



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General

25 January 2016

Russian

Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Пятнадцатая сессия

18–22 апреля 2016 года

Пункт 3(е) предварительной повестки дня*

**От обязательств к результатам: реформирование
государственных учреждений в целях содействия
всеохватной разработке и интеграции политики
в деле осуществления и контроля за осуществлением
целей в области устойчивого развития**

Развитие трансформационного лидерства и повышение соответствующих профессиональных знаний государственных служащих

Записка Секретариата

Данный документ, подготовленный членом Комитета экспертов по государственному управлению Эко Прасойо в сотрудничестве с Рудиарто Сумарвоно и Дефни Холидином из Центра по вопросам государственного управления и административных реформ Индонезийского университета, настоящим препровождается в соответствии с предварительной аннотированной повесткой дня пятнадцатой сессии Комитета. Содержание этого документа и изложенные в нем мнения отражают позицию авторов и необязательно соответствуют точке зрения Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2016/1.



Развитие трансформационного лидерства и повышение соответствующих профессиональных знаний государственных служащих

Резюме

С учетом опыта осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, авторы напоминают о ключевой роли, которую будет играть государственная администрация в достижении целей в области устойчивого развития, а также о необходимости в эффективном лидерстве и компетентных гражданских служащих. Говоря также о понятии «трансформационного лидера», авторы отмечают, что простого стимулирования к работе вознаграждением едва ли будет достаточно. Осуществление Повестки дня на период до 2030 года требует такого подхода к руководству, который ставит во главу угла потребности, ценности и нравственные установки государственных служащих, которые, в свою очередь, могут усилить заинтересованность людей в улучшении показателей всей организации и повышении эффективности общественной работы.

В практическом плане трансформационное лидерство предполагает выдвижение убедительной концепции, установление норм поведения и убеждение личным примером, стремление к изменению сложившегося статус-кво, поощрение коллегиальности и поддержку морального духа признанием вклада и заслуг. Такой стиль руководства характеризуется трезвостью суждений, основанной на объективном понимании действительности, взаимодействием, обменом знаниями и их практическим применением, а также грамотным применением политической власти.

В связи с вопросом о повышении уровня профессиональных знаний следует отметить, что неэффективность реформ зачастую объясняется недостатком знаний, квалификации и способностей у государственных служащих и неадекватностью их действий. С учетом посреднической роли государства и комплексного характера целей в области устойчивого развития важное значение для успешного осуществления административных реформ и Повестки дня на период до 2030 года будет иметь умение налаживать отношения. Под умением налаживать отношения понимается способность государства выполнять посредническую роль в его отношениях с другими субъектами управления. Государство существует не обособленно от общества — оно связано с обществом отношениями, в которых различные действия облегчают и улучшают функционирование других субъектов управления для достижения определенных желательных программных целей. Необходимо будет овладеть рядом конкретных технических навыков, в частности относящихся к таким аспектам, как стратегическое прогнозирование, обоснованное формирование политики, социально-культурная грамотность, оценка результатов и подотчетность за дискреционные решения, т.е. исполнение дискреционных полномочий, подконтрольное соответствующим надзорным механизмам. К числу основных механизмов реализации этой концепции относятся подготовка кадров, комплексное управление людскими ресурсами, установление должного баланса между политическими и меритократическими назначениями на государственную службу, а также укорененная этика государственной службы.

I. Введение

1. Генеральный секретарь назвал Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года обещанием, которое лидеры дали всем народам мира, программой, задуманной ради людей и искоренения нищеты во всех ее формах, с заботой о планете, нашем общем доме. Повестка дня содержит 17 целей в области устойчивого развития и 169 задач, касающихся искоренения нищеты и неравенства и борьбы с изменением климата на ближайшие 15 лет.

2. Достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, помогло избавить более миллиарда человек от крайней нищеты, добиться прогресса в борьбе с голодом, дать возможность большему, чем когда бы то ни было, числу девочек посещать школу и защитить нашу планету. Оно способствовало созданию новых и новаторских партнерств и мобилизации общественности и показало, как важно ставить перед собой смелые цели. Эти цели подчинили всю деятельность заботе о людях и удовлетворению их насущных потребностей.

3. Вместе с тем, несмотря на все эти замечательные достижения, неравенство сохраняется, и ситуация складывается неоднозначно. Основная масса бедного населения мира по-прежнему сосредоточена в отдельных районах планеты. В 2011 году почти 60 процентов из миллиарда самых бедных людей проживало всего в пяти странах¹. Новые цели в области устойчивого развития, опираясь на цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, идут гораздо дальше, поскольку направлены на устранение коренных причин нищеты и определены исходя из необходимости такой модели развития, которая учитывала бы интересы всех людей, и сформулированы с учетом важного значения эффективных и подотчетных учреждений для достижения устойчивого развития.

4. Одним из важнейших двигателей развития все шире признается производство и использование качественных данных в процессах разработки политики и мониторинга. Мониторинг хода достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, показал, насколько важны данные для процесса развития. Для реализации Повестки дня на период до 2030 года необходимы более качественные данные. Чтобы удовлетворить потребности в данных для осуществления новой повестки дня в области развития, потребуются твердая политическая установка и значительные дополнительные ресурсы¹.

5. Огромная заслуга в успешном и эффективном достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, принадлежит органам государственной власти. Важную роль в этом сыграли также национальные и местные органы власти². Была четко установлена необходимость укрепления сотрудничества между правительством, частным сектором и неправительственными организациями.

¹ United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015* (New York, 2015).

² United Nations Capital Development Fund, "Pursuing the Millennium Development Goals through local government: thematic annex", paper prepared for the Global Forum on Local Development, Kampala, Uganda, October 2010, размещено на сайте <http://www.uncdf.org/gfld/docs/thematic-annex.pdf>.

6. При оказании помощи странам Организации Объединенных Наций следует применять тройной подход, предполагающий актуализацию, ускорение прогресса и поддержку в выработке политики. Необходимо помогать правительствам с интеграцией новой глобальной повестки дня в национальные планы и политику в области развития для актуализации целей в области устойчивого развития. Во многих странах по их просьбе эта работа уже ведется. Организация Объединенных Наций может помогать странам в ускорении процесса решения задач в области устойчивого развития, используя свой обширный опыт, приобретенный за последние пять лет в рамках программы ускоренного достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Этот подход предполагает наличие у правительства возможности получать экспертную помощь в вопросах политики в области устойчивого развития и государственного управления на всех этапах осуществления Повестки дня¹.

7. Уроки, извлеченные в ходе осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, дают убедительные основания для привлечения органов государственной администрации к осуществлению Повестки дня на период до 2030 года, в том числе в таких областях, как направление реформы государственной политики и государственное управление.

II. Трансформационное лидерство в интересах достижения целей в области устойчивого развития

8. «Содержание научной дискуссии на тему лидерства кардинально изменилось в конце 1970-х годов, после выхода основополагающего труда Джеймса Макгрегора Бернса по этому вопросу³. По мнению г-на Бернса, лидерство может быть либо «транзакционным», либо «трансформационным». Транзакционные лидеры предлагают материальное вознаграждение за лояльность и работу своих последователей. Трансформационные лидеры сотрудничают со своими последователями, стремясь улучшить понимание важности конкретных результатов, которых предстоит достичь⁴.

9. Научная полемика по теме лидерства получила продолжение в 1990-х годах, когда американский ученый Бернард Басс расширил предложенную г-ном Бернсом концепцию трансформационного лидерства⁵. Г-н Басс в сотруд-

³ См. James MacGregor Burns, *Leadership*, (New York: Harper & Row, 1978).

⁴ Kerry Barnett, John McCormick and Robert Connors, "Transformational leadership in schools: panacea, placebo or problem?", *Journal of Educational Administration*, vol. 39, No. 1 (2001); Philip L. Cox, "Transformational leadership: a success story at Cornell University", proceedings of the Association for Tertiary Education Management/Association of Public Personnel Administrators Conference, Canberra, 2001. Размещено на сайте <http://pandora.nla.gov.au/pan/10533/20011221-0000/www.anu.edu.au/facilities/atem-aappa/papers-keynote.html>; Zvi D. Gellis, "Social work perceptions of transformational and transactional leadership in health care", *Social Work Research*, vol. 25, No. 1 (2001); Desmond Griffin, "Transformational leadership", 2003. Размещено на сайте <http://desgriffin.com/leadership/transform/>; Timothy A. Judge and Ronald F. Piccolo, "Transformational and transactional leadership: a meta-analytic test of their relative validity", *Journal of Applied Psychology*, vol. 89, No. 5 (2004).

⁵ Judge and Piccolo, "Transformational and transactional leadership" (см. сноску 4).

ничестве с Брюсом Аволио описал четыре основные характеристики трансформационного лидерства⁶.

10. Г-н Бернс и г-н Аволио выдвинули тезис о том, что для трансформационного лидерства характерно внимание к человеческой личности. Лидеры выступают в роли инструкторов или наставников и учитывают нужды и проблемы своих последователей, открыто с ними взаимодействуя. Лидеры ценят и уважают вклад каждого отдельного последователя в работу коллектива, пробуждая естественное стремление к выполнению порученных заданий.

11. Второе качество — это умение стимулировать интеллект. Лидеры развивают и воспитывают своих последователей, стимулируя и поощряя оригинальные идеи и действия. Одна из важных составляющих — постоянное самообразование, которое позволяет находить оптимальные пути достижения коллективных целей.

12. Третье качество — это способность воодушевить и мотивировать людей. Трансформационный лидер умеет увлечь своих последователей вдохновляющей и убедительной идеей. Если лидер хочет, чтобы у его последователей была мотивация к действиям, он должен устанавливать высокие требования, формулировать осмысленные задачи и внушать оптимизм в отношении будущих целей. Чтобы концепция была понятной, увлекательной и убедительной, лидер должен в совершенстве владеть навыками коммуникации. Если его последователи с оптимизмом смотрят в будущее, они готовы отдавать делу больше сил и больше посвящать себя решению поставленных задач.

13. Моральный авторитет — это четвертое важное качество лидера, который должен быть примером для подражания, образцом надежности и уважения к людям, соблюдения этических норм.

14. Трансформационное лидерство — одно из важных условий развития. Лидерство имеет чрезвычайно большое значение для всех типов организаций, стремящихся к максимальной эффективности⁷. Осуществление Повестки дня на период до 2030 года требует трансформационного лидерства с его упором на потребности, идеалы и моральные качества исследователей. Трансформационное лидерство предполагает мотивирование людей к следованию более высоким стандартам³. Кроме того, оно предполагает поощрение людей к тому, чтобы они жертвовали личными интересами ради интересов коллектива, организации или общества⁸.

⁶ См. Bernard M. Bass and Bruce J. Avolio, “Developing transformational leadership: 1992 and beyond”, *Journal of European Industrial Training*, vol. 14, No. 5 (1990). Размещено на сайте <http://dx.doi.org/10.1108/03090599010135122>.

⁷ Alex Brillantes, “Accountable, responsive and inclusive governance”, paper presented in the National workshop of governance stakeholders, Mandaluyong City, Philippines, 2013.

⁸ Jane M. Howell and Bruce J. Avolio, “Transformational leadership, transactional leadership, locus of control, and support for innovation: key predictors of consolidated-business-unit performance”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 78, No. 6 (December 1993). Размещено на сайте <http://dx.doi.org/10.1037/0021-9010.78.6.891>; Boas Shamir, Robert J. House and Michael B. Arthur, “The motivational effects of charismatic leadership: a self-concept based theory”, *Organization Science*, vol. 4, No. 4 (1 November 1993).

15. В основе трансформационного лидерства лежит нравственное начало, что отличает его от других подходов к лидерству⁹. В силу этических соображений трансформационное лидерство исключает применение силы.

16. Трансформационный подход идет дальше других форм лидерства. Многие модели лидерства делают упор на том, что лидер дает за достижение цели и в какой форме он это делает, то есть речь идет о транзакционном процессе. Трансформационный подход трактует лидерство шире, когда лидер не только вознаграждает за работу, но и учитывает потребности своих последователей и заботится об их благополучии¹⁰.

17. Трансформационное лидерство понимает лидерство как процесс, в котором участвуют как лидеры, так и их последователи. Поскольку в этом процессе учитываются потребности последователей и лидеров, лидерство — это не только личная ответственность лидера. Оно проистекает из взаимодействия между лидерами и их последователями. Установка на вовлечение других составляет суть модели трансформационного лидерства¹¹.

18. Трансформационным лидерам присущ ряд общих качеств, которые отличают их от транзакционных лидеров¹². Прежде всего они считают себя субъектами перемен. Они стремятся изменить сложившееся положение и преобразовать организации, которыми они руководят. Они способны преодолевать сопротивление, рисковать и противостоять реальности. Они верят в людей, которыми руководят. Они действуют, придерживаясь строгих принципов. Они не перестают учиться и учатся на протяжении всей жизни. Они способны справляться с проблемами, обусловленными сложностью и неопределенностью ситуаций и отсутствием ясности. В большинстве случаев они отличаются прозорливостью. Кроме того, трансформационные лидеры известны как инициаторы существенных перемен в организациях, с которыми они связаны¹³.

19. У модели трансформационного лидерства имеется ряд недостатков. В частности, ее критикуют за недостаточную концептуальную ясность. Она охватывает множество действий и личных качеств, включая формирование концепции и поощрение людей к тому, чтобы они были движущей силой перемен, укрепляли доверие, оказывали поддержку и выполняли роль преобразователей общества. Все это затрудняет определение точных параметров трансформационного лидерства.

20. В своем исследовании Дж. Брюс Трейси и Тимоти Р. Хинкин сделали вывод о том, что по многим параметрам трансформационное лидерство пересекается с существующими аналогичными концепциями лидерства¹⁴. К примеру,

⁹ Bruce J. Avolio, *Full Leadership Development: Building the Vital Forces in Organizations* (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 1999).

¹⁰ Avolio, *Full Leadership Development* (см. сноску 9); Bernard M. Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (New York, Free Press, 1985).

¹¹ Alan Bryman, *Charisma and Leadership in Organizations* (London, Sage Publications, 1992).

¹² Noel M. Tichy and Mary Anne Devanna, *The Transformational Leader* (New York, Wiley, 1986). К такому выводу они пришли после наблюдения за целым рядом трансформационных лидеров, применяющих на практике эти принципы руководства, в числе которых Джек Уэлч, Джон Харви-Джонс и Ли Якокка.

¹³ Griffin, "Transformational leadership" (см. сноску 4).

¹⁴ J. Bruce Tracey and Timothy R. Hinkin, "Transformational leadership or effective managerial practices?", *Group and Organization Management*, vol. 23, No. 3 (1998).

Алан Брайман¹⁵ утверждает, что трансформационное и харизматическое лидерство часто рассматриваются как одно и то же, хотя в целом ряде моделей лидерства¹⁵ харизма — всего лишь один из элементов трансформационного лидерства.

21. Другое основание для критики сводится к тому, что в трансформационной модели лидерство — это вопрос личности или личных предпочтений, а не поведения, которому можно научиться¹¹. Концепция трансформационного лидерства также подвергается критике за элитарный и недемократический характер¹¹.

22. Джеймс М. Кузес и Барри З. Познер в своей книге представляют заслуживающую внимания модель из пяти видов практики, которыми должен владеть идеальный лидер. Эти виды практики охватывают комплекс вопросов, которые трансформационному лидеру следует принимать во внимание¹⁶. Первое — это выдвижение вдохновляющей концепции. Трансформационные лидеры убеждены в своей способности осуществить перемены и воплотить свою идею уникальной и совершенной организации в будущем. Они живут своими идеями и призывают людей видеть в будущем интересные перспективы.

23. Второе — это выработка единого алгоритма действий. Такие лидеры определяют нормы обращения с людьми и способы достижения целей. Они устанавливают высокие требования и собственным примером показывают, как действовать. Третье — это стремление к изменению статус-кво. Трансформационные лидеры ищут неординарные подходы для укрепления организации. Они в полной мере осознают, что ошибки и просчеты — неотъемлемая часть подхода, предполагающего готовность к риску, и воспринимают неудачи как часть процесса обучения.

24. Четвертое — они вдохновляют людей на деятельность. Лидеры создают благоприятные условия для работы увлеченных коллективов и укрепления сотрудничества. Они отдают себе отчет в том, что выдающиеся достижения возможны только при взаимном уважении. Лидеры помогают каждому поверить в свои силы и способности. Они создают атмосферу доверия и уважения человеческого достоинства. Пятое — это поддержание морального духа. Лидеры относятся к людям, как к героям, поощряя за заслуги. Поскольку людям важно, чтобы их усилия ценили, трансформационные лидеры признают вклад каждого в общее дело¹⁷.

25. Аналогичные подходы к формированию трансформационного лидерства предлагают и другие специалисты в этой области. Например, Бернард М. Басс в своем исследовании формулирует вывод о том, что основные требования к трансформационному лидеру включают: i) выработку привлекательной концепции будущего; ii) привлечение людей к реализации этой концепции; iii) руководство процессом реализации концепции; iv) установление тесных отношений со всеми членами коллектива на основе доверия¹⁸.

¹⁵ См. Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (см. сноску 10).

¹⁶ James M. Kouzes and Barry Z. Posner, *The Leadership Challenge: How to Make Extraordinary Things Happen in Organizations*, 5th edition (San Francisco, California, Jossey-Bass, 2012).

¹⁷ См. “The leadership challenge”, размещено на сайте www.leadershipchallenge.com/About-section-Our-Approach.aspx.

¹⁸ Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (см. сноску 10).

26. Около двух десятилетий назад Гари А. Юкл также изложил ряд практических соображений относительно трансформационного лидерства: а) выработка интересной и увлекательной концепции с участием всех членов коллектива; б) увязка этой концепции со стратегией ее реализации; с) внедрение концепции и ее практическая реализация; д) демонстрация решимости, уверенности в собственных силах и оптимизма в отношении концепции и ее реализации; е) воплощение концепции в жизнь посредством планирования промежуточных этапов и достижений с установкой на ее полную реализацию¹⁹.

Трансформационное лидерство как проявление здравого смысла

27. Трансформационные лидеры силой собственного интеллекта убеждают других добиваться достижения общих целей. В контексте развития цели в области устойчивого развития они стимулировали исследовательскую активность, особенно организаций государственного сектора, применительно к конкретным условиям каждой страны. Так, например, в связи с целью 10 организации государственного сектора стран, входящих в Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), выработали ряд определений, показателей и способов измерения неравенства. Подобный здравый смысл или прагматизм, который проявляют Индонезия, Таиланд, Филиппины и другие страны Юго-Восточной Азии, позволяет преобразовать неявные знания в конкретное понимание и, таким образом, привести ценности в соответствие с практикой, с тем чтобы различные концепции неравенства рассматривались в преломлении к конкретным условиям. Только так можно реализовать на практике универсальную Повестку дня на период до 2030 года.

28. По мнению авторов Икудзиро Нонака и Хиротака Такэути, здравомыслящему лидеру присущи шесть качеств, которые могут способствовать достижению целей в области устойчивого развития²⁰. Во-первых, у таких лидеров есть объективное понимание, вытекающее из универсального знания в сочетании с субъективным восприятием на основе опыта. Благодаря этому пониманию они могут, опираясь на здравый смысл, выносить суждения о приемлемости тех или иных решений для соответствующей ситуации и организации с точки зрения выполнения мандата, связанного с достижением целей.

29. Во-вторых, такие лидеры создают общее пространство и сферу взаимодействия с партнерами в области развития, содействуя оперативному обмену знаниями. В-третьих, они также предвосхищают будущие проблемы и могут наметить пути достижения целей во взаимодействии с другими партнерами, в том числе целей в области устойчивого развития, достижение которых требует длительной непрерывной работы.

30. В-четвертых, такие лидеры должны излагать содержание намеченной работы, оперируя функциональными понятиями. Часто отмечается, что многие идеи остаются нереализованными, если лидеры не умеют их должным образом формулировать. Пятое — в вопросе осуществления политической власти здра-

¹⁹ Gary A. Yukl, *Leadership in Organizations*, 3rd ed. (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1994).

²⁰ Ikujiro Nonaka and Hirotaka Takeuchi, "The big idea: the wise leader", *Harvard Business Review* (May 2011).

вомыслящие руководители, согласно современному пониманию, способны убедить других сотрудничать и обмениваться знаниями для содействия конструктивному решению задач и достижению полноценных результатов. Из этого также вытекает шестое — способность утверждать здравомыслие.

31. Эта концепция лидерства имеет сходные черты с местными традициями «мусиавара» и «готонг-ройонг», названия которых на индонезийском языке означают коллективное принятие решений и коллективные действия на основе существующих в обществе способов использования знаний. В Юго-Восточной Азии эти подходы по-прежнему практикуются некоторыми местными и национальными лидерами²¹.

III. Роль компетентных государственных служащих

32. Государственным служащим принадлежит важнейшая роль в реформах в сфере социально-экономического развития, особенно в вопросах, касающихся неравенства²². Нередко реформы оказываются неэффективными из-за некомпетентности при разработке и осуществлении реформ, наиболее значимых в сложных ситуациях²³. Кроме того, любой процесс, предшествующий принятию решения, а затем осуществлению полноценных реформ, требует сотрудничества между трансформационными лидерами и компетентными государственным служащими. Взаимодействие политических и бюрократических структур — важный фактор, определяющий успех реформ и процесса развития²⁴.

33. Когда сложная политическая система и государственное управление пересекаются с целями в области устойчивого развития, значение государственных служащих только возрастает, особенно если речь идет о перераспределении

²¹ Примеры других подобных подходов, практикуемых в Индонезии, см. Eko Prasjo and Defny Holidin, “Leadership and management development in Asian countries: general overview of case studies in Indonesia”, policy paper (Tokyo, National Graduate Institute for Policy Studies, 2015).

²² David Schultz, “The end of government”, *Journal of Public Affairs Education*, vol. 21, No. 2 (Spring 2015); Hal Hill, “The political economy of policy reform: insights from Southeast Asia”, *Asian Development Review*, vol. 30, No. 1 (2013); M. Jae Moon and Changho Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region: a comparative perspective”, *Review of Public Personnel Administration*, vol. 33, No. 2 (June 2013); Klaus J. Brösamle, “Civil service reform in developing countries: we do not really know what we are doing”, Hertie School of Governance, August 2012; Evan M. Berman, ed., *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao* (Boca Raton, Florida, CRC Press, 2010); Eko Prasjo, *Reformasi Kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi* (Jakarta, Indonesia, Penerbit Salemba, 2009).

²³ Joel D. Aberbach and Tom Christensen, “Why reforms so often disappoint”, *American Review of Public Administration*, vol. 44, No. 1 (2014). Размещено на сайте <http://arp.sagepub.com/content/44/1/3.full.pdf+html>. See also Brösamle, “Civil service reform in developing countries” (см. сноску 22); Prasjo, *Reformasi Kedua* (см. сноску 22).

²⁴ Niheer Dasandi, “The Political-Bureaucratic Interface in Developing Countries: Characteristics, Determinants, and Impact on Reform”, UNDP GCPSE (Global Centre for Public Service Excellence) (Singapore, 2014). Christopher Pollit and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis — NPM, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2011). Zoë Scott, “Evaluation of public sector governance reforms: 2001-2011 — Literature Review” (Oxford, Oxford Policy Management, 2011).

функций государственного управления с передачей их различным ответственным субъектам управления²⁵.

34. Особое значение для экономического роста и развития имеют стратегические процессы с установкой на инновации (см. E/C.16/2015/4). Политические лидеры и государственные служащие не должны обособляться от других субъектов государственного управления и действовать автономно при разработке политики²⁶. Поскольку инновации стимулируют эволюционные изменения, которые «сталкиваются с политическими, институциональными и административными ограничениями»²⁷, главная роль компетентных государственных служащих заключается в том, чтобы содействовать взаимодополняющему взаимодействию между субъектами государственного управления²⁸. Подобного рода взаимодействие требует умения налаживать связи, которое сопутствует совместному созиданию, возникающему благодаря трансформационному лидерству. Умение налаживать отношения — залог успеха административных реформ и осуществления целей в области устойчивого развития, и важность этого умения подчеркивает стратегическую значимость роли государственных служащих.

35. Умение налаживать отношения можно также рассматривать в разрезе посреднической роли государства, выведенной из концепции бюрократии Гегеля и Вебера. Оно близко по сути идее взаимодействия между субъектами в условиях демократии, выдвинутой Джанет В. Денхардт и Робертом В. Денхардтом²⁵. Эта посредническая роль усиливает нейтралитет государственных служащих в формулировании запросов и ожиданий общества и доведении их до сведения правительства. Государственные служащие воплощают в реальность желаемые программные цели, когда это необходимо и в конкретных условиях того или иного общества. Например, посредничество — один из главных элементов стратегии «Единая Малайзия», разработанной с целью искоренить сохраняющуюся дискриминацию по признаку этнической принад-

²⁵ Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Expanded Edition — Serving, Not Steering* (New York, M. E. Sharpe, 2007).

²⁶ Richard F. Doner, Bryan K. Ritchie and Dan Slater, “Systemic vulnerability and the origins of developmental States: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective”, *International Organization*, vol. 59 (Spring 2005). Размещено на сайте <http://home.uchicago.edu/~slater/files/Doner-Ritchie-Slater2005>; Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1995).

²⁷ Rainer Kattel and others, “Can we measure public sector innovation? A literature review”, *Learning from Innovation in Public Sector Environments Project Paper* (Tallinn, Ragnar Nurske School of Innovation and Governance, 2013). Размещено на сайте <http://www.lipse.org/userfiles/uploads/kattel%20et%20al%20egpa%20version.pdf>.

²⁸ Prasajo, *Reformasi Kedua*; Simon Springer, “Renewed authoritarianism in Southeast Asia: undermining democracy through neoliberal reform”, *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 50, No. 3 (December 2009); Alexander Ebner, “Institutional evolution and the political economy of governance”, in *The Institutions of the Market: Organizations, Social Systems, and Governance*, Alexander Ebner and Nikolaus Beck, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2008); Denhardt and Denhardt, *The New Public Service* (см. сноску 25); Georg Sørensen, *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat* (New York, Palgrave Macmillan, 2004).

лежности²⁹ и помочь профессиональной государственной службе Сингапура стать направляющей силой экономического развития³⁰.

36. Страны Юго-Восточной Азии показали разные результаты в том, что касается достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Недостатки в этом деле частично объясняются несоответствием между тем уровнем знаний и навыков в государственном секторе, который необходим для стимулирования совместных усилий в области развития, и реальными возможностями. Государственные служащие могут содействовать достижению целей в области устойчивого развития выполнением своей посреднической роли, а конкретные административные методы планирования, стратегического руководства, решения проблем и эффективного распределения ресурсов всем известны. Тем не менее опыт, полученный в процессе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, свидетельствует о том, что необходимо будет выявить конкретные профессиональные качества, требуемые для осуществления целей в области устойчивого развития, и обеспечить широкие возможности для приобретения этих качеств в государственном секторе.

37. В настоящем документе определены следующие пять профессиональных качеств, каждое из которых предполагает наличие необходимых специальных знаний, навыков и установок: стратегическое прогнозирование и новаторство, гибкое и обоснованное формирование политики, учет социально-культурных аспектов при ведении переговоров, оценка результатов и подотчетность за дискреционные решения.

Стратегическое прогнозирование и новаторство

38. Поскольку цели в области устойчивого развития требуют уделения внимания долгосрочному развитию во многих областях, государственные служащие должны владеть навыками долгосрочного стратегического прогнозирования. Во многих странах инициативы в сфере гражданской службы и административных реформ являются важнейшими элементами стратегических планов. Главная задача состоит в том, чтобы претворить долгосрочные прогнозы в стратегии, отвечающей принципам устойчивого развития. Поэтому государственные служащие должны быть способны совершенствовать содержание стратегий и их осуществление, применяя новаторские подходы и механизм сотрудничества. Это профессиональное качество предполагает умение использовать знания различных субъектов государственного управления и стимулировать самообразование, которое поможет адаптироваться в условиях неопределенности.

39. В контексте реорганизации системы государственного управления способность к самообразованию, характерная для здравомыслящих лидеров, предполагает изменение отношений между субъектами государственного управления. Эти отношения определяются официальными и неофициальными правилами, которые сами являются отражением позиций на переговорах. В этих условиях в отношении между государством и другими субъектами вно-

²⁹ Kuan Heong Woo, "Recruitment practices in the Malaysian public sector: innovations or political responses", *Journal of Public Affairs Education*, vol. 21, No. 2 (2015): 229–246.

³⁰ Springer, "Renewed authoritarianism in Southeast Asia" (см. сноску 28).

сятся изменения с помощью институциональных механизмов, посредством которых субъекты государственного управления принимают стратегические решения и делают выбор с целью повышения эффективности работы³¹.

Гибкое и обоснованное формирование политики

40. Поскольку стратегическое прогнозирование основано на учете потенциальных возможностей, государственные служащие также должны следить за тем, чтобы планируемые сценарии соотносились с текущей ситуацией. При разработке сценариев необходимо принимать во внимание события прошлого и прогнозы на будущее. Нынешнее положение вещей обусловлено событиями, произошедшими в прошлом. Все, что случится в будущем, будет проистекать из условий и обстоятельств сегодняшнего дня и будет обусловлено ими.

41. Для того чтобы иметь более четкое представление о текущем положении дел как базе для прогнозирования будущих событий, государственным служащим необходимо повышать уровень владения методами обоснованного формирования политики. Если политические решения основаны на достоверных фактах, то при возникновении непредвиденных обстоятельств это может упростить поиск альтернативных решений и различных способов смягчения последствий.

42. Таким образом, формирование политики на основе фактов обеспечивает правительствам приспособляемость перед лицом трудностей.

43. Решающее значение гибкого и обоснованного формирования политики становится очевидным при анализе коренных причин просчетов в стратегических решениях некоторых международных организаций. Например, эффективность программы помощи развивающимся странам в реформировании государственной службы, осуществлявшейся Всемирным банком с 1999 по 2006 год, была ниже 45 процентов³². Как представляется, комплексы мер по реформированию государственной службы, о которых идет речь, были недостаточно подкреплены фактами. Подобные недостатки зачастую объясняются непониманием сути «проблем, выявленных эмпирическим путем»³³.

44. Обоснованное формирование политики также является элементом демократического управления. В странах, где утвердился совещательный принцип принятия политических решений, та или иная стратегия никогда не будет пользоваться широкой поддержкой граждан, если она разработана без учета реального положения дел в обществе, не отражает интересы затрагиваемых групп населения и с самого начала процесса формирования не основывалась на их знаниях. Формирование политики на основе фактов совместимо как с системой централизованного планирования, действующей в Сингапуре, так и с «девелопментализмом», когда государство при решении задач экономического раз-

³¹ Эта идея позаимствована из статьи Роберта Бейтса. См. Robert H. Bates, "The new institutionalism: the work of Douglas North". Размещено на сайте <http://scholar.harvard.edu/rbates/publications/new-institutionalism-work-douglas-north>. Для ознакомления с другими соображениями см. также Ali Farazmand (ed.), *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. (Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 2004).

³² World Bank, *Public Sector Reform: What Works and Why?* (Washington, D.C., 2008).

³³ Brösamle, "Civil service reform in developing countries" (см. сноску 22).

вития отдает приоритет индустриализации, что наблюдается в некоторых странах Восточной Азии.

45. Кроме того, установка на информационное обеспечение решений способствует открытости через посредство коммуникации, в том числе при ведении переговоров, решения проблем и обмена информацией, которые имеют место на раннем этапе формирования политики как основа для принятия решений. Подобные повторяющиеся процессы и динамика со взаимодействием между правительством и другими субъектами управления в контексте институциональных преобразований способствуют повышению эффективности работы правительства³⁴.

Учет социально-культурных факторов при ведении переговоров

46. Переход от иерархической к совещательной модели взаимодействия имеет ключевое значение для укрепления процессов формирования политики на основе консенсуса. Умение государственных служащих договариваться с субъектами управления имеет важное значение для выполнения посреднических функций. В качестве примера можно рассмотреть проблему неравенства, которая весьма актуальна как для развивающихся, так и для развитых стран и решение которой является одной из важнейших целей в области устойчивого развития. Равноправие, равенство в охвате государственными услугами и всеобщее процветание могут быть восприняты как угроза теми, кто стремится к максимальной выгоде за счет других. Компетентный государственный служащий, однако, должен уметь находить беспроигрышные для всех сторон решения, обеспечивающие как рост равноправия и благополучия уязвимых слоев населения, так и увеличение благосостояния обеспеченных людей.

47. Надежные данные, собираемые государственными служащими, существенно способствуют успеху переговоров, но не меньшее значение имеет форма предоставления данных в распоряжение других субъектов управления. Здесь необходимо проявлять здравомыслие и учитывать социально-культурные аспекты переговоров, особенно в сообществах, отличающихся резкой неоднородностью. В Индонезии, где на более 13 000 островов проживают примерно 300 народностей, сигнал, обозначающий слово «да» в одной культуре, в другой культуре может значить «нет». Показателем компетентности государственного служащего в ведении переговоров является его социально-культурная грамотность, позволяющая ему выступать в качестве посредника, в том числе когда речь идет о разных религиозных и патримониальных интересах. Мудрость и ценности местного населения также могут сыграть роль в формировании знаний, например в усвоении культурной установки на коллегиальность в достижении желаемых целей или принципа лидерства посредством личного примера.

³⁴ Matt Andrew, Lant Pritchett, and Michael Woolcock, "Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation", Working Paper, No. 299 (Boston, Massachusetts, Harvard University, June 2012); C. R. Hinings and Namrata Malhotra, "Change in institutional fields", in *The Institutions of the Market: Organizations, Social Systems, and Governance*, Alexander Ebner and Nikalous Beck, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2008); Farazmand, *Sound Governance* (см. сноску 31).

Оценка результатов

48. Стратегическое прогнозирование, использование фактических данных и умение проводить переговоры — все это будет влиять на эффективность процесса достижения целей в области устойчивого развития. Большое значение будут также иметь профессиональные качества, относящиеся к конечным результатам, такие как оценка показателей эффективности и результатов работы. Некоторые страны Азии и Тихого океана предприняли попытку внедрить методы управления, ориентированные на результат, и увязать их со всей программой реформ³⁵. В Юго-Восточной Азии Сингапур уже более 10 лет применяет в своей политике и методах работы систему целевого обучения³⁶. Индонезия в 2011 году ввела систему сбалансированного учета показателей для отслеживания основных показателей эффективности, а недавно начала проводить оценку воздействия нормативно-правовых актов. Малайзия успешно внедрила анализ воздействия нормативно-правовых актов, создав для этого институциональный механизм³⁷. В Таиланде управление, ориентированное на результаты, используется в качестве инструмента оценки в государственном секторе и является составной частью принятого этой страной стратегического плана развития государственного сектора³⁸.

49. Использование сложных систем оценки показателей результатов работы не всегда обеспечивает достижение желаемых результатов³⁹. Во избежание потенциальных ошибок компетентный государственный служащий должен учитывать опыт других стран и задействовать механизмы оценки показателей и анализа воздействия нормативно-правовых актов, применяя стратегический и комплексный подход.

Подотчетность за дискреционные решения

50. В разных странах действуют разные политико-административные системы. Проблемы возникают тогда, когда нормативно-правовые системы, принятые за образец, и стандарты, установленные на основе передового опыта, применяются в странах, политико-административные системы которых несовместимы с этими нормативными системами и стандартами и приводят к нежелательным последствиям. Такие последствия могут сказаться и на осуществлении стратегий в области устойчивого развития, и на исполнении администра-

³⁵ Moon and Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region” (см. сноску 22).

³⁶ Gambhir Bhatta, “Building human resource competencies and the training environment in Singapore’s public service”, *Research and Practice in Human Resource Management*, vol. 8, No. 2 (2000). Размещено на сайте: <http://rphrm.curtin.edu.au/2000/issue2/competencies>.

³⁷ OECD, *Implementing Good Regulatory Practice in Malaysia* (Paris, OECD Publishing, 2015). Размещено на сайте <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230620-en>.

³⁸ Suchitra Punyaratabandhu and Daniel H. Unger, “Managing performance in a context of political clientelism: the case of Thailand”, in *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region: Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 18, Clay Wescott, Bidhya Bowornwathana and Lawrence R. Jones, eds. (Bingley, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Emerald Group Publishing, 2009).

³⁹ John Lavelle, “Public services human resources management policies and practices: trends and challenges for human resources management in the broader public sector in the international arena”, paper presented at the African Association of Public Administration and Management round-table conference, Durban, South Africa, November 2010.

тивного законодательства. Результаты могут оказаться особенно непредсказуемыми, если речь идет о неустоявшейся политико-административной системе. Например, в ряде стран, несмотря на проведенные общие реформы правового регулирования гражданской службы, вопреки ожиданиям коррупция и nepотизм так и не были изжиты⁴⁰.

51. В подобных условиях государственные служащие при исполнении своих обязанностей должны иметь возможность действовать по своему усмотрению. Приобретя умение пользоваться дискреционными полномочиями, они смогут не только действовать в рамках закона, являющегося источником логики управления⁴¹, но и принимать меры в случае выявления бюрократических патологий, например попыток использования институциональных лазеек в коррупционных целях⁴².

52. В то же время исполнение дискреционных полномочий должно регулироваться надлежащими механизмами подотчетности. Например, вопреки намерениям, реформы, проведенные в ряде стран Юго-Восточной Азии, не во всех случаях дали желаемый эффект. В некоторых случаях новые правила и положения обернулись большей выгодой для ищущих наживы государственных служащих как людей, отвечающих за соблюдение закона, нежели для рядовых граждан.

IV. Сложности с интеграцией стратегий для содействия достижению целей в области устойчивого развития

53. Многие стратегии не принесли значительных положительных результатов, потому что функции и компетентность государственных служащих не соответствовали задаче определения правильного курса для достижения поставленных целей. Накопление государственными служащими необходимого опыта и повышение уровня их компетентности имеют решающее значение для успешного претворения в жизнь политических решений.

54. Для повышения уровня компетентности государственных служащих в важных областях приоритетом реформы государственного сектора должно стать создание необходимого кадрового потенциала, соответствующего задаче достижения целей в области устойчивого развития. С учетом того, что такие реформы будут осуществляться на протяжении длительного времени и должны идти в ногу с развитием информационно-коммуникационных технологий, решающее значение приобретает установка на непрерывное самообразование. Существуют четыре основных механизма, с помощью которых последовательные реформы и непрерывное самообразование могут стать главными средствами повышения уровня компетентности государственных служащих в соот-

⁴⁰ Moon and Hwang, "The state of civil service systems in the Asia-Pacific region" (см. сноску 22). Berman, *Public Administration in Southeast Asia* (см. сноску 22).

⁴¹ Carolyn J. Heinrich, Carolyn J. Hill and Laurence E. Lynn, Jr., "Governance as an organizing theme for empirical research", in *The Art of Governance: Analysing Management and Administration*, Patricia W. Ingraham and Laurence E. Lynn, Jr., eds. (Washington, D.C., Georgetown University Press, 2004).

⁴² Clay Wescott, Bidhya Bowornwathana and Lawrence R. Jones, eds., *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region, Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 18, (Bingley, United Kingdom, Emerald Group Publishing, 2009).

ветствующих областях в интересах достижения целей в области устойчивого развития. Эти средства таковы: а) адаптированное обучение; б) комплексное управление людскими ресурсами; в) баланс между политическими и меритократическими назначениями; и д) укорененная этика государственной службы.

Адаптированное обучение

55. Обучение — наиболее распространенный способ развития нужных профессиональных качеств у гражданских служащих. Существует множество передовых методов обучения, взятых из практики частного сектора. Однако в ходе проведенных недавно оценок выяснилось, что обучение может не всегда соответствовать особенностям государственных учреждений, для сотрудников которых оно проводится, в частности, когда состав участников и содержание обучения определяются без учета программы реформ государственного сектора⁴³. Это несоответствие становится более заметным, если принять во внимание культурные особенности организаций в некоторых странах. Методы наподобие «всесторонней обратной связи» часто не работают в стране, где процесс обратной связи между государственными служащими основывается прежде всего на культуре коллективизма. Кроме того, взаимодействие с сотрудниками государственных организаций в таких странах может повлечь за собой не улучшение качества работы, а так называемый «эффект ореола», когда сотрудники избегают негативных комментариев ради сохранения гармоничных отношений и из уважения к начальству²².

56. В странах Юго-Восточной Азии наем государственных служащих и их повышение по службе производятся с учетом формального образования и результатов экзаменов. В Сингапуре высшим должностным лицам и другим государственным служащим рекомендуется получить степень магистра государственного управления и государственной политики, желательно в солидном университете. То, что в странах со средним уровнем дохода, таких как Индонезия, Малайзия, Таиланд и Филиппины, есть программы для обучения государственных служащих за рубежом, показывает, какое большое значение придают страны Юго-Восточной Азии профессиональной подготовке. В других странах, например Вьетнаме и Камбодже, для поступления на гражданскую службу не требуется определенный уровень образования⁴⁴. Формальное образование и профессиональная подготовка не гарантируют обретения всех профессиональных качеств, требующихся для решения задач национального развития и эффективной поддержки программы реформ⁴⁵.

57. Одной из основных особенностей профессионального обучения в контексте современных стратегий управления людскими ресурсами является адаптация к запросам клиентов. Как показывает опыт стран Юго-Восточной Азии, адаптация обучения к конкретным потребностям государственной организации может осуществляться несколькими методами. В Сингапуре для развития про-

⁴³ Brösamle, “Civil service reform in developing countries” (см. сноску 22).

⁴⁴ Moon and Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region” (см. сноску 22).

⁴⁵ George A. Krause, David E. Lewis and James W. Douglas, “Political appointments, civil service systems, and bureaucratic competence: organizational balancing and executive branch revenue forecasts in the American states”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, No. 3 (July 2006).

фессиональных качеств государственных служащих давно практикуется целевое обучение, предусматривающее приобретение значительного практического опыта и строгую ориентацию на достижение программных целей⁴⁶. Обучение на практике получает все более широкое распространение во многих странах, но в Сингапуре повышение профессиональной квалификации государственных служащих включает подробное изучение практических уроков, в том числе неудач и другого опыта⁴⁶. В Индонезии практическое обучение проводится в процессе работы под наблюдением различных специалистов и высокопоставленных должностных лиц под эгидой государственной академии реформаторов и в рамках усовершенствованной программы повышения квалификации руководящих кадров. В ходе обучения участники в своем темпе решают соответствующие проблемы реализации политики.

58. Для гражданских служащих также полезно, чтобы вертикальная адаптация сочеталась с горизонтальной. Метод сбалансированного учета показателей, применяемый в Индонезии, Малайзии и Сингапуре, обеспечивает вертикальную адаптацию, когда государственные служащие передают реформаторские идеи вниз по иерархической цепочке, устанавливая ключевые показатели эффективности. Этот процесс может способствовать реформированию гражданской службы и вертикальной адаптации в правительстве, например с уровня заместителя министра или начальника главного управления до рядового сотрудника. В некоторых странах было сочтено целесообразным развивать практику стажировок для изучения опыта других организаций. Это можно считать формой горизонтальной адаптации обучения на основе опыта других государственных организаций.

59. В обучении большое значение имеет передача полученных знаний. Государственному служащему, приобретающему новые навыки в другом месте работы, может оказаться трудно применить то, чему он учился по своему графику, выбирая удобные для него способы. Соответственно, когда государство решает организовать программу стажировки, до начала программы следует рекомендовать участникам задуматься о применении полученного опыта на своем рабочем месте, наладить обмен информацией между руководителями на протяжении всего срока действия программы и стимулировать обмен мнениями между участниками программы и ее руководителями о способах применения полученного опыта на рабочем месте.

Комплексное управление людскими ресурсами

60. Есть веские основания полагать, что страны осознают значение отбора персонала как важного этапа найма, который определяет весь процесс управления людскими ресурсами⁴⁷. В то же время, если говорить о реформе, то все функции управления людскими ресурсами взаимосвязаны и стратегически значимы не только для развития профессиональных качеств гражданских слу-

⁴⁶ Jeffrey Yip and Meena Wilson, "Developing public service leaders in Singapore" (Singapore, Centre for Creative Leadership, 2008). Размещено на сайте

www.experiencedrivendevelopment.com/wp-content/uploads/2013/11/LOE-Singapore.

⁴⁷ Moon and Hwang, "The state of civil service systems in the Asia-Pacific region" (см. сноску 22). Berman, *Public Administration in Southeast Asia* (see footnote 22). Pan Suk Kim, ed., *Civil Service Systems and Civil Service Reforms in ASEAN Member Countries and Korea* (Seoul, Daeyoung Moonhwas Publishing, 2010).

жащих, но и для результативности работы государственных организаций и их способности осуществлять программу реформ, направленную на достижение целей в области устойчивого развития. Эта идея восходит к понятию системного мышления⁴⁸, а общепризнанное преимущество такого мышления состоит в повышении профессиональных качеств гражданских служащих⁴⁹.

61. Комплексное управление людскими ресурсами подразумевает системную реорганизацию с созданием консолидированных взаимоувязанных и синхронизированных подсистем. Что касается планомерных реформ и устойчивого развития, то эта работа выходит за рамки обычных понятий, применимых к организациям, таких как эффективность, результативность и справедливость, включая еще и создание стратегических механизмов, способствующих достижению стратегических целей. Таким образом комплексное управление людскими ресурсами подразумевает систематическое преобразование одной функции в другую.

62. Примером того, как комплексное управление людскими ресурсами работает на практике, служит малазийская система, основанная на учете профессиональных качеств, которая аналогична сингапурской. Эта система комплексно охватывает отбор и найм сотрудников, определение на должности, повышение квалификации, вознаграждение, оценку работы и выход на пенсию. В отсутствие такой системы появляются искажения. Меритократические, открытые и конкурсные процессы отбора и найма применяются в Индонезии, Камбодже, Таиланде и на Филиппинах⁵⁰. Однако, если конкурсный механизм не применяется или оплата труда неадекватна, коррупция и покровительство могут сохраняться, несмотря на реформу.

63. Хотя одних только привлекательных окладов и систем вознаграждения недостаточно для предотвращения коррупции, очевидно, что низкая зарплата усиливает уязвимость государственной администрации. Низкие зарплаты и отбор без учета профессиональных качеств также затрудняют привлечение на государственную службу наиболее талантливых граждан страны.

64. Даже при грамотно организованном найме персонала могут возникнуть проблемы с качеством работы, если отсутствуют привлекательные должности и возможности для развития карьеры⁵¹. Кроме того, если методы работы гражданской службы считаются непрозрачными, а репутация организации вызывает сомнение⁵², то меритократические методы управления людскими ресурсами и привлекательные зарплаты могут войти в противоречие с показателями экономического роста⁵². Подобные явления могут быть надежным признаком отсутствия комплексного управления людскими ресурсами.

⁴⁸ Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (New York, Doubleday, 1990).

⁴⁹ Mesut Akdere, "Quality management approach through human resources: an integrated approach to performance improvement", *The Business Review, Cambridge*, vol. 5, No. 2 (Summer 2006).

⁵⁰ Moon and Hwang, "The state of civil service systems in the Asia-Pacific region" (см. сноску 22).

⁵¹ Brösamle, "Civil service reform in developing countries" (см. сноску 22).

⁵² Peter Evans and James E. Rauch, "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth", *American Sociological Review*, vol. 64, No. 5 (October 1999).

65. Комплексное управление людскими ресурсами может быть подкреплено комплексной системой управленческой информации для административно-кадрового обслуживания. Многие страны Юго-Восточной Азии с высоким и средним уровнями дохода применяют в государственном управлении информационно-коммуникационные технологии, в частности для поддержки функций управления людскими ресурсами. Но один из главных вопросов заключается в том, обеспечивают ли системы управленческой информации по кадрам совместимость, необходимую для транспарентного и согласованного выполнения кадровых функций различными структурными подразделениями.

66. Поскольку во многих странах функции управления людскими ресурсами переданы местным органам власти, а нормы и стандарты по-прежнему определяются центральным правительством, совместимость систем управленческой информации может способствовать устранению организационных барьеров между различными уровнями и органами государственной власти, затрудняющих принятие решений, связанных с переводом сотрудников и их продвижением по службе, а также бюджетными ассигнованиями. В Индонезии, Малайзии и на Филиппинах, где государственные учреждения расположены далеко друг от друга и относятся к различным юрисдикциям, системы управленческой информации доказали свою полезность для внедрения комплексной системы управления людскими ресурсами.

Баланс между политическими и меритократическими назначениями

67. Одной из основных предпосылок для успешного проведения реформ в целях устойчивого развития является наличие меритократической гражданской службы. Меритократическая система обеспечивает все необходимые институциональные и административные условия для управления людскими ресурсами в государственном секторе, результаты работы оцениваются структурированно, и прививается этика государственной службы. Общеизвестно, что меритократия ассоциируется с профессионализмом государственной службы, благим управлением и высокими результатами. Управление людскими ресурсами, осуществляемое агентством по гражданской службе, должно контролироваться комиссией по гражданской службе. Все эти элементы управления людскими ресурсами можно встретить во многих развивающихся странах, но история их внедрения может отличаться⁵³.

68. Важно отметить, что государственные организации, и в частности правительственные учреждения, разумеется, не нейтральны. В их устройстве присутствует политическая составляющая, они основаны на отношениях между выборными должностными лицами и их электоратом или даже общественностью в целом. При оценке результатов работы уровень политической ответственности и подотчетности обычно выражается в поддающихся измерению показателях, соотнесенных с заявленными программными целями. «Нейтральные» □ государственные служащие часто не в состоянии достичь программных

⁵³ Moon and Hwang, "The state of civil service systems in the Asia-Pacific region" (см. сноску 22). Brösamle, "Civil service reform in developing countries" (см. сноску 22); Kim, *Civil Service Systems and Civil Service Reforms* (см. сноску 35). Berman, *Public Administration in Southeast Asia* (см. сноску 22)

целей, установленных в рамках политических процессов, поскольку они, как правило, изолированы, а их собственная политическая ответственность ограничена. Разделение политики и административного управления, необходимое в принципе, на практике встречается нечасто, особенно в развивающихся странах, где отношения между выборными и назначаемыми должностными лицами, как правило, носит симбиотический характер.

69. Учитывая противоречия между нейтральностью меритократии и политизированностью администрации, предлагается применять сбалансированный подход к реформе гражданской службы⁵⁴. Было установлено, что баланс между меритократической гражданской службой и политическими назначениями позволяет максимально повысить результативность работы компетентных государственных служащих. Политические назначения в сочетании с меритократической системой не только позволяют усилить политическую ответственность государственных служащих, но и обеспечивают им большую гибкость и возможности для новаторства. Такой сбалансированный подход может стать прорывом в международной практике реформирования гражданской службы и способствовать улучшению практики в развивающихся странах. В целом, повышение профессиональных качеств и результативности работы чиновников зависит от процессов отбора гражданских служащих на старшие и руководящие должности.

70. Возникает вопрос о применимости этих предложений к усилиям развивающихся стран по развитию профессиональных качеств государственных служащих. Для этого должны быть выполнены два предварительных условия. Во-первых, предлагаемый выше сбалансированный подход должен применяться открыто и транспарентно при любом механизме отбора кандидатов. Только тогда квалификация кандидатов на руководящие должности будет находиться под общественным контролем. Во-вторых, необходимо внедрить административные процедуры, обеспечивающие «независимый профессионализм» государственных служащих, с тем чтобы государственные служащие были в достаточной степени самостоятельны и могли принимать решения по своему усмотрению, а также несли ответственность за свои действия в связи с новыми приоритетами, установленными на политическом уровне. В то же время должен быть механизм правовой защиты, чтобы государственные служащие могли оспаривать политические руководящие указания, которые противоречат законам или конституции. Выполнение этих двух предварительных условий позволит государственным служащим использовать свои профессиональные качества конструктивно и ответственно, пользуясь надлежащей защитой.

Укорененная этика государственной службы

71. Политические предписания в отношении реформы гражданской службы иногда навязываются без учета условий⁵⁴. Кроме того, даже структурные подходы к реформе, идеально соответствующие национальным условиям, могут оказаться неэффективными при наличии сильного сопротивления и укоренившихся интересов. В таких ситуациях хорошо продуманного подхода будет недостаточно. Здесь важную роль в предотвращении коррупции и борьбе с недостаточной эффективностью работы государственных служащих играет этика. В

⁵⁴ Brösamle, “Civil service reform in developing countries” (см. сноску 22).

этой связи приобретают актуальность вопросы о том, что это за этика и как она может решить проблему.

72. Если исходить из логики укорененной автономии⁵⁵, то государственные служащие должны решительно отстаивать самостоятельность в принятии административных решений, но без изоляции себя от общества. Вместо разработки нового кодекса поведения, основанного на общественных идеалах, гражданским служащим нужно выявить наиболее значимые из этих идеалов и понять, как они соотносятся с устойчивым развитием. Так как структурные и культурные особенности страны определены ее историческим путем, следует тщательно изучить обстоятельства, приведшие к появлению институтов, склонных к коррупции. На основании опыта Гонконга (Китай), Республики Корея и Сингапура⁵⁶ можно заключить, что отбирать следует общественные идеалы, которые доказали свою ценность с точки зрения развития.

73. Укоренение этики государственной службы — ключ к обеспечению неподкупности и добросовестности государственных служащих. Этика позволяет им эффективно работать в интересах достижения целей в области устойчивого развития. Этот подход дополняет общие стратегии, такие как предоставление дискреционных полномочий на условиях подотчетности, заключение пактов о добросовестной работе и проведение по инициативе государственного омбудсмана для расследования определенных аспектов государственного управления в целях их улучшения.

⁵⁵ Evans, *Embedded Autonomy* (см. сноску 26).

⁵⁶ Robert E. Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, California, University of California Press, 1998).