управления кадрами, способного выполнять функции профессионального, справедливого и аполитичного хранителя наивысших традиций и ценностей в государственной службе, а также применения «карьерной» системы службы, с тем чтобы обеспечивать наем на работу с учетом деловых качеств, в совокупности с уделением самого пристального внимания развитию потенциала сотрудников. Недавно некоторые страны сделали выбор в пользу смешанной модели, создав службу старших администраторов в целях поощрения более тесного взаимодействия между гражданскими служащими на руководящих должностях в государственном секторе; содействия ведению внутренней базы данных; и согласования интересов лиц на ключевых должностях и интересов государства. Вместе с тем другие должности в гражданской службе в соответствии с этой моделью заполнялись бы на основе открытой конкуренции на рынке труда.

25. Традиционная система карьерной службы обычно является наилучшей институциональной базой для найма на работу и сохранения персонала в областях, имеющих следующие функциональные признаки: а) наличие государственной монополии или отсутствие значительной роли частного сектора; б) необходимость обеспечить высокую степень свободы и доверия; с) необходимость обеспечить высокую степень последовательности или предположительно более важное значение институциональной памяти по

сравнению с совершенным владением практическими навыками; и d) необходимость обеспечить нейтральную компетенцию, объективность и беспристрастность с помощью мер с целью добиться надежных гарантий того, что осуществляемая деятельность не будет иметь тенденциозного характера и не будет направлена на извлечение выгоды. Должности, относящиеся к этим категориям, часто включают должности старших специалистов по анализу политики, политических консультантов, руководителей программ, старших сотрудников по вопросам использования ресурсов (финансовых, людских, информационных), судей, ревизоров и контролеров.

26. С учетом финансовых и экономических трудностей, с которыми сталкивается большинство стран, а также недавних тенденций в области информационно-коммуникационных технологий, на рынках труда и процесса глобализации в целом, как представляется, формируется консенсус в отношении того, что правительствам надлежит настоятельно рекомендовать рассмотреть вопрос об осуществлении поэтапного процесса разработки более открытых и гибких систем найма, обеспечивая при этом, чтобы они также были справедливыми и имели четкую структуру, и содействуя сохранению традиционных подходов и высокой степени ответственности сотрудников государственной службы, включая беспристрастность, профессионализм и долгосрочные карьерные перспективы гражданских служащих. К настоящему времени также широко признается, что ни одна страна не способна в точности воспроизвести опыт проведения реформы в области управления людскими ресурсами, накопленный другой страной. Таким образом, развивающимся странам следует применять осмотрительный подход, когда речь идет о внедрении модели развития гражданской службы, сформированной в странах с более развитой экономикой, как об этом говорилось выше. Это означает, что, хотя надлежащие принципы государственного управления, такие, как эффективность, транспарентность, способность к быстрому реагированию и ответственность, пользуются всеобщим признанием, странам придется применять их с учетом местных условий. Несмотря на то, что в целом процесс передачи центральными учреждениями, такими, как комиссии по делам государственной службы, полномочий в области найма персонала министерствам и департаментам, доказал свою эффективность, во избежание злоупотреблений и противозаконных действий необходимо обеспечить наличие надлежащих механизмов надзора и контроля качества. Таким образом, процесс передачи полномочий в области найма должен, в основном, осуществляться постепенно, особенно в странах, где министерства и департаменты не обладают потенциалом в области управления людскими ресурсами. Вследствие этого устойчивый потенциал в сфере управления людскими ресурсами следует формировать в министерствах и департаментах одновременно с передачей соответствующих функций.

27. Ввиду эволюционного характера планирования деловых операций в организациях государственного сектора, когда более пристальное внимание уделяется четко сформулированным общим результатам и конкретным видам деятельности, процессы повышения эффективности управления людскими ресурсами и проведения реформы систем финансового управления также должны быть тесно взаимосвязаны. Следовательно, необходимо тщательно согласовать процесс управления людскими ресурсами и реформу финансового управления, с тем чтобы обеспечить приемлемую сбалансированность в

использовании этих ключевых корпоративных ресурсов. Следует также при помощи внутренней процедуры четко согласовать осуществление различных компонентов реформы, связанной с управлением людскими ресурсами. Кроме того, административным сотрудникам, занимающимся людскими ресурсами, следует оказывать большее влияние на процессы принятия корпоративных решений независимо от того, какой механизм решит внедрить правительство — систему карьерной службы или профессионально ориентированную модель.

В. Определение общих ценностей и профессиональных стандартов

28. Одним из ключевых компонентов реформ в области государственного управления всегда являлась кодификация принципов и ожиданий, относящихся к поведению гражданских служащих. Для описания поведения гражданских служащих обычно использовалось такое понятие, как профессиональный уровень работников государственной службы, характерными признаками которого являются приверженность делу, объективность, транспарентность, старательность, пунктуальность, эффективность, беспристрастность, а также другие ценные качества, имеющие важное значение в местных условиях. Профессионализм государственных служащих — это понятие, отражающее необходимость того, чтобы эти служащие разделяли общие ценности и были обучены основным практическим навыкам, необходимым для выполнения их обязанностей. Например, основанная на принципе учета профессиональных качеств система карьерной службы, в рамках которой обеспечивается наем государственных служащих и их повышение в должности с применением справедливого и беспристрастного подхода, всегда будет играть определяющую роль при разработке других стандартов в государственной службе, связанных с выполнением служебных обязанностей. Кроме того, четко разработанные и справедливые политика и практика в области людских ресурсов в той части, которая касается надлежащего вознаграждения, возможностей для профессиональной подготовки, дисциплинарных процедур и т.д., также являются неотъемлемым элементом процесса разработки эффективных профессиональных стандартов. Более важным представляется то обстоятельство, что культуру, связанную с профессионализмом и чувством гордости за свою работу, необходимо постепенно развивать на основе признания качественной работы групп или отдельных лиц, а также повышение производственных показателей.

29. Под этикой государственной службы обычно подразумевают широкий комплекс норм, определяющих, каким образом государственные служащие как представители государства и, в соответствующих случаях, как лица, относящиеся к определенным сферам специализации, таким, как бухгалтерский учет, финансы, экономика, право и т.д., должны принимать решения и использовать свои полномочия при выполнении своих служебных обязанностей. Государственная служба, приверженная принципу профессионализма, имеет больше шансов достичь своих целей, если будет располагать эффективной системой этических норм, состоящей из соответствующих правил, кодексов поведения и руководящих принципов, побуждающих государственных служащих действовать на основе

транспарентного и ответственного подхода и предусматривающих, когда это необходимо, наказания за нарушение профессиональных норм и стандартов. Правительства также поступят правильно, если они активизируют свои усилия в области подготовки и обучения, с тем чтобы искоренить коррупцию в государственном секторе.

30. Необходимым условием для обеспечения действенного и способного реагировать на изменения управления государственной службой является создание эффективных институциональных структур и развитие рациональной организационной культуры и норм. Институциональные структуры можно представить в виде совокупности *ожидаемых моделей поведения*, предписываемых в официальных документах и определяемых ожиданий в отношении целей и общих результатов той или иной конкретной деятельности. В отличие от них организационная культура и нормы определяются как *фактические модели поведения*, отмечаемые в жизни организации, — ценности, стандарты и нормы, которые реально применяют на практике сотрудники. Важнейшая цель реформы государственного управления, особенно на ее начальных этапах, заключается в содействии более четкому согласованию этих двух факторов. Соблюдения работниками предъявляемых к ним требований можно добиться благодаря положительному примеру, либо благодаря традициям или глубоко укоренившимся привычкам. Вопрос о том, как осуществляется этот динамический процесс, сложен, и в нем можно разобраться лишь получив четкое представление о взаимосвязи между культурой, стимулами и возможностями в рамках государственной службы на национальном уровне.

31. Наиболее сильной стороной любой системы государственного управления является качественный уровень ее гражданских служащих и руководителей. Таким образом, суть искусства и науки управления заключается в формировании организационной культуры и обстановки, позволяющей гражданским служащим максимально реализовывать свой потенциал. Опыт показал, что в целях содействия развитию новой культуры в государственной службе и укреплению необходимого человеческого потенциала важно тщательным образом определить основные ценности, профессиональные качества и стандарты, непосредственно связанные с успешным выполнением сотрудниками и руководителями своих служебных обязанностей. После их определения в качестве основы для развития потенциала и организации профессиональной подготовки в государственном секторе, а также найма персонала, повышения сотрудников в должности и проведения служебной аттестации можно использовать надлежащие общие положения о ценностях и Модель профессиональных качеств применительно к конкретным странам. В качестве первого шага в процессе преобразований руководителям следует приступить к осуществлению включающего широкий круг участников процесса определения общих ценностей для работников государственного сектора, а также основных профессиональных и управленческих навыков. Особенно важно, чтобы работа по определению ценностей, стандартов и основных профессиональных качеств проводилась на основе включающего широкий круг участников процесса, направленного на содействие обеспечению информированности, личной ответственности и подотчетности сотрудников. Следует также широко рекламировать в обществе принятые общие положения

о ценностях и модели профессиональных качеств в целях содействия развитию культуры транспарентности и ответственности в государственной службе.

С. Разработка общих положений в отношении профессиональных качеств для основных профессиональных групп

32. Для развития системы эффективного управления государственной службой потребуется не только принятие надлежащих правовых, стратегических и институциональных общих положений и определение разумных профессиональных стандартов и ценностей, но и, что самое важное, активное развитие практических навыков сотрудников. Для содействия обеспечению устойчивости процесса реформ правительствам настоятельно рекомендуется привлекать гражданских служащих к разработке институциональных общих положений и профессиональных стандартов, а также к выявлению основных профессиональных качеств, развитие которых надлежит поощрять в государственном секторе. Набор профессиональных качеств, который будет разработан в государственном секторе, всегда будет зависеть от местных условий, а также от достоинств и недостатков человеческого капитала. Одна из важных задач при определении как основных, так и конкретных профессиональных качеств заключается в разработке общих формулировок, относящихся к стандартам выполнения служебных обязанностей и техническому и управленческому мастерству. В целях выполнения этой задачи в настоящем документе предлагается разработать согласованные общие положения в отношении профессиональных качеств в пяти основных областях, таких, как: а) руководство, б) управление, с) анализ политики, d) управление людскими ресурсами и e) информационные технологии.

33. Эмпирические данные указывают на то, что повышение эффективности и производительности в государственных организациях на 20 процентов может быть обусловлено внедрением новых технологий, тогда как остальные 80 процентов в большей мере зависят от качества управления, руководства и нововведений. То, каким образом людей привлекают к работе, как с ними обращаются и как они развиваются в рамках процесса изменений, будет в конечном итоге определять производительность сотрудников. Таким образом, выполнение руководящих функций является весьма сложной задачей и требует таких узкоспециальных навыков и личных качеств, которые часто связаны с эмоциональной зрелостью и интеллектом. Многие правительства проводят обзоры, связанные с навыками руководства и управления. Например, Комиссия по государственной службе Канады недавно провела обширное исследование с целью определить основные профессиональные качества руководителей на XXI век. Эти профессиональные качества были распределены по пяти основным категориям: а) творческое начало, б) перспективное мышление, с) управление, d) взаимоотношения и e) личные качества.

34. КЭООНГУ неоднократно рекомендовал государствам-членам добиваться более эффективного развития потенциала руководителей, отвечающих за коммунальное обслуживание. Руководители должны обладать техническими знаниями, и при этом им необходимо прививать навыки руководства и ведения переговоров, организационные навыки и навыки общения. Для воспитания эффективно работающих руководящих кадров организациям следует вводить в

действие соответствующие программы развития управленческих навыков, направленные на обеспечение возможностей как для практического обучения (например, попеременное выполнение служебных функций, прикомандирование и т.д.), так и для официального обучения (проведение практикумов, содействие получению университетского образования, творческие отпуска и т.д.).

35. Более совершенные навыки в области анализа политики могут предоставить государственным служащим руководящего звена возможность играть более эффективную роль в национальном развитии. Этим руководителям необходимо обладать навыками разработки, оценки и определения качественного уровня различных вариантов политики. Для анализа и разработки политики всегда необходимо тщательно обеспечивать сбалансированность интересов различных субъектов, затрагиваемых соответствующей политикой. Для приобретения и сохранения навыков анализа политики государственные служащие руководящего звена должны иметь возможность регулярно проходить подготовку, посещая университетские курсы, принимая участие в конференциях и практикумах, а также пользоваться доступом к другим ресурсам, связанным с самостоятельным обучением.

36. Для сохранения и увеличения достаточной доли наиболее талантливых кадров организациям государственного сектора необходимо вводить в действие политику, направленную на обеспечение кадрового планирования и найма, обучения, развития и стимулирования сотрудников. С тем чтобы поставить выполнение этих функций на организационную основу, им потребуется создать подразделения и административные системы, которые располагали бы надлежащим объемом ресурсов и имели бы эффективную систему управления. Для такого эффективного управления требуются высококвалифицированные специалисты по вопросам людских ресурсов, которые должны быть надлежащим образом подготовлены с использованием продуманных и непрерывно осуществляемых программ развития потенциала, учитывающих четкие требования в отношении профессиональных качеств. Управление людскими ресурсами не должно быть исключительно вспомогательной функцией, осуществляемой в рамках процессов управления кадрами и выполнения правил и положений. Напротив, для этого процесса должны быть предусмотрены мандат и возможности для разработки и осуществления таких подходов к управлению людскими ресурсами, которые позволяют достичь стратегических целей соответствующей государственной организации.

37. Признавая потенциальную выгоду от широкого использования информационных технологий в области государственного управления, правительства все активнее внедряют такие новшества в процесс управления как программами, так и операциями, особенно в таких областях, как планирование, финансовое управление и бухгалтерский учет, коммунальное обслуживание и управление людскими ресурсами. Обучение навыкам использования информационных технологий должно также стать элементом программ развития карьеры в государственных организациях. Эта подготовка должна включать различные виды программ, в том числе базовую подготовку с уделением особого внимания развитию потенциала государственных служащих в области использования информационных технологий, а также специальную подготовку сотрудников, отвечающих за обеспечение функционирования информационно-технических систем.

D. Разработка эффективных стратегий развития потенциала

38. Главным средством для обеспечения процесса административных изменений является подготовка кадров. Она включает развитие необходимых знаний, практических навыков, профессиональных качеств и форм поведения сотрудников на всех уровнях. В более сложных и трудных условиях работы гражданские служащие, защищающие государственные интересы, все в большей мере нуждаются в приобретении дополнительных профессиональных качеств и навыков высокого уровня для контактов с политиками, другими государственными департаментами, а также основными субъектами, в том числе в более глубоких знаниях об обществе в целом. В то же время налицо острая необходимость в затратах на развитие потенциала вспомогательных административных сотрудников в целях содействия обеспечению более действенного государственного управления.

39. Гражданским служащим также необходимо лучше разбираться в сложных аспектах процесса принятия политических и административных решений. Для эффективного обслуживания, способного быстро реагировать на спрос, необходимо иметь четкое представление о роли и обязанностях в рамках административной системы. Транспарентное, быстро реагирующее на изменения обстановки и основанное на принципах справедливости осуществление государственной политики — это, несомненно, то, на что все больше надеются как граждане, так и политики. В этой связи каждой организации следует осуществлять стратегию в области подготовки кадров и развития потенциала, направленную на усиление приверженности таким задачам, как повышение квалификации, непрерывное обучение, обеспечение готовности осваивать новшества и применять новые подходы, а также приобретение знаний сотрудниками. Также необходимо разрабатывать новые методологии и средства обучения в целях пропаганды культуры нововведений и экспериментирования среди сотрудников государственного сектора.

40. Что касается обеспечения профессиональной подготовки и развития потенциала работников государственного сектора, то не существует ни одной модели, которая в большей мере была бы пригодна для выполнения этой задачи, чем другие модели. Например, центральные учебные заведения, как правило, содействуют усилению самосознания и чувства солидарности между государственными служащими, тогда как университеты, возможно, поощряют более важные процессы решения проблем и обмена мнениями. В то же время, модель «обучающейся организации» превращает само заведение в центр для получения знаний и развития потенциала, особенно при помощи внутреннего механизма наставничества и инструктажа. Выбор в пользу того или иного конкретного институционального механизма всегда будет зависеть от существующих возможностей, а также от национальных и региональных условий. Таким образом, для осуществления большинства национальных стратегий в области подготовки кадров требуется ряд различных заведений для обеспечения развития потенциала и профессиональной подготовки. Следует также проводить регулярную оценку эффективности усилий в области подготовки кадров. На начальном этапе необходимо четко указать цель подготовки. Например, заключается ли эта цель в привитии профессиональных

качеств, навыков или знаний? Этот анализ будет иметь определяющее значение в выборе соответствующей институциональной модели.

Е. Институционализация планирования людских ресурсов

41. На своей второй сессии в апреле 2003 года КЭООНГУ подчеркнул важность того, чтобы государства-члены ввели в действие стратегию борьбы с наблюдаемым в настоящее время ослаблением потенциала людских ресурсов в государственном секторе. Согласно Комитету, ключевыми элементами такой стратегии должны являться: создание систем и подразделений по вопросам управления планированием людских ресурсов; перевод государственной службы, включая управление людскими ресурсами, на профессиональную основу; повышение социальной ценности обслуживания населения; формирование культуры обучения в государственных учреждениях; и использование наиболее талантливых кадров из недопредставленных групп населения. Комитет также подчеркнул необходимость формирования в государственном секторе квалифицированных профессиональных кадров по управлению людскими ресурсами.

42. В настоящем докладе высказывается предположение, что правительства, возможно, пожелают рассмотреть вопрос об институционализации включающего широкий круг участников процесса подготовки на страновом уровне среднесрочной/долгосрочной стратегии для оценки состояния человеческого капитала в государственном секторе. Регулярно издаваемый аналитический доклад о состоянии человеческого капитала в государственном секторе мог бы предоставить правительствам возможность проводить более систематическую оценку хода работы в области развития потенциала. В докладе можно было бы проанализировать ключевые проблемы и тенденции, затрагивающие управление людскими ресурсами, включая подготовку прогнозов в отношении имеющихся в настоящее время и появляющихся практических навыков, необходимых в государственном секторе; ожидаемые вакансии; планирование преемственности на постах; служебную аттестацию; выплату вознаграждений; анализ рабочей нагрузки; и повышение квалификации сотрудников и профессиональную подготовку. Некоторые страны, такие, как Австралия, уже приступили к ежегодному изданию доклада такого рода. Институционализация такого процесса в центральном правительстве могла бы также способствовать повышению эффективности разработки внутренней базы данных в тех подразделениях министерств и департаментов, которые отвечают за управление людскими ресурсами.

IV. Вывод: кадровый потенциал имеет решающее значение для обеспечения высококачественного государственного управления

А. Развитие кадрового потенциала требует долгосрочного планирования и приверженности

43. Основной идеей настоящего доклада является то, что обеспечение качественного государственного управления в любой стране невозможно

без наличия соответствующего кадрового потенциала. Однако развитие человеческого потенциала не может свершиться за один день или само по себе. Оно требует эффективного осуществления комплексной отечественной стратегии на основе долгосрочной политической приверженности. Главную роль в процессе преобразований играет руководство, поскольку в большинстве стран этот процесс заключается, скорее, в изменении ценностей и поведения, а не в прививании персоналу новых знаний и навыков. Кроме того, изменение административной культуры в государственном секторе потребует, по-видимому, непрерывных усилий на протяжении длительного периода времени. Для того чтобы обратить вспять нынешнюю тенденцию к ослаблению человеческого потенциала в государственном секторе многих стран, необходимо будет также обеспечить всеобъемлющее планирование и подготовку преданных своему делу и высококвалифицированных руководителей в министерствах и департаментах. Это требует также создания благоприятных условий, на деле способствующих восстановлению чувства гордости за работу в государственной службе, более строгому соблюдению профессиональных стандартов и улучшению условий службы персонала. Например, если правительства не смогут повысить свою конкурентоспособность на рынке труда по сравнению с частным и негосударственным секторами, они столкнутся с большими трудностями при найме и удержании на службе высококомпетентных специалистов. Хотя уровень вознаграждения является не единственным фактором при наборе и удержании на службе старших должностных лиц, он имеет особенно важное значение для привлечения на государственную службу новых сотрудников, в том числе специалистов в той или иной области. Это конкурентное давление на рынке труда привело также к повышению роли других важных неденежных видов поощрения, таких, как улучшение возможностей для развития карьеры и расширение полномочий высококомпетентных и трудолюбивых сотрудников.

В. Крайне важно, чтобы набор и повышение в должности сотрудников гражданской службы производились с учетом заслуг

44. Важное значение для восстановления чувства гордости за работу в государственной службе имеет введение учитывающей заслуги системы набора и повышения в должности гражданских служащих путем применения высоких стандартов при приеме на работу и предоставления возможностей для продвижения по службе на основе трудовых заслуг. Такая система придает престижный характер занятости в гражданской службе и побуждает высококвалифицированных специалистов останавливать свой выбор на правительственной службе, предпочитая ее другим сферам занятости. Внедрение учитывающей заслуги системы набора, вознаграждения и повышения в должности сотрудников в сочетании с коренной реформой систем и механизмов управления людскими ресурсами будет также, скорее всего, способствовать формированию культуры профессионального отношения к труду в гражданской службе. Для удержания в государственной службе

высококвалифицированных сотрудников необходимо будет также разработать стратегию, предусматривающую, в частности, принятие следующих мер: подготовка плана действий по повышению репутации государственного сектора; поощрение справедливого представительства всех соответствующих групп в гражданской службе; предоставление благоприятных возможностей для развития карьеры; предоставление надлежащих гарантий занятости; обеспечение конкурентоспособного вознаграждения; предоставление возможностей для получения образования и профессиональной подготовки, признание и вознаграждение выдающихся трудовых заслуг и создание здоровых условий для работы.

45. Вопрос о том, на чем странам следует остановить свой выбор: на карьерной системе или на профессионально ориентированной модели нового государственного управления, — будет в итоге решаться с учетом конкретных местных условий и возможностей. Там, где имеется большое количество высококвалифицированных специалистов и уже прочно внедрен механизм эффективного институционального надзора и контроля, например, введение более открытых систем набора может фактически привести к повышению общей эффективности работы государственных служб. В то же время в большинстве развивающихся стран, где имеется гораздо меньше высококвалифицированных специалистов и слабо развиты институциональные системы, обеспечивающие взаимозависимость и взаимоограничение различных видов власти, именно создание карьерной системы приведет, скорее всего, к укреплению как кадровой службы, так и структур управления государственным сектором.

С. Движущей силой процесса реформ является решительное и умелое политическое руководство

46. Оживление государственного управления невозможно без проявления приверженности и решимости политическим руководством. Поэтому приверженность политического руководства необходима для разработки стратегии укрепления человеческого потенциала, что будет способствовать оживлению государственного управления на национальном уровне. Как указывалось ранее, эмпирические данные подтверждают мысль о том, что качество руководства является одним из решающих факторов успешного осуществления инициатив в области реформы государственного сектора в государствах-членах. Путем поощрения подготовки кадров на всех уровнях руководства правительства могут помочь сформировать в государственной службе культуру, вдохновляющую сотрудников на решение проблем и выдвижение инициатив. Выполнение руководящих функций представляет собой весьма сложный процесс, что должно учитываться при подготовке руководящих кадров. Отмечалось, например, что, несмотря на высокую мотивированность старших руководящих работников и их ориентированность на достижение конкретных результатов, они зачастую не обладают эффективными навыками налаживания отношений с персоналом и заинтересованными сторонами. Другим недостатком многих старших должностных лиц в государственном секторе иногда является, как считается, неспособность определять стратегические перспективы развития соответствующих организаций.

Д. Подготовка кадров имеет важное значение для осуществления изменений в области управления

47. Реформа или оживление государственного управления невозможны без развития кадрового потенциала. Оно подразумевает развитие навыков, знаний и профессиональных качеств и отношения к труду персонала на всех уровнях государственного сектора. Нет такой единой институциональной модели, которая могла бы с большим успехом, чем другие модели, использоваться для обучения и профессиональной подготовки персонала в государственном секторе. Поэтому выбор того или иного институционального механизма будет всегда делаться с учетом существующих возможностей, а также национальных и региональных условий. Большинство национальных учебных стратегий потребует в этой связи привлечения самых различных учреждений для организации обучения и подготовки персонала. Первым шагом всегда является определение цели учебной деятельности, а вторым — выяснение того, какой институциональный механизм может наиболее эффективно осуществить эту цель. Например, заключается ли цель в прививании определенных ценностей, навыков или знаний? Такой анализ позволит выбрать соответствующую институциональную модель. Нередко признается, например, что для внедрения общих ценностей и стандартов в государственном секторе лучше всего подходят центральные учебные заведения, тогда как другие механизмы могут более эффективно

прививать знания и профессиональные навыки. Поэтому к основным вопросам, которые должны учитываться при отборе соответствующих институциональных моделей профессиональной подготовки, относятся, в частности: а) цель подготовки; б) группа лиц, получающих подготовку; в) конкретное содержание подготовки; г) форма подготовки; и е) имеющиеся ресурсы.

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

48. Задача оживления государственного управления на основе развития человеческого потенциала имеет сложный характер, и ее выполнение зависит от разработки и эффективного применения комплексного и долгосрочного подхода. Мандат Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов и накопленные ею опыт и знания позволяют ей целенаправленно содействовать расширению возможностей государств-членов по выполнению этой важной задачи. Комитету предлагается уделить приоритетное внимание тем мероприятиям, которые Программа предлагает осуществить в данной области:

Предложения в адрес государств-членов:

- ♦ принять национальные стратегии дальнейшего укрепления системы управления людскими ресурсами в государственном секторе, в том числе разработать планы действий по привлечению и удержанию на государственной службе достаточной доли наиболее талантливых работников;
- ♦ пересмотреть стратегии набора и стимулирования работников в целях повышения привлекательности государственной службы для молодых и талантливых выпускников высших учебных заведений;
- ♦ укрепить процесс средне- и долгосрочного планирования людских ресурсов в государственном секторе;
- ♦ включить принципы, изложенные в региональных уставах государственных служб, в соответствующие положения национального законодательства и этические нормы;
- ♦ содействовать учету гендерной проблематики и уважению принципа разнообразия в стратегиях планирования людских ресурсов и управления ими.

Предложения в адрес Организации Объединенных Наций:

- ♦ продолжить изучение взаимосвязи между набором квалифицированных сотрудников и оживлением государственного управления в следующем докладе о государственном секторе в мире, который планируется издать в 2005 году и который будет посвящен развитию людских ресурсов;

- ♦ провести обсуждение отдельных приоритетных вопросов управления людскими ресурсами на региональных форумах в рамках процесса подготовки к изданию доклада о государственном секторе в мире 2005 года;
- ♦ создать в Онлайновой сети Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления и финансов портал, посвященный подготовке доклада о государственном секторе в мире 2005 года;
- ♦ распространить среди правительств и соответствующих учреждений КД-ПЗУ о стратегиях набора¹³, недавно подготовленный на официальных языках Организации Объединенных Наций, и рассмотреть вопрос о подготовке аналогичных материалов, посвященных планированию людских ресурсов в государственном секторе;
- ♦ завершить разработку и осуществление в экспериментальном порядке учебной программы развития руководящих навыков, предназначенной для старших должностных лиц правительств африканских стран¹⁴;
- ♦ поддерживать работу Нового партнерства в интересах развития Африки в деле развития людских ресурсов в государственном секторе в Африке;
- ♦ продолжать все шире пропагандировать премии, присуждаемые Организацией Объединенных Наций государственным служащим, с целью побудить большее число организаций государств-членов принимать участие в этом важном процессе;
- ♦ подготовить издание, посвященное выборочным нововведениям, которые получили признание благодаря премиям Организации Объединенных Наций, присужденным государственным служащим;
- ♦ подготовить модули целенаправленного обучения на основе выводов и рекомендаций, которые содержатся в недавно проведенных директивных аналитических исследованиях по вопросам, касающимся отчетности и транспарентности в государственном секторе африканских и арабских государств, соответственно¹⁵;
- ♦ использовать некоторые проекты в области технического сотрудничества для целей развития кадрового потенциала.

Примечания

¹ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2002 год*, Дополнение № 24 (E/2002/84-E/CN.16/2002/8), резюме.

² См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2003 год*, Дополнение № 44 (E/2003/44-E/C.16/2003/6), пункт 10.

³ Там же, пункт 14.

⁴ Ученые выделили четыре широких вида организаций в государственном секторе:
а) «производственная организация», деятельность и результаты деятельности которой

можно четко определить (например, финансовые управления); b) «процедурная организация», в которой руководители могут наблюдать за деятельностью, но не за ее результатами (например, армия в мирное время); c) «творческая организация», деятельность которой трудно определить, но результаты деятельности которой являются более очевидными (например, государственный инженерный проект); и d) «обслуживающая организация», в которой нелегко определить ни деятельность, ни ее результаты (например государственные школы).

⁵ World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (Washington, O.K., July 1997) chapt. 5.

⁶ Для целей настоящего информационно-справочного документа к государственному сектору отнесены учреждения всех видов государственной власти — исполнительной, законодательной и судебной. При этом считается, что исполнительная власть охватывает гражданскую службу, местные органы управления, государственные предприятия и квазигосударственный сектор. Государственная служба включает в себя все учреждения исполнительной власти. Гражданская служба представляет собой, как правило, постоянный секретариат или назначенных должностных лиц правительства.

⁷ См. выступление с основным докладом Геральда и Наоми Кейден на Национальном конгрессе Американского общества государственной администрации (АСПА) в марте 2002 года в Фениксе, штат Аризона.

⁸ Термин «психологический контракт» был впервые употреблен профессором Крисом Аргирисом в 60-х годах и определяется как незарегистрированная и нерегулируемая область трудовых взаимоотношений. Важной особенностью «психологического контракта» является то, что работник соглашается дать и принять определенные обещания в том смысле, в каком он или она их понимает. От того, в какой степени наниматель выполняет эти обещания и ожидания, в основном зависит, как правило, действенность «психологического контракта».

⁹ См. *World Development Report 1997*, chap.5

¹⁰ «Вопрос о новом государственном управлении обсуждается главным образом в контексте директивной деятельности исполнительных органов власти. Характерными механизмами такой директивной деятельности являются институциональные правила и организационные процедуры, касающиеся планирования расходов и финансового управления, гражданской службы и трудовых отношений, организации и методов закупочной деятельности, а также ревизий и оценок. Эти механизмы оказывают глубокое влияние на процесс принятия правительством множества различных решений. Хотя они не определяют сферу или программное содержание правительственной деятельности, эти общегосударственные институциональные правила и организационные процедуры влияют на процесс управления госучреждениями, их функционирования и надзора за их деятельностью: они составляют ту часть правительственной деятельности, которая обычно называется государственным управлением. В последние годы политические руководители, начальники центральных учреждений и работники законодательных органов многих стран стали проявлять интерес к политике в области государственного управления; в качестве наиболее известных примеров можно привести Соединенное Королевство, Новую Зеландию и Австралию». Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, (University of California Press, 2001).

¹¹ Peter B. Evans and James E. Rauch, "Bureaucratic Structure and Economic Growth: Some Preliminary Analysis of Data on 35 Developing Countries", 1996.

¹² M. Stevens (1994): *Public Expenditure and Civil Service Reform in Tanzania*, World Bank.

¹³ Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам в сотрудничестве с Международной ассоциацией государственного управления людскими ресурсами подготовил и выпустил недавно в виде КД-ПЗУ Справочное руководство по стратегиям набора, предназначенное для специалистов в этой области.

¹⁴ Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным

вопросам решил приступить в сотрудничестве с Ассоциацией школ и институтов управления (АШИУ) к осуществлению четырехлетнего проекта, который направлен на повышение качества образования и профессиональной подготовки в области государственного управления и предназначен как для нынешнего, так и для последующих поколений государственных деятелей.

- ¹⁵ Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам в сотрудничестве с Африканским учебным и исследовательским центром по проблемам администрации в области развития (КАФРАД) разработал КД-ПЗУ и учебное руководство по этическим дилеммам (протекционизм, фаворитизм и т.д.), с которыми могут ежедневно сталкиваться все гражданские служащие. В этих учебных материалах делается упор не на теоретические рассуждения, а на принятие практических мер.
-