



Комитет экспертов по государственному управлению

Двадцатая сессия

12–16 апреля 2021 года

Пункт 8 предварительной повестки дня*

**Воздействие пандемии коронавирусной инфекции
на работников жизненно важных сфер в
государственном секторе**

**Вопросы управления трудовыми ресурсами
государственного сектора в процессе восстановления
после пандемии коронавирусной болезни**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Ора-орн Пучареном, Региной Сильвией Пачеко, Упмой Чавдхри, Эмманюэлем д'Ашом, Бриджет Катстрику, Ма Хэцзу и Лайнусом Туссенем Менджаной.

* E/C.16/2021/1.



Вопросы управления трудовыми ресурсами государственного сектора в процессе восстановления после пандемии коронавирусной болезни

Резюме

На своей девятнадцатой сессии¹ Комитет экспертов по государственному управлению отметил, что многие страны могут быть не готовы к реализации целей в области устойчивого развития в требующихся масштабах и темпах из-за общей недооценки государственного сектора в экономических теориях последних десятилетий и пренебрежения общественной ценностью, которую он может создать при наличии достаточного потенциала, квалифицированных специалистов и соответствующей установки. Кроме того, одним из непереносимых условий обеспечения эффективного управления для ускорения осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года остается борьба с коррупцией.

По мнению Комитета, пандемия обнажила риски и недостатки в работе правительств, например их неподготовленность к кризисам, несоответствие государственной инфраструктуры и инвестиций в нее, в том числе в системы здравоохранения, и несбалансированность экономического и социального развития. Особое внимание следует уделять справедливому вознаграждению труда работников жизненно важных сфер в государственном секторе, укреплению потенциала государственного сектора для достижения поставленных целей, инвестированию в будущие трудовые ресурсы государственного сектора, расширению использования цифровых технологий и устранению цифрового разрыва.

В настоящей работе авторы подробно останавливаются на развивающихся тенденциях в управлении трудовыми ресурсами государственного сектора, обсуждают их последствия и предлагают рекомендации по реформированию трудовых ресурсов для поддержки усилий по более эффективному преодолению последствий пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). Введение задает направленность этого документа. В разделе II авторы обсуждают идеи в отношении будущего сферы труда в государственном секторе, указывают на растущую актуальность таких форм работы, как работа по гибкому графику, и рассматривают изменения в характере рабочего взаимодействия и в культуре государственной службы. Авторы утверждают, что для решения сложных задач устойчивого развития и достижения результатов в этих условиях необходим более гуманистический стиль руководства в сфере государственного управления с акцентом на умение проявлять эмпатию и эмоциональный интеллект. В разделе III авторы обращают внимание на рост занятости по контрактам и достоинства инновационных программ набора и подготовки кадров, которые согласуются с таким подходом. В разделе IV они напоминают о важнейшей роли, которую играют работники служб оперативного реагирования в государственном секторе и которая была наглядно продемонстрирована во время пандемии, а также указывают на соответствующие проблемы, которые могут потребовать внимания. В заключительном разделе содержится предложение в отношении комплекса практических рекомендаций, которые авторы предлагают Комитету рассмотреть на двадцатой сессии.

¹ См. доклад о работе девятнадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению (E/2020/44-E/C.16/2020/8).

I. Введение

1. В связи с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19) мир сталкивается с проблемами глобального масштаба, которые затрагивают всех, независимо от национальности, географического положения, возраста, социально-экономического положения, уровня образования, религии, пола или степени уязвимости. Это воздействие сказывается на состоянии физического и психического здоровья, а также на экономическом и социальном благополучии. Технологическое развитие в сочетании с меняющимися социальными и политическими процессами остается основополагающей движущей силой будущего управления трудовыми ресурсами государственного сектора. В то же время пандемия COVID-19 ускорила развитие существующих тенденций и привлекла внимание к некоторым аспектам развития трудовых ресурсов государственного сектора, которые требуют особого внимания при формировании в будущем потенциала быстро реагирующих на изменения и квалифицированных трудовых ресурсов государственного сектора.

2. Большинство правительств пандемия с ее тяжелыми последствиями застала врасплох. Она выявила различия в способности правительств на всех уровнях бороться с таким кризисом. На начальном этапе многие эксперты в области общественного здравоохранения, в том числе в международных организациях, принимали решения и рекомендации, основываясь на ограниченной информации. Рекомендации включали в себя основные гигиенические меры, такие как ношение масок, мытье рук и соблюдение правила физического дистанцирования. Были введены ограничения на поездки, закрыты магазины и службы, а проведение крупных мероприятий, таких как концерты, спортивные соревнования и религиозные церемонии, было приостановлено. Во времена кризиса такие решения требуют руководства со стороны правительства. Это решения, которые не могут быть ни делегированы, ни переданы на внешний подряд из-за их большой общественной значимости. Правительства должны мобилизовать ресурсы и налаживать партнерские связи для оперативного реагирования и ответственного использования своих полномочий.

3. На следующем этапе выхода из кризисного режима многие правительства пройдут проверку на способность стимулировать и направлять процесс экономического и социального восстановления. Мы можем увидеть усиление государственной власти и рост ожиданий, возлагаемых на правительство и работников государственного сектора, в плане ускорения прогресса на пути к устойчивому восстановлению после пандемии. Неолиберальный идеал малого правительства кажется менее желательным в этом контексте. В то же время можно ожидать, что правительства будут находиться в центре усилий по восстановлению, налаживая партнерские отношения с частным и некоммерческим секторами.

4. На своей восемнадцатой сессии Комитет рассмотрел вопрос о появлении пяти основных парадигм государственного управления, которые были охарактеризованы как старая государственно-административная система, традиционная государственно-административная система, новая государственно-административная система, новая система государственного управления и система «умного» устойчивого государственного управления². На фоне пандемии правительства могли бы извлечь пользу из пересмотра своей роли и поиска путей перехода к новой системе государственного управления и системе «умного» устойчивого государственного управления, в рамках которых правительства решают

² См. доклад Комитета об укреплении потенциала государственного сектора в быстро меняющемся мире для достижения целей в области устойчивого развития (E/C.16/2019/2).

проблемы в духе сотрудничества и конструктивного взаимодействия. Руководители и администраторы государственного сектора могут счесть более полезным, чем прежде, умение проявлять эмпатию и эмоциональный интеллект и применять его в рамках называемого в настоящем документе «гуманистического стиля» управления.

5. Многие государственные ведомства нашли новаторские пути решения проблем и использования возможностей в период кризиса, например за счет оцифровывания государственных услуг, а также внутренних процессов, более широкого использования онлайн-платформ для проведения совещаний и электронных механизмов утверждения и экспериментирования с новыми методами работы. Некоторые правительства, возможно, сочтут продуктивным более широкое использование этих нововведений, проводя при этом необходимую правовую, нормативную, техническую и административную работу с целью свести к минимуму риски и избежать непредвиденные последствия.

II. Деятельность и руководящая роль государственного сектора

A. Важность ориентированного на интересы граждан управления

6. Принципы эффективного управления в интересах устойчивого развития, разработанные Комитетом, могут быть весьма актуальными в качестве руководства при принятии политических и административных решений во всех секторах и на всех уровнях. Они охватывают нормативы, касающиеся процессов управления людскими ресурсами, методов работы, а также состава и квалификации трудовых ресурсов государственного сектора. Так, принципы предполагают, что государственный сектор должен функционировать на основе продуманных государственных стратегий, которые разрабатываются ответственными и хорошо подготовленными руководящими работниками — политиками, гражданскими служащими и другими лицами, оказывающими влияние на политику. Решения должны основываться на данных, информации, знаниях, науке и целостном понимании проблемы и возможных решений.

7. К примеру, с тем чтобы сделать государственный сектор более гибким и адаптируемым к неопределенностям, правомерно предположить, что процессы занятости также должны быть более гибкими и адаптируемыми, каковыми они зачастую не являются. Так, длительные процессы приема на работу и строгие правила могут препятствовать быстрому найму и затруднять принятие государственными органами мер тогда, когда они больше всего необходимы. Другой пример касается использования цифровых файлов. Некоторые правительства, несмотря на политику перевода документов в цифровой формат, по-прежнему требуют печатания документов на бумажных носителях. С тем чтобы выйти из пандемии сильнее, эффективнее и результативнее, государственный сектор должен полностью реализовать свои планы по модернизации и оцифровке.

8. Пандемия послужила катализатором процессов цифровизации во всем мире. Правительства могут получать существенные выгоды от цифровых услуг за счет оказания содействия активному онлайн-присутствию, своевременного принятия мер и расширения охвата государственными услугами всех групп и всех географических регионов. В связи с затратами на восстановление после пандемии необходим высокий уровень производительности. Первостепенное значение будет иметь эффективное и грамотное расходование средств. Сокращение расходов и ликвидация потерь могут существенно повысить доступность и экономическую эффективность государственных услуг. Речь здесь может идти

о поиске решения проблемы избыточности трудовых ресурсов в государственном секторе, сообразно обстоятельствам.

9. В цифровую эпоху мы являемся свидетелями быстрого роста «культуры, ориентированной на интересы граждан». Передовые технологии, такие как искусственный интеллект и большие массивы данных, развернутые при надлежащих регулятивных и административных гарантиях и гарантиях безопасности, а также возможности для управления информацией и ее анализа, могут помочь правительствам лучше понять потребности и чаяния людей. Реализация стратегий и услуг всегда должны происходить с учетом интересов пользователей и способствовать удовлетворению их потребностей.

10. Технологии также следует использовать для содействия социальной интеграции и соблюдению принципа «никто не должен быть забыт». Например, электронные услуги должны также приносить пользу наиболее уязвимым слоям населения и не усугублять неравенства. Используя технологии, правительства могут быстро и надежно предоставлять более персонализированные услуги. Существуют возможности для развития безопасной, надежной и простой в использовании архитектуры цифровой идентификации, которая открывает перспективы для непосредственного участия в разработке и предоставлении услуг. При наличии надежных данных и свидетельств, которые могут быть проверены, решения, как ожидается, будут более взвешенными. Индивидуализация или специализированная и адресная реализация могут осуществляться на общинном, городском и региональном уровнях или для целевых групп населения, включая наиболее уязвимые и маргинализированные группы. Такие подходы к предоставлению государственных услуг на микроуровне, основанные на технологиях, в контексте парадигмы «умного» устойчивого государственного управления были названы гипериндивидуализация.

11. В настоящее время работа государственного сектора направлена на расширение прав и возможностей граждан; таким же образом она будет выстраиваться и в ближайшем будущем. Этого можно добиться путем открытого обмена важными общественными данными и информацией, что позволит гражданам получить более полное представление о государственных услугах, уровне благосостояния и прогрессе в достижении целей в области устойчивого развития. Данные являются ценным товаром при правильном использовании, и когда они находятся в правильных руках, они могут принести огромную пользу. Когда граждане имеют полный и свободный доступ к данным и информации через различные платформы, ориентированность на интересы граждан может быть усилена. Это может помочь правительствам более чутко реагировать на ситуации, когда это необходимо, и открыть возможности для расширения партнерских отношений в деле совместного предоставления государственных услуг. Хорошо информированные и наделенные правами и возможностями граждане, в свою очередь, могут способствовать повышению уровня прозрачности и подотчетности. Когда люди играют активную роль в системе управления, повышается степень оперативности, эффективность, инклюзивность и добросовестность государственного сектора. Активное гражданское участие могло бы также способствовать двустороннему обучению, обмену опытом и управлению знаниями с участием правительств и граждан.

В. Гуманистическое руководство и управление

12. Руководители и администраторы государственного сектора играют решающую роль в усилиях по проведению грамотной государственной политики и расширению прав и возможностей людей, а также в усилиях по устойчивому

восстановлению после пандемии. Ожидается, что руководители и администраторы государственного сектора будут реагировать на политические мандаты и претворят цели в практические действия. К этой традиционной функции теперь можно добавить функцию управления трудовыми ресурсами в соответствии с ожиданиями людей в отношении государственных услуг, при этом основное внимание должно уделяться ориентированности на интересы граждан. При решении повседневных проблем организации они, как ожидается, будут прислушиваться ко всем сторонам, понимать надежды и страхи людей, укреплять доверие и улучшать взаимодействие с широким кругом лиц и организационных структур.

13. Таким образом, руководители государственного сектора должны сочетать умение быстро принимать меры и решать проблемы с методами взаимодействия. Руководствуясь целью достижения результатов, они должны иметь четкое видение и представление о направленности работы, а также обладать способностью создавать сети взаимодействия. Они должны тщательно сбалансировать необходимость поддержания целостности и стандартизации с необходимостью идти на риск, экспериментировать и внедрять инновации. Самое главное, руководители и администраторы государственного сектора, безусловно, должны обладать умением проявлять эмпатию.

14. Уже сейчас, после пандемии, растет недоверие между правительствами и гражданами во всем мире. Во время вспышки заболевания правительства многих стран не приняли необходимых мер, чтобы сдержать его распространение. Некоторые политики и государственные чиновники не соблюдали правила пребывания на дому, установленные их собственными правительствами, в результате чего возникли сомнения и, возможно, были дискредитированы рекомендации органов общественного здравоохранения. Правительство должно восстановить доверие общественности посредством лидерства, целеустремленности, проявления эмпатии и профессионализма. Поэтому крайне важно, чтобы правительства прислушивались к людям и понимали, что они чувствуют. Это то, что авторы называют гуманистическим стилем руководства, увязанного со стремлением к достижению результатов. Руководители и администраторы государственного сектора должны осознать, что от них ожидают того, что они приступят к реализации задачи по восстановлению путей будущего развития и дадут общинам новую надежду с целью построения мирных, справедливых и инклюзивных обществ в долгосрочной перспективе.

15. Будучи ориентированными на интересы граждан и гуманитарные принципы, руководители и администраторы государственного сектора будут постоянно играть роль посредника. Деятельность государственного сектора будет сосредоточена на удовлетворении потребностей людей, идеях и данных для поиска новых решений и новых моделей сотрудничества, включая совместное оказание услуг вместе с частным и некоммерческим секторами. Хорошие посредники — это терпеливые, знающие и внимательные люди, которые всегда стремятся к поиску конструктивных решений. Сегодня эти качества являются весьма актуальными для руководителей и администраторов государственного сектора.

С. Гибкая организация труда как новая форма работы в государственном секторе

16. Социальное дистанцирование, режим ограничений, обязательный карантин и необходимость защиты здоровья сотрудников являются в своей совокупности причиной перевода как можно большего количества государственных услуг в режим онлайн для предотвращения распространения вируса во время

пандемии. Это способствовало тому, что многие структуры государственного сектора (и других секторов), стремясь адаптироваться к ситуации, стали ускоренными темпами внедрять технологии в виде онлайн-инструментов и платформ, чтобы продолжить работу в обычном режиме. Эта глобальная реакция была оперативной и положительной. Работники государственного сектора внезапно открыли для себя новые способы проведения совещаний в режиме онлайн, управления проектами, организации рабочего времени с гибким графиком, поддержания контактов с коллегами и предоставления услуг в режиме онлайн. Эти услуги включают обучение и профессиональную подготовку онлайн, медицинские консультации онлайн, регистрацию предприятий, налоговые платежи онлайн и денежные переводы онлайн. Таким образом, можно сказать, что одной из ключевых тенденций в деятельности государственного сектора, возникших в результате пандемии, является тенденция переходу на гибкие формы работы. К ним относятся «работа из дома», «работа из любого места», «дистанционная работа» и условия гибкого рабочего времени.

17. Пандемия побудила многие правительства вкладывать значительные средства в развитие цифрового потенциала. Правительство Ганы, например, использовало свою цифровую платформу “Smart Workplace” для поощрения работы гражданских служащих в онлайн-режиме³. Правительства других стран, в частности Таиланда, в одночасье изменили свои законы или приняли исключения, связанные с работой на дому и онлайн-формами работы. До пандемии работа на дому или из другого места еще могла считаться непрофессиональной, некачественной или просто нарушением правил организации. Обычно такая форма работы утверждалась в исключительных случаях, когда для этого действительно были основания. В Европе концепция работы на дому или из любого другого места была принята в рамочном соглашении на уровне Европейского союза и закреплена в национальных законах, в частности в законе Франции 2012 года⁴. Вместе с тем эта форма работы применялась ограничено. В большинстве африканских и азиатских стран эта практика в качестве формальной практически отсутствует. В некоторых случаях старшие должностные лица переходят на гибкий график работы или работают на дому на разовой основе, с тем чтобы завершить выполнение важных заданий или соблюсти приближающиеся сроки, не отвлекаясь в течение нескольких дней или часов на другие служебные дела.

18. Вместе с тем после пандемии гибкий график работы, по-видимому, станет новой нормой, получившей широкое признание среди многих работников государственного сектора. Так, во Франции в последние годы число государственных служащих, работающих на дому или в дистанционном режиме, увеличилось с менее чем 1 процента до примерно 5 процентов от 2,4 миллиона государственных служащих (за исключением местных государственных служб и больничных работников). В настоящее время доля полностью работающих в дистанционном режиме работников увеличилась до 25 процентов, и примерно 50 процентов работников частично работают из дома или из другого места. Кроме того, во Франции, по данным недавнего обследования, 88 процентов из 8675 работников государственной службы хотели бы и после пандемии продолжать использовать ту или иную форму гибкой работы⁵. Положительными результатами, упомянутыми в обследовании, стали охрана здоровья, снижение транспортных расходов

³ См. <https://smartworkplace.gov.gh/>.

⁴ См. Европейский фонд улучшения условий жизни и труда, «Трудовой кодекс работы в дистанционном режиме» (“*Labour Code covers teleworking*”) (20 июня 2012 года). URL: www.eurofound.europa.eu/publications/article/2012/labour-code-covers-teleworking.

⁵ Обследование, проведенное Национальным агентством по улучшению условий труда (АНАКТ), Министерство труда, занятости и интеграции Франции, июнь 2020 года.

(с дополнительной пользой от уменьшения выбросов углекислого газа), больше автономности в работе и меньший стресс. В Таиланде новые правила позволяют проводить совещания высокого уровня в онлайн-режиме и работать на дому. В Гане государственные учреждения перешли на гибкий график работы, ротацию персонала и работу на дому.

D. Последствия введения гибкого графика работы для рабочего места, культуры и неравенства

19. Существует ряд последствий введения гибкого графика работы, которые необходимо учитывать. В настоящем документе освещаются три вопроса: новое рабочее место; меняющаяся культура государственной службы; и необходимость дальнейшего сокращения разрыва в области цифровых технологий в государственном секторе. Во-первых, появилась возможность отказаться от использования рабочих мест, огороженных рабочих мест и кабинетов и перейти не только на работу на дому, но и на совместное использование рабочих мест или работу в общественных пространствах и специальных помещениях в различных пунктах. Это реалии как для частного, так и для некоммерческого секторов. Однако в государственном секторе наблюдалась инертность в отношении изменений. Этого, возможно, уже не происходит, учитывая концепцию гибкой работы. Учреждениям государственного сектора придется пересмотреть уровень ресурсов и удобств, необходимых для стационарных рабочих мест. Такие новые удобства могут включать в себя ресурсы для самой работы (в том числе для тех, кто работает на местах) и ресурсы для содействия достижению баланса между работой и личной жизнью, такие как спортзалы, душевые, детские сады и медицинские учреждения. Может также возникнуть необходимость в переоценке механизмов эксплуатации зданий и обслуживания государственных учреждений.

20. Во-вторых, эти новые формы работы в государственном секторе будут способствовать изменениям в культуре государственной службы, которые еще предстоит осмыслить. По мере оцифровывания государственного сектора в нем ожидается повышение спроса высокотехнологичные рабочие места. На рабочем месте может возникать напряженность между молодыми поколениями, которые с технологической точки зрения являются грамотными, мобильными и гибкими, и старшими поколениями, которые, как обычно считается, отдают предпочтение правилам и прецедентам и могут ожидать, что руководство будет придерживаться более иерархических стилей управления. Кроме того, работа из любой точки будет иметь последствия для организационной культуры, способов решения проблем и форм коммуникации. К нескольким побочным эффектам удаленной работы относятся: изоляция и отсутствие контактов с человеком, что может иметь негативные последствия для психологического благополучия; трудности в достижении дома баланса между работой и личной жизнью; отсутствие социального взаимодействия с коллегами и обществом, что приводит к возникновению недоразумений; и недостаток возможностей для очного обучения. С тем чтобы сформировать позитивную культуру гражданской службы в процессе восстановления после пандемии, эти проблемы должны быть решены.

21. В-третьих, все еще существует множество видов неравенства и цифрового разрыва между работниками государственного сектора, которые необходимо устранить. Некоторые государственные служащие не имеют доступа к возможностям удаленной работы, поскольку у них нет нужного оборудования и средств, таких как столы, компьютеры, микрофоны, колонки, освещение и соответствующее пространство. Существует также неравенство, обусловленное доходами и географическим местоположением, например в том, что касается доступа к энергоснабжению, а также наличия и стоимости доступа к Интернету во многих

районах. Некоторые государственные служащие заявили о росте счетов за электричество при работе на дому, в связи с чем возникает вопрос о том, как должны начисляться и учитываться расходы, связанные с работой, в новой распределенной рабочей среде.

22. Уровень готовности административных учреждений и министерств также различается. Авторы отмечают, что государственные администраторы высшего уровня лучше оснащены для удаленной работы, чем чиновники более низкого ранга. Однако в некоторых случаях более высокопоставленные должностные лица, которые старше по возрасту, имеют более низкий уровень владения цифровыми технологиями и поэтому предпочитают выходить на работу, чтобы обратиться за технической поддержкой к младшим сотрудникам. Таким образом, может существовать неравенство между иерархическими уровнями. И наконец, может существовать неравенство между полами. Женщины, работающие на дому, часто выполняют тройную задачу: являются домохозяйками, присматривают за детьми (которые, возможно, также учатся в режиме онлайн) и одновременно выполняют свои обязанности государственного служащего. Женщины рискуют потерять часть свободы, которую они ранее имели, выходя на работу. В периоды режима ограничений поступают сообщения о росте бытового насилия. Поэтому важно создать такие условия, чтобы работа на дому в равной степени отвечала интересам обоих полов и чтобы переход на такую форму работы рассматривался в качестве позитивной тенденции для организации, семьи и отдельного человека.

III. Вопросы, касающиеся работников жизненно важных сфер в государственном секторе

23. Пандемия привлекла внимание к специализированным группам работников государственного сектора, которые являются работниками оперативного реагирования, предоставляющими базовые услуги. Эти работники являются государственными служащими, которые в ходе выполнения своих служебных обязанностей непосредственно взаимодействуют с гражданами. В их число могут входить сотрудники системы здравоохранения и медицинский персонал, оказывающий первую помощь медицинский персонал, пожарные, работники почты, санитарные работники и сборщики мусора, водители общественного транспорта и социальные работники. Хотя в результате пандемии 1,5 миллиарда детей остались без доступа к формальному школьному образованию⁶, к числу работников оперативного реагирования также относятся многие учителя, которые продолжают приходить на работу, когда государственные школы открыты для того, чтобы дети продолжали иметь физический доступ к образованию. Полиция также является службой оперативного реагирования, отвечающей за общественный порядок и национальную или региональную безопасность.

24. Работники служб оперативного реагирования оказывают основные услуги во всех общинах по всему миру, даже во время кризиса. Зачастую выполняемые ими задачи невозможно перевести в режим онлайн и нелегко передать на внешний подряд. Сам характер их работы таков, что она не может выполняться работниками на рабочем месте за столом или стеклянными барьерами, а также из дома или в дистанционном режиме. Они делают свою работу на местах, находясь в прямом контакте с населением. Некоторые из них круглосуточно рискуют своей жизнью, предоставляя базовые услуги. Так, в странах, где темпы распространения инфекции наиболее высоки, тест на коронавирус дал положительный

⁶ ЮНИСЕФ, пресс-релиз, 26 августа 2020 года. URL: www.unicef.org/press-releases/covid-19-least-third-worlds-schoolchildren-unable-access-remote-learning-during.

результат у большого числа работников системы здравоохранения. Их самоотверженность и постоянное присутствие во время пандемии имели большое значение не только для системы здравоохранения, которая должна бороться с заболеванием и добиваться снижения смертности среди населения в целом, но и для оказания помощи наиболее уязвимым группам населения, которые могут остаться без нее в эти трудные времена.

25. Считается, что работники служб оперативного реагирования, работающие в непосредственном контакте с населением, в большей степени ориентированы на интересы граждан и имеют больше возможностей для определения проблемных областей и препятствий на пути развития, а также для выявления уязвимых групп населения в той или иной общине и взаимодействия с ними. В некоторых отношениях можно также считать, что они несут больше прямой ответственности перед общинами, которые они обслуживают. Во время пандемии во многих странах общинные медико-санитарные работники, которые подотчетны местным органам власти, наработали опыт в реализации коммуникационных стратегий с местным населением. В Китае, например, общинные работники в городских и сельских населенных пунктах занимались мониторингом ситуации, измерением температуры тела, тестированием на инфекцию и санитарной обработкой зданий и общественных мест, в то время как гражданская полиция выполняла такие задачи, как охрана больниц, перевозка пациентов и патрулирование улиц.

26. В некоторых странах именно в секторе здравоохранения пандемия оказала наиболее заметное давление на работников служб оперативного реагирования, поскольку они столкнулись с необходимостью принятия мер реагирования в связи с возросшей и непредсказуемой рабочей нагрузкой во время пандемии. Пандемия оказала давление на структуры и персонал больниц в ряде стран. Когда показатели инфицирования достигают пиковых значений, то в больницы поступает слишком много пациентов, и врачи и медсестры испытывают сильный стресс. После пандемии тенденция к приватизации здравоохранения или сокращению бюджетов сектора здравоохранения больше не прослеживается. Правительствам следует продолжать разумно инвестировать в системы здравоохранения, делая их доступными, справедливыми и устойчивыми в долгосрочной перспективе, и обеспечивать соблюдение принципа «никто не должен быть забыт».

27. Пандемия подтвердила особую важность работников служб оперативного реагирования государственного сектора и необходимость поддержания привлекательности их рабочих мест. В некоторых странах многие работники увольняются из-за невысокой заработной платы и неблагоприятных условий труда. Необходимо сделать больше для того, чтобы облегчить физическую нагрузку, которую испытывают работники служб оперативного реагирования из-за долгого рабочего дня или подъема тяжелых предметов. Достижения в области робототехники и автоматизации могли бы способствовать облегчению такого бремени. Вместе с тем технология не сможет полностью заменить человека при оказании помощи. Поэтому руководители кадровых служб государственного сектора должны заботиться о потребностях низкоквалифицированных работников, а также содействовать повышению их благосостояния и улучшению условий труда, с тем чтобы они могли предоставлять услуги, необходимые населению.

28. Подводя итог, стоит отметить, что правительствам следует разработать пакеты пособий и компенсации и сбалансированные трудовые договоры для всех категорий работников служб оперативного реагирования, которые отражали бы меняющийся характер работы в государственном секторе и риски, с которыми сталкиваются государственные служащие. Отношения с работниками служб

оперативного реагирования должны выстраиваться на основе принципов справедливости и равноправия. Это имеет жизненно важное значение для обеспечения бесперебойного функционирования государственных служб, особенно в периоды потрясений или кризисов. Необходимо повышать качество управления и уделять внимание физическому и психическому благополучию работников. Предметом внимания со стороны руководства могли бы стать вопросы, касающиеся оказания психологической помощи и создания зон отдыха и выделения времени для отдыха.

29. Важно, чтобы правительства выявляли и внедряли новшества и передовые методы организации работы таких служб, которые делали бы оперативное реагирование эффективным и приемлемым для каждого населенного пункта. К этим службам относятся полиция, пожарные, аварийно-спасательные службы, службы ликвидации последствий стихийных бедствий, парковочные службы, службы управления движением, приюты для бездомных животных, службы наружного освещения, похоронные службы и многие другие. И наконец, правительствам следует продолжать упорядочивать процедуры, обеспечивать надлежащую профессиональную подготовку и содействовать обновлению трудовых ресурсов государственного сектора. Следует внимательно подходить к вопросам приема на работу и профессионального роста работников, с тем чтобы государственный сектор мог привлекать новые навыки и компетенции и способствовать их развитию.

IV. Стратегические рекомендации

30. В ближайшем будущем, когда во многих странах, и в частности в странах с высоким и средним уровнем дохода, гибкий график работы и онлайн-коммуникация будут по умолчанию практиковаться как в государственном, так и в частном секторах, все больше государственных услуг будет предоставляться в режиме онлайн. В качестве примеров можно назвать приложения для отслеживания контактов в области здравоохранения, обработку заявлений на получение пособий по социальному обеспечению, услуги по трудоустройству и многие другие. С тем чтобы обеспечить соблюдение принципа «никто не должен быть забыт», необходимо создать больше центров предоставления государственных услуг и внедрить протоколы обслуживания для оказывать более индивидуализированных услуг уязвимым и целевым группам граждан. Пандемия COVID-19 – это лакмусовая бумажка для проверки компетентности и добросовестности государственного сектора. Хотя авторы отмечают, что в целом государственные служащие компетентны и преданны своей работе, из пандемии можно извлечь уроки, конкретно связанные с новыми видами трудовых договоров и нововведениями при приеме на работу и обучении, имеющими отношение к ожидаемым изменениям в административных процедурах и трудовых нормах.

Новые виды трудового договора

31. Необходимость перехода на гибкий график работы не только соответствует формирующейся в связи с пандемией тенденции, но и согласуется с более широкими тенденциями в частном секторе, где наблюдается рост экономики свободного заработка. Это также отражает предпочтения молодых поколений, которые вместо поиска пожизненной работы в большей степени стремятся к постоянному профессиональному росту. Правительствам необходимо разработать соответствующие механизмы организации работы по гибкому графику и контрактам для работников государственного сектора. Необходимо будет пересмотреть трудовое законодательство, с тем чтобы оно отражало условия гибкого труда. Необходимо также обеспечить соблюдение определенного баланса между

защитой прав трудящихся и предоставлением государственных услуг. Рабочие часы и правила необходимо привести в соответствие с новой практикой. Следует предотвращать возникновение непреднамеренных последствий внедрения гибкого графика работы, гибких контрактов и других новых форм работы в государственном секторе. Кроме этого, необходимо, в частности, рассмотреть вопросы, связанные с тем, что между работниками, работающими по новым и старым контрактам, возникает недоверие и беспокойство по поводу гарантий занятости.

32. Поэтому не исключено, что в ближайшем будущем мы увидим более «смешанные» трудовые ресурсы, в составе которых одни работники будут иметь пожизненный контракт, другие — контракт с фиксированными сроками, а третьи — контракт на очень короткий срок. При разработке новых договоренностей необходимо учитывать профессиональную пригодность работников для работы в государственных структурах и ведомствах; взаимодействие между «традиционными» работниками и работниками «новой эры»; пути карьерного роста; и пособия по социальной защите. Все это, в дополнение к возможности работы на дому или из любого другого места, делает будущее трудовых ресурсов государственного сектора перспективным и полным возможностей.

33. Всем государственным организациям также потребуется пересмотреть традиционную политику, правила и положения в области управления людскими ресурсами, с тем чтобы отразить в них гибкий подход к работе. Речь здесь может идти о рабочих часах, официальных почтовых адресах, рабочих местах и предметах имущества, относящихся к физическому служебному помещению, таких как кофеварки, принтеры и настольные компьютеры. Эти положения необходимо внедрять применительно к различным видам работ и категориям трудовых ресурсов в государственном секторе. И наконец, правительствам следует разработать протоколы и руководящие принципы оценки результатов работы в рамках новых гибких режимов работы. Это поможет согласовать ожидания руководителей, работников, граждан и политиков в отношении трудовых ресурсов государственного сектора.

Новаторские методы набора кадров

34. Работники государственного сектора должны иметь не только базовые навыки чтения, письма, счета и грамотности, но и обладать эмоциональным интеллектом, умением проявлять эмпатию, восприимчивостью к инновациям и предпринимательскими навыками. Большое значение в государственном секторе имеет также цифровая грамотность. Сюда входят не только базовые компьютерные навыки, но и те, которые связаны с выявлением вбросов фальшивых новостей, методами онлайн-коммуникации, визуализацией данных, анализом данных, онлайн-управлением совещаниями и конференциями и другими онлайн-инструментами, которые необходимы для повышения эффективности руководства работниками и управления проектами. Поэтому процесс приема на работу должен также предусматривать процедуры проверки или измерения уровня владения этими навыками, чтобы успешно сформировать потенциал высококвалифицированных трудовых ресурсов государственного сектора.

35. Правительствам следует продолжать инвестировать средства в технологические процессы приема на работу, такие как размещение объявлений о вакансиях, проведение экзаменов и собеседований. Для оценки профессиональной пригодности могут также использоваться цифровые данные или цифровые следы. Независимо от вида занятости общие процессы приема на работу должны отражать принципы справедливости, транспарентности, подотчетности и эффективности. И наконец, с учетом вышеизложенного обсуждения вопроса о

реформировании служб оперативного реагирования и локализации трудовых ресурсов государственного сектора важно уделять особое внимание набору компетентных работников для таких служб на местном уровне.

Непрерывное соответствующее обучение

36. В настоящее время управленческая культура государственного сектора может включать в себя организацию работы в дистанционном режиме с проявлением эмпатии и обучение разделению обязанностей с персоналом, предоставление большей автономии членам своих групп при сохранении контакта с ними. Некоторые правительства распространили среди руководителей инструкции в отношении более эффективного использования режима дистанционной работы. Все правительства могут учиться друг у друга и вместе принимать новые руководящие принципы. Следует организовать обучение этим новым навыкам, и оно должно быть направлено на развитие умения использовать средства видеоконференций для проведения совещаний, профессиональной подготовки и обмена важнейшей информацией в режиме реального времени. Это позволит увеличить число участников учебных мероприятий, совещаний и конференций. Это поможет сократить расходы участников и учреждений с точки зрения места их проведения и логистики. При правильном подходе с их помощью можно также расширить обмен информацией. На онлайн-платформах могут быть размещены новые инструменты сетевого взаимодействия. Это потенциально может способствовать расширению сотрудничества между учреждениями. Иначе говоря, методы работы могут эволюционировать и иметь положительный эффект для трудовых ресурсов государственного сектора.

37. Государственный сектор должен создавать равные условия для предоставления цифровых возможностей независимо от географического положения, пола, возраста и занимаемой должности. Особое внимание следует также уделять государственному сектору местного уровня, многие работники которого отстают от работников государственного сектора национального уровня по степени грамотности в области цифровых технологий. Таким образом, наряду с инвестициями в процесс цифровизации — укрепление инфраструктуры и защита данных — должно быть организовано обучение всего персонала государственной службы. Сейчас, когда широко практикуется онлайн-обучение, правительства могли бы рассмотреть вопрос о сотрудничестве в целях организации этого обучения на совместной основе. Такие учебные программы могли бы осуществляться специализированными школами государственного управления и государственной политики.

V. Заключение

38. Пандемия выявила те функции государственного сектора, в которых необходимо развивать потенциал, например, координация во время кризиса, система здравоохранения и стратегии экономического и социального восстановления. Что еще более важно, она ускорила тенденцию к цифровизации и переходу на гибкий график работы в государственном секторе. Она открыла возможности для новых форм работы с использованием технологий и новых видов контрактов в государственном секторе. Пандемия также напомнила нам о ключевой роли оказывающих первую помощь работников в секторе здравоохранения и других секторах и о том, как важно укреплять потенциал трудовых ресурсов государственного сектора на местном уровне.

39. Правительства могут нарастить возможности для реагирования на будущие кризисы за счет разработки будущих планов в отношении деятельности и трудовых ресурсов своего государственного сектора на основе всестороннего анализа недавних уроков. Мы должны принимать во внимание цифровой разрыв в составе трудовых ресурсов, новые «смешанные» трудовые ресурсы, преимущества и недостатки новых форм работы, а также необходимость вернуться к вопросам финансирования сектора оперативного реагирования и трудовых ресурсов государственного сектора на местах. И наконец, мир серьезно пострадал от крупномасштабных диспропорций, возникших в связи с пандемией COVID-19. В дальнейшем всем лидерам и руководителям необходимо будет проявлять высокий уровень сознания для применения гуманистического стиля управления, с тем чтобы направить мир по пути устойчивого восстановления и вернуться к выполнению Повестки дня на период до 2030 года.
