



---

**Комитет экспертов по государственному управлению**

Двадцать первая сессия

4–8 апреля 2022 года

Пункт 8 предварительной повестки дня\*

**Вопросы трудовых ресурсов государственного сектора**

**Вопросы кадрового потенциала и легитимности  
государственного сектора в связи с достижением целей  
в области устойчивого развития**

**Записка Секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Алкетой Песи в сотрудничестве с коллегами по Комитету Девон Роу и Наджат Заррук.

---

\* E/C.16/2022/1.



## **Вопросы кадрового потенциала и легитимности государственного сектора в связи с достижением целей в области устойчивого развития**

### *Резюме*

В настоящей работе авторы подробно рассматривают роль потенциала и легитимности персонала государственного сектора в деле достижения целей в области устойчивого развития и создания надежной и эффективной системы кризисного управления, в частности, в контексте пандемии коронавирусной болезни (COVID-19). Авторы стремятся развивать предыдущие программные рекомендации Комитета экспертов по государственному управлению, уделяя особое внимание подходу на основе потенциала государственного сектора, способствующему развитию устойчивых людских ресурсов и профессиональных знаний, которые содействуют достижению целей в области устойчивого развития и, в случае возникновения кризисов, могут быть мобилизованы для преодоления их последствий.

Надежная и эффективная система управления кризисами требует компетентного руководства, надлежащего потенциала управления и легитимности управления. Для кризисного управления авторы предлагают применять подход на основе использования потенциала, в соответствии с которым в государственном секторе создается запас ресурсов и профессиональных знаний, которые, в случае острой необходимости, могут быть задействованы и быстро передислоцированы, а также могут выступать в качестве составного элемента для более устойчивых стратегий по достижению целей в области устойчивого развития.

В дополнение к такому подходу к обеспечению кризисной готовности на основе потенциала представляется полезным уделить внимание вопросам надежности, благодаря которым за счет гибкой адаптации, оперативного изменения и прагматичного перенацеливания политики укрепляется способность лиц, принимающих решения, реализовывать в условиях бурных событий общественную повестку дня, функцию или ценность. При формировании и реализации решений управленческих задач такая динамическая устойчивость требует умения идти в ногу со временем, наличия гибкого кадрового состава, расширения сотрудничества в рамках всего правительства, творческого мышления и более тесных отношений с заинтересованными сторонами.

Авторы также обращают внимание на целесообразность повышения качества работы правительства, залогом которого являются назначаемые на основе заслуг профессиональные чиновники, действующие независимо от политической сферы. Этому может способствовать дальнейшее развитие практики цифрового управления. Важно отметить, что в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года о качестве работы правительства можно судить по уровню приверженности работников государственного сектора решению вопросов социальной справедливости и сокращения неравенства и административных издержек при разработке и реализации политики и программ.

## I. Введение

1. Основой для обеспечения поступательного, всеохватного и справедливого экономического роста и развития является признание вопросов развития людских ресурсов стержневым компонентом устойчивого развития и разработка краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных стратегий для действенного укрепления потенциала людских ресурсов и подготовки образованных, квалифицированных, здоровых, умелых, продуктивных и способных к адаптации трудовых ресурсов (см. резолюцию [74/236](#) Генеральной Ассамблеи). Еще в 1992 году в Повестке дня на XXI век было признано, что способность страны к устойчивому развитию определяется потенциалом ее населения. Принимая во внимание, что во многих странах государственные служащие, независимо от уровня их доходов, составляют крупный сегмент общества, уделение внимания трудовым ресурсам государственного сектора является важной частью таких стратегий. Согласно базе данных «Всемирные показатели государственной службы» (“Worldwide Bureaucracy Indicators”) Всемирного банка, на долю людских ресурсов государственного сектора приходится около 32 процентов оплачиваемой занятости. Таким образом, людские ресурсы государственного сектора должны стать одним из критериев развития людских ресурсов, позволяющих обществу правильно оценивать ситуацию.

2. Пандемия коронавирусной болезни (COVID-19) явилась серьезным испытанием для политического руководства, институциональных основ на местном, национальном и глобальном уровнях и доверия общества к правительствам и работникам государственного сектора. В условиях пандемии приходилось осуществлять устойчивые стратегии для преодоления кризиса и одновременного продолжать усилия по достижению целей в области устойчивого развития. В 2021 году Комитет экспертов по государственному управлению вынес рекомендации относительно роли инклюзивных, эффективных и жизнестойких институтов для устойчивого восстановления после пандемии и своевременного осуществления целей в области устойчивого развития (см. [E/2021/44-E/C.16/2021/7](#), глава III.D). Что касается трудовых ресурсов государственного сектора, то Комитет рекомендовал уделить особое внимание работникам служб оперативного реагирования, обеспечив, чтобы их рабочие места, которые являются ключевыми в борьбе с пандемией в таких стратегических областях, как здравоохранение, образование, санитария, удаление отходов и общественный транспорт, оставались достаточно привлекательными, обеспечивая надлежащие и безопасные условия труда и надлежащие системы оплаты труда и вознаграждения. Комитет также рекомендовал расширить сферу трудовых отношений в государственном секторе, стимулируя более гибкий график работы и более широкое использование информационно-коммуникационных технологий с учетом различий в доступе к цифровым технологиям и профессиональной подготовке, а также гендерного неравенства. Наконец, Комитет высказал мнение, что восстановлению доверия к правительству может способствовать гуманистический стиль руководства и управления, а также ориентация на интересы граждан при предоставлении государственных услуг.

3. В настоящей работе авторы предлагают расширить эти программные рекомендации путем уделения внимания подходу на основе потенциала государственного сектора, что может помочь в укреплении устойчивых людских ресурсов и профессиональных знаний, которые могут быть задействованы во время кризиса и в интересах достижения целей в области устойчивого развития. Проблемы, связанные с отсутствием стабильности и являющиеся следствием неожиданных, непоследовательных, непредсказуемых и неопределенных событий, могут продолжать возникать и требовать надежного управления.

Укрепление потенциала кризисного управления может привести к изменениям, которые помогают также решать крупные общественные проблемы, такие как бедность и неравенство. В связи с кризисами возрастает необходимость решения посредством эффективного управления проблем социальной уязвимости и борьбы с неравенством в его многочисленных проявлениях (таких, например, как бедность, пол и возраст) и может произойти укрепление потенциала (например, на основе многостороннего сотрудничества), который становится важным составным элементом в деле достижения целей в области устойчивого развития.

4. Таким образом, основными уроками, извлеченными из опыта борьбы с пандемией COVID-19, является создание устойчивого потенциала людских ресурсов и профессиональных знаний, которые могут быть задействованы во время кризиса и в интересах достижения целей в области устойчивого развития. В этой связи, как представляется, особенно важную роль в отношении качества работы правительства и эффективного формирования политики играет профессионализация работников государственного сектора на всех уровнях. Передовой опыт по созданию устойчивого потенциала государственного сектора и стратегий обеспечения надежности управления имеется как в развитых, так и в развивающихся странах. Даже в условиях низкого потенциала сильное политическое руководство и умелые стратегии, которые на основе сотрудничества и сетей повышают доверие в обществе, могут способствовать успешному осуществлению целей в области устойчивого развития.

5. Наконец, сокращение бремени административных издержек и снижение уровня неравенства в связи с государственным управлением будут иметь центральное значение для выполнения обязательства «никого не оставить без внимания» и достижения целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

## **II. Укрепление потенциала и легитимности государственного сектора в интересах управления кризисами**

### **Потенциал и легитимность государственного управления в интересах управления кризисами**

6. Пандемия COVID-19 стала тревожным звонком в отношении роли правительств в целом и роли трудовых ресурсов государственной службы в частности. Пандемия, названная «экстремальным кризисом», или «ситуацией, при которой существует очевидная угроза основным ценностям или жизнеобеспечивающим функциям социальной системы, требующая срочных действий по исправлению положения в неопределенных обстоятельствах», потребовала разработки четких стратегий по борьбе с ней<sup>1</sup>. Слабости в обеспечении готовности к пандемии перекликаются с многоплановым характером кризиса в области здравоохранения, быстро переросшим в экономический, социальный и гуманитарный кризис, в котором нашли отражение взаимосвязь глобальной экономики, путешествий и торговли, а также неравенство в отношении социальных, экономических и медицинских аспектов.

---

<sup>1</sup> См. Tom Christensen, Per Lægveid and Lise H. Rykkja, “Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy”, *Public Administration Review*, vol. 76, No. 6 (November–December 2016); and Uriel Rosenthal, Michael T. Charles and Paul ‘t Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism* (Springfield, Illinois, Charles C. Thomas Publisher, 1989), p. 10.

7. Факты свидетельствуют о том, что надежная и эффективная система управления кризисами требует компетентного руководства, надлежащего потенциала управления и легитимности управления. Потенциал государственного сектора или потенциал государственного управления и политики обычно определяют как набор навыков, возможностей и ресурсов, необходимых для выполнения функций в области политики, от предоставления государственных услуг до разработки и осуществления политики<sup>2</sup>. Однако при этом часто упускают из виду набор возможностей государственного сектора, необходимых для управления кризисом, или вместо того, чтобы обратить внимание на внутренние ресурсы государственного сектора, включая роль людских ресурсов, уделяют чрезмерное внимание экзогенным факторам, таким как политическое лидерство.

8. Как правило, о легитимности государственного управления судят по тому, как общество доверяет правительству во время управления кризисом. Завоевание доверия и построение взаимно доверительных отношений — это сложная работа, которая зависит от качества опыта общения граждан с государственными учреждениями и, точнее, с государственными служащими. Кроме того, при наступлении кризиса доверие к учреждениям может крепнуть или подрываться.

9. С одной стороны, в сложных и драматических ситуациях, вызванных кризисом, например, после террористических актов или во время войн, поддержка государственных учреждений часто возрастает (эффект «сплочения вокруг флага»), поскольку граждане склонны более активно поддерживать общественных деятелей или учреждения, которые ассоциируются с государством. В частности, в первые месяцы пандемии граждане, как правило, поддерживали правительственные стратегии, независимо от политического статуса режима. В демократических консолидированных режимах, несмотря на споры о правильности стратегий управления кризисом, общественная поддержка во время кризиса, как правило, растет.

10. С другой стороны, кризисы — это политически и эмоционально окрашенные события, в связи с которыми обостряются споры между различными заинтересованными сторонами и в прессе появляется больше негативных сообщений или фальшивых новостей. Последствия такой инфодемии, определяемой как избыточный объем информации, включая ложную или вводящую в заблуждение информацию, в цифровой и физической среде во время вспышки заболевания, особенно заметно ощущаются в политически поляризованном обществе. Снижение доверия к правительству, учреждениям и государственной службе свидетельствует также о росте авторитарного популизма и отступлении демократических институтов.

11. В 2021 году в своем докладе под названием «Наша общая повестка дня» Генеральный секретарь обратил внимание на увеличивающийся разрыв между людьми и учреждениями, которые должны служить их интересам, что ведет к активизации общественных движений по всему миру, а также находит отражение в реакции общества на пандемию (например, нерешительность в отношении вакцин). Он подчеркнул, что пора обновить общественный договор как между правительствами и их народами, так и внутри обществ, чтобы восстановить доверие и усвоить всеобъемлющее видение прав человека. Он отметил, что люди должны воочию увидеть, как результаты проявляются в их повседневной жизни, в том числе через актуализацию механизмов управления, улучшающую

<sup>2</sup> См. Xun Wu, Michael Howlett and M. Ramesh, eds., *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice* (Palgrave Macmillan, 2018); and Mariana Mazzucato and Rainer Kattel, “COVID-19 and public-sector capacity”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 36, Supplement 1 (2020).

предоставление общественных благ и открывающую новую эру всеобщего охвата социальной защитой, здравоохранением, образованием и профессиональной подготовкой и обеспечения достойной работой и жильем, равно как и всеобщего доступа к Интернету к 2030 году в качестве одного из основных прав человека. Его доклад перекликается с подходом, ориентированным на интересы граждан, который получил поддержку в докладе Комитета о работе его двадцатой сессии.

12. Успех стратегий борьбы с пандемией был не везде одинаковым и иногда проявлялся весьма неожиданным образом. Например, в исследованиях, посвященных стратегическим мерам реагирования европейских государств<sup>3</sup>, в качестве возможных детерминантов успешного управления кризисом был определен ряд факторов, касающихся типа правительства, общего управления, конкретных возможностей учреждений, связанных с сектором здравоохранения, общественного доверия и партийных предпочтений, которые допускали возможность существования некоторых нелогичных взаимосвязей: более оперативно и решительнее действовали более централизованные страны с более низким уровнем эффективности государственного управления, свободы и общественного доверия, но имеющие отдельное министерство здравоохранения, возглавляемое министром с медицинским образованием. Из-за наличия высокого (предполагаемого) потенциала члены правительства некоторых стран могли почувствовать себя излишне самоуверенными, результатом чего становилось запоздалое реагирование на ранних стадиях пандемии. Кроме того, более консервативные и авторитарные правительства реагировали оперативнее, но в области здравоохранения это не всегда приводило к более успешным результатам. Однако трудности демократических режимов в плане принятия принудительных или просто необходимых мер компенсировались преимуществами более свободного потока информации и более высокого общественного доверия. В некоторых странах ощущаются отголоски влияния такого режима, когда в демократической стране лидеры с авторитарным подходом препятствуют распространению информации и подрывают общественное доверие. Некоторые страны с низким или средним уровнем дохода продемонстрировали стратегии, позволившие при наличии ограниченных ресурсов замедлить распространение пандемии.

13. В 2020 году Фрэнсис Фукуяма отметил, что «в вопросе об эффективном реагировании на кризис главная разделительная линия будет проходить не между автократиями, с одной стороны, и демократиями — с другой. Решающим фактором эффективности будет не тип режима, а потенциал государства и, прежде всего, доверие к правительству»<sup>4</sup>.

14. Несмотря на эти сложности, процесс изучения политики начался, и эти знания могут способствовать появлению более эффективных стратегий реагирования на кризисные ситуации. Это особенно актуально перед лицом тройного кризиса в виде изменения климата, потери биоразнообразия и загрязнения окружающей среды, который, будучи отражением некоторых из основных глобальных рисков, в настоящее время разрушает планету. В этот период экологической, политической и социально-экономической напряженности необходимо институционализировать новый мир управления людскими ресурсами.

15. В разных уголках мира уже наблюдаются некоторые аспекты этих изменений. В Доминике, например, стремящейся стать первой климатоустойчивой

<sup>3</sup> Dimiter Toshkov, Brendan Carroll and Kutsal Yesilkagit, “Government capacity, societal trust or party preferences: what accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe?”, *Journal of European Public Policy* (2021).

<sup>4</sup> Francis Fukuyama, “The thing that determines a country’s resistance to the coronavirus”, *The Atlantic*, 30 March 2020.

страной, получили признание устойчивые подходы, которые были интегрированы в принятый на острове план повышения устойчивости к изменению климата и восстановления, стратегию преобразования государственного сектора и постоянный организационный обзор и реклассификацию.

16. В игру вступают и некоторые другие глобальные тенденции, такие как рост населения и глобализация, которые, возможно, приведут к появлению новых всемирных пандемий. Последствия пандемии дают возможность переосмыслить роль персонала государственного сектора в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и решении крупных общественных проблем, при сохранении поддержки усилий по достижению целей в области устойчивого развития.

### **Устойчивый потенциал государственного сектора**

17. Как уже отмечалось, подход на основе потенциала позволяет правительствам создавать запас ресурсов и профессиональных знаний, которые могут быть использованы для управления кризисом и стать составным элементом более устойчивых стратегий по достижению целей в области устойчивого развития. Потенциал государственного сектора находит отражение на индивидуальном, организационном и системном уровнях, фокусируясь в рамках комплексного подхода на всем стратегическом процессе. Как показал опыт борьбы с COVID-19, наличие сильного государственного потенциала не является достаточной предпосылкой для более высоких показателей в кризисном управлении, но это необходимое условие имеющихся вариантов политики.

18. В последние годы в Карибском регионе, например, организации государственного сектора в основном из-за своей уязвимости к стихийным бедствиям и изменениям окружающей среды, мер жесткой бюджетной экономии, ограниченного институционального потенциала и стремления повысить эффективность с помощью усилий по преобразованию государственного сектора сталкиваются со значительным давлением в пользу перемен. Существует понимание того, что для выживания они больше не могут просто реагировать на изменения вокруг себя, а должны активно формировать свою среду, чтобы максимально повысить собственную эффективность и стать устойчивыми. Такая трансформация нужна не просто для того, чтобы пережить кризис, она требует бюджетной дисциплины, развития людских ресурсов, экологической устойчивости и улучшения условий ведения бизнеса. Для обеспечения устойчивости снижения экономической и экологической уязвимости уже недостаточно. Применять традиционную бизнес-модель в виде простого реагирования на изменения уже больше нельзя; вместо этого следует задуматься о переменах, и здесь важно обеспечить достаточную гибкость государственного сектора, чтобы он мог действовать в соответствии с ними.

19. Одним из важных уроков, полученных в ходе борьбы с COVID-19, является понимание важности создания в обычное время избыточных или свободных возможностей, что противоречит новому подходу в системе государственного управления, в соответствии с которым основное внимание следует уделять эффективности, рентабельности или оптимизации ресурсов. Роль сильного потенциала систем здравоохранения в борьбе с пандемией все чаще подчеркивается в различных исследованиях (например, в Германии и Сингапуре). Между тем потенциал, как правило, по-прежнему измеряется физическими ресурсами, такими как наличие больничных коек, и при этом игнорируется роль свободных возможностей персонала государственных служб, например, медицинских работников или военных, которые могут быть гибко передислоцированы для урегулирования чрезвычайной ситуации в области здравоохранения.

20. Как показал опыт Сингапура на ранних стадиях пандемии, возможность мобилизовать соответствующий персонал из других частей государственного сектора, например, сотрудников следственных органов из полиции и вооруженных сил, в огромной степени способствовала укреплению потенциала правительства по отслеживанию контактов. В настоящее время во многих странах с низким и средним уровнем дохода, где проводятся новые реформы государственного управления с акцентом на эффективность, условия для реализации этой стратегии сильно ограничены, что требует изменения вектора направленности усилий в области укрепления потенциала.

21. Устойчивым правительствам необходимо также укреплять потенциал, менталитет, опыт, навыки и инструменты для стратегического прогнозирования и управления рисками. Эти навыки отличаются от тех, которые необходимы для преодоления текущего кризиса, и относятся к способности предвидеть будущие потрясения. Персонал, участвующий в такой деятельности, следует нацеливать на долгосрочную перспективу, стараясь не загружать его оперативной деятельностью и процедурами. Кроме того, в целях учета того, что для большинства сложных кризисов, с которыми может столкнуться мир, понятие границ не существует, эти возможности необходимо распространить и на сети международного сотрудничества.

22. Термин «государственное управление» целесообразно рассматривать в широком смысле, включая сюда не только правительство на национальном уровне, но также и прежде всего органы управления на субнациональном уровне, будь то делегированные службы или местные и региональные органы власти. Борьба с пандемией COVID-19 продемонстрировала решающую роль, которую на переднем крае оперативного реагирования на пандемию играют местные органы власти, в частности, путем информирования и повышения осведомленности населения, распространения средств профилактики или защиты, а также путем обеспечения доступа к уходу и основным общественным услугам, таким как водоснабжение, электричество и общественный транспорт.

23. В условиях кризисного управления проявляется важная роль устойчивых институциональных конструкций, которые обеспечивают возможность принятия решений на основе экспертного мнения (например, автономные регулирующие органы). Потенциал государственного сектора нуждается также в надлежащем количестве людских ресурсов с необходимой подготовкой и навыками для выполнения поставленных задач — от местных пожарных, полицейских и медицинских работников до государственных руководителей и экспертов, принимающих решения на более высоком уровне по таким вопросам, как карантин и экстренная помощь. Сильные институциональные основы (например, автономные процессы принятия решений и профессиональные сотрудники, а не политические назначенцы) могут смягчить роль авторитарных политических лидеров, пытающихся отодвинуть на второй план ключевые учреждения и экспертов по вопросам политики.

24. Граждане должны верить, что их правительства отреагируют на их потребности, ожидания и приоритеты, опираясь на опыт, технические знания, потенциал и беспристрастность для принятия наилучших возможных решений на основе имеющейся информации. Это особенно сложно во времена партийной поляризации, когда отношение элит и граждан к происходящему определяется их партийной принадлежностью<sup>5</sup>. Между тем в условиях кризиса потребность в политике, основанной на фактах, и решениях, ориентированных на граждан, особенно высока. Новые исследования показывают, что, при прочих равных

<sup>5</sup> James N. Druckman, Erik Peterson and Rune Slothuus, “How elite partisan polarization affects public opinion formation”, *American Political Science Review*, vol. 107, No. 1 (February 2013).

условиях, люди больше доверяют не политическим оценкам, а оценкам на основе мнения экспертов<sup>6</sup>.

25. Что касается потенциала государственного сектора, включая кадровый потенциал, то нередко плохо обстоят дела в развивающихся странах, что делает их еще более уязвимыми к кризисам. Например, в ходе недавнего исследования, проведенного в семи странах, во многих больницах была выявлена опасная нехватка лицевых масок<sup>7</sup>. Кроме того, было установлено, что из-за ограниченных возможностей системы здравоохранения наблюдается серьезная нехватка респираторов, коек в отделениях интенсивной терапии и людских ресурсов, таких как врачи и медсестры.

26. В последние десятилетия в соответствии с условиями оказания помощи, такими как программы структурной перестройки, иногда приходилось сокращать бюджетные расходы и/или поощрять приватизацию государственного сектора здравоохранения, что имело пагубные последствия для потенциала здравоохранения<sup>8</sup>. Тем не менее, как показано в разделе III, некоторые развивающиеся страны творчески подошли к использованию важных стратегий для повышения надежности управления.

### **III. Надежность управления в качестве подхода на основе динамической устойчивости в поддержку достижения целей в области устойчивого развития**

27. Пандемия COVID-19 стала суровым напоминанием о том, что здоровье человека неразрывно связано со здоровьем и благополучием планеты, экономики и общества. Кроме того, эту пандемию можно рассматривать как еще одно испытание в дополнение к другим проблемам, таким как масштабные наводнения, засуха и большие потоки беженцев, которые еще больше подрывают потенциал государственного сектора. Проблемы, связанные с отсутствием стабильности и являющиеся следствием неожиданных, непоследовательных, непредсказуемых и неопределенных событий, будут продолжать возникать и требовать надежного управления.

28. Надежные стратегии управления означают «способность одного или нескольких лиц, принимающих решения, поддерживать или реализовывать государственную повестку дня, функцию или ценность перед лицом вызова и стресса в результате бурных событий и процессов, посредством гибкой адаптации, оперативного изменения и прагматичного перенацеливания управленческих решений»<sup>9</sup>. Другими словами, надежность управления означает

<sup>6</sup> Victor Lapuente, “El leviatán contra la COVID”, presentation during the conference of the Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Bogotá, November 2021.

<sup>7</sup> Афганистан, Бангладеш, Гаити, Демократическая Республика Конго, Непал, Сенегал и Объединенная Республика Танзания.

<sup>8</sup> Anis Z. Chowdhury and K.S. Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic in developing countries: lessons from selected countries of the global south”, *Development*, vol. 63, Nos. 2–4 (December 2020).

<sup>9</sup> См. Christopher Ansell, Eva Sørensen and Jacob Torfing, “The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems”, *Public Management Review*, vol. 23, No. 7 (2021); John M. Anderies, and Marco A. Janssen, “Robustness of social-ecological systems: implications for public policy”, *Policy Studies Journal*, vol. 41, No. 3 (August 2013); and Michael Howlett, Giliberto Capano and M. Ramesh, “Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design”, *Policy and Society*, vol. 37, No. 4 (2018).

динамическую устойчивость, вовлекающую субъектов в адаптивный поиск нового, возникающего порядка вместо восстановления прошлого равновесия.

29. Надежное управление требует гибких и подвижных государственных учреждений, программ и трудовых ресурсов, которые могут трансформироваться и адаптироваться в беспокойные времена. Вызовом для инновационных и масштабируемых решений, обеспечивающих надежность управления, являются закрытые бюрократические структуры, которые сформировались на основе крупных, разделенных и изолированных иерархий, карьерного роста и должностей, производства стандартизированных процедур и государственных услуг, фиксированных на контроле административных систем и бюрократической культуры, исключающей возможность ошибки.

30. В прошлом многие страны с низким и средним уровнем дохода уже умело применяли стратегии надежного управления. Примерами применения эффективной модели, адаптированной ко времени и местным условиям, которая позволяет мобилизовать и привлечь к участию более широкие слои общества, могут, например, служить действия правительства штата Керала в Индии и правительства Вьетнама.

31. Во Вьетнаме произошло объединение различных подразделений системы здравоохранения в Центр по контролю за заболеваниями в качестве организации системы здравоохранения, что позволило сэкономить огромные ресурсы. Своевременное создание официального комитета по борьбе с пандемией помогло свести воедино все стратегии общественного здравоохранения. Мобилизация различных заинтересованных сторон и сообществ помогла увеличить объем ресурсов и обеспечить синхронное осуществление стратегий реагирования, даже когда эти стратегии требовали значительных личных или финансовых жертв. Полезной оказалась организация профессиональной подготовки по вопросам лечения COVID-19 для медицинских работников всей системы больниц, что позволило расширить доступность медицинских услуг. Оперативная публикация руководств по реагированию помогла задействовать все уровни системы здравоохранения и вовлечь в работу все слои общества<sup>10</sup>.

32. В Марокко межведомственная комиссия, представляющая все заинтересованные стороны, разработала надежную дорожную карту, нацеленную, в частности, на информирование и повышение осведомленности, обеспечение распределения профилактических и защитных материалов и оборудования, создание структур, необходимых для функционирования национального процесса вакцинации, поддержку секторов, пострадавших от кризиса, и мобилизацию ресурсов. Это позволило Марокко войти в число стран, которые считаются успешно справляющимися с пандемией.

33. Арсенал надежных стратегий управления продолжает расти, но в некоторых первоначальных стратегиях, появившихся во время пандемии, обнаруживаются пока свободные ниши, подходящие, в частности, для трудовых ресурсов государственной службы.

34. В странах с ограниченным потенциалом государственного сектора ключевую роль в деле обеспечения эффективной координации между различными государственными ведомствами и их различными уровнями играет общегосударственный подход. Правительство штата Керала в Индии, например, создало 18 межведомственных комитетов с участием всех ветвей власти, представители

<sup>10</sup> Huy Van Nguyen and others, “An adaptive model of health system organization and responses helped Vietnam to successfully halt the COVID-19 pandemic: what lessons can be learned from a resource-constrained country”, *The International Journal of Health Planning and Management*, vol. 35, No. 5 (September 2020).

которых ежедневно собираются для оценки ситуации. В Аргентине за работу отдела общей координации комплексного плана по предотвращению событий в области общественного здравоохранения международного значения отвечает глава Кабинета министров<sup>11</sup>.

35. Для обеспечения гибкой мобилизации и демобилизации ресурсов в отношении всех организаций, уровней и секторов в целях расширения масштаба принятия конкретных решений для удовлетворения меняющихся потребностей и спроса большое значение имеет возможность масштабирования. Для удовлетворения неотложных потребностей, связанных с COVID-19, некоторые правительства создали государственный банк вакансий, включив в него стажеров, вышедших на пенсию работников здравоохранения или студентов медицинских и сестринских факультетов. Для оказания помощи в осуществлении различных мер инфекционного контроля правительством штата Керала было мобилизовано более 300 000 добровольцев. Эти дополнительные трудовые ресурсы, участвующие на добровольной или компенсационной основе, пригодились для оказания помощи медицинским работникам. Между тем, жесткие и высоко формализованные бюрократические системы управления людскими ресурсами, в случае необходимости быстрой адаптации и реализации таких новых политических мер, могут столкнуться с оперативными трудностями.

36. Накопленный, хотя и ограниченный опыт кризисного управления подтверждает необходимость совместного партнерства на основе расширения контактов, наряду с усилением координации и укреплением сотрудничества внутри и между организациями и различными заинтересованными сторонами, включая общественность. Такое сотрудничество на основе комплексного подхода является важнейшим элементом управления бедствием или кризисом, независимо от масштаба или типа, особенно на местном уровне<sup>12</sup>. Кроме того, многостороннее сотрудничество, которое возникает и укрепляется во время кризиса, может также стать важной сетью поддержки усилий по достижению целей в области устойчивого развития.

37. Многостороннее сотрудничество направлено на создание приверженности общей стратегии и одновременно поощряет участников адаптироваться к изменяющимся условиям на местах. Имели место интересные случаи, когда местные муниципалитеты, директора школ, учителя и родители вступали в сотрудничество в поиске безопасных и ответственных способов возобновления работы школ после их закрытия в связи с COVID-19 на основе национальных санитарных правил, требующих в соответствии с местными условиями интерпретации и корректировки. Правительство штата Керала пригласило религиозных лидеров, местные органы власти и некоммерческие организации принять участие в разработке и реализации политики, в которой не было бы упоминания термина «социальное дистанцирование», имеющего кастовые и классовые коннотации, и вместо этого делался бы упор на «физическое дистанцирование» как часть более социально инклюзивного подхода в соответствии с более ориентированной на интересы людей практикой развития, основанной на социальной солидарности. Правительство успешно мобилизовало организации гражданского общества на поддержку ее информационной кампании «Разорви цепь», направленной на пропаганду важности гигиены рук, физического дистанцирования и кашлевого этикета, и стимулировало многочисленные микропредприятия к производству дезинфицирующих средств для рук и масок для лица, одновременно предоставляя

<sup>11</sup> Chowdhury and Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”.

<sup>12</sup> Claire Connolly Knox, Vanessa Lopez-Littleton and Tonya E. Thornton, “The nexus between emergency management, public health, and equity: responding to crisis, and mitigating future hazards”, *Public Administration Review* (November 2021).

беспроцентные кредиты на сумму 200 миллиардов рупий нуждающимся семьям<sup>13</sup>.

38. Изменить культуру государственных служащих путем поощрения сотрудников создавать простые для понимания новые решения, а также разрабатывать и испытывать в ходе экспериментов опытные образцы может помочь творческое мышление. Преодолевая бюрократическую разобщенность, необходимо строить, культивировать и развивать отношения сотрудничества с соответствующими и заинтересованными субъектами. Ключом к мобилизации соответствующих ресурсов и расширению обмена знаниями и инновациями является многостороннее сотрудничество вокруг основных целей. Во время кризиса в особенно трудном положении оказываются местные руководители, которые вынуждены выбирать между обусловленной кризисом политической борьбой, играми по перекладыванию вины и потребностями граждан, интересам которых они служат. Было бы наивно думать, что такого давления в будущем не будет. Однако имеющийся опыт сотрудничества государственного и частного секторов обеспечил основу для доверия в отношениях и более прочной положительной репутации и создал более благоприятные условия для сотрудничества во время бурных кризисов или в интересах достижения целей в области устойчивого развития.

39. Как об этом свидетельствует дилемма децентрализации, одновременное применение адаптивного и гибкого подхода к управлению является трудной задачей. С одной стороны, для адаптации к местным условиям необходима децентрализация, но, с другой стороны, централизация имеет ключевое значение для координации, которая также способствует адаптации. Для наглядности можно привести голландский пример разработки приложения для смартфона для отслеживания случаев заболевания COVID-19. Чтобы стимулировать разработчиков к быстрому созданию различных приложений-кандидатов, правительство централизованно объявило о создании платформы «аппатон». В рамках децентрализованного проекта разные компании должны были параллельно разрабатывать свои приложения, и затем предстояло централизованным образом оценить каждое предложение и выбрать лучшее. Подход был очень гибким, и в результате за одну неделю были разработаны семь приложений. Однако при более тщательном рассмотрении (центральным) Управлением по защите данных Нидерландов все предложения были быстро отклонены из-за проблем с конфиденциальностью. Несмотря на применение гибких методов, отсутствие учреждений, способных обеспечить такую координацию, например, в выборе продуманных положений о конфиденциальности, которые можно было бы легко включить в разработку приложений (в рамках вышеупомянутых устойчивых институциональных конструкций), препятствовало реализации этой стратегии<sup>14</sup>.

40. Наконец, более тесных отношений с гражданами, которые становятся соавторами и соисполнителями надежных управленческих решений, требует динамическая устойчивость. Чтобы заручиться поддержкой населения, которая необходима для преодоления дискомфорта от экспериментальных решений, правительствам необходимо наладить тесное взаимодействие с гражданами, пригласив их к участию в совместном создании стратегий, необходимых для надежного управления. Ключевую роль в общении с гражданами играет политическое лидерство. Правительство штата Керала с целью помочь гражданам лучше понять угрозу и связанные с ней вопросы, обеспечить соблюдение предписанных мер предосторожности и избежать паники ежедневно проводило пресс-

<sup>13</sup> Chowdhury and Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”.

<sup>14</sup> Marijn Janssen and Haiko van der Voort, “Agile and adaptive governance in crisis response: lessons from the COVID-19 pandemic”, *International Journal of Information Management*, vol. 55, art. 102180 (December 2020).

конференции, на которых министр здравоохранения штата и главный министр сообщили основную важную эпидемиологическую информацию. Во Вьетнаме на интернет-портале Министерства здравоохранения оперативно публиковалась информация о каждом новом случае заболевания с подробными сведениями, включая местонахождение, способ заражения и принятые меры. Творчески подойдя к этому вопросу, правительство пригласило к сотрудничеству двух известных популярных певцов для создания, продвижения и трансляции просветительской песни об угрозе, которую представляет пандемия COVID-19, и мобилизовало влиятельных молодежных лидеров для трансляции позитивных сообщений с целью поднять моральный дух тех, кто находится в карантине, и других лиц.

41. В период нерешительности в отношении вакцин особую актуальность с точки зрения краткосрочных и долгосрочных выгод приобретает доверие, которое общество может испытывать к персоналу служб оперативного реагирования. Для укрепления такого доверия необходимо соответствующее бюрократическое представительство (например, с точки зрения расы, этнической принадлежности и пола, в зависимости от местных условий) и более продуманные стратегии создания репутации.

#### **IV. Подход на основе качества работы правительства**

##### **Определение и примеры подхода на основе качества работы правительства**

42. Большинство характеристик, касающихся эффективности кризисного управления, отражают качество работы правительства, которое одни теоретики определяют как способность беспристрастно проводить государственную политику, а другие — как способность правительства грамотно формулировать и проводить политику<sup>15</sup>.

43. Подход, основанный на качестве работы правительства, служит ключом к пониманию связи между персоналом государственной службы и социально-экономическим развитием или обузданием коррупции. Действительно, в ряде научных исследований указывается, что беспристрастные веберовские бюрократические структуры, сформировавшиеся на основе политической автономии и системы управления персоналом, основанной на заслугах, как правило, непременно ассоциируются с социально-экономическим развитием и обузданием коррупции. Стабильная и профессиональная бюрократическая структура согласуется также с политической легитимностью, удовлетворенностью правительством и поддержкой демократии.

44. Другими словами, бюрократические структуры, основанные на заслугах и действующие независимо от политической сферы, как правило, более эффективны в административном плане и позволяют эффективнее бороться с коррупцией. Когда государственные служащие не зависят от своего политического руководства, у них есть стимулы проверять и сдерживать потенциально предвзятые политические решения, обосновывая свои мнения профессиональными критериями. В некоторых странах, таких как Дания или Республика Корея, благодаря готовности, профессионализму и технологическим возможностям

<sup>15</sup> См. Bo Rothstein and Jan Torell, “What is quality of government? A theory of impartial government institutions”, *Governance*, vol. 21, No. 2 (April 2008); Carl Dahlström and Victor Lapuente, *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2017); and Brink Lindsey, “State capacity: what is it, why we lost it, and how to get it back”, Niskanen Center, 18 November 2021.

государственных служащих-экспертов с помощью адаптивного подхода удалось сдержать распространение COVID-19.

45. По мнению Виктора Лапуэнте, этот подход способствует повышению эффективности реагирования на пандемию двумя важными способами: напрямую, потому что государственный сектор располагает большими возможностями для предоставления услуг и срочного перераспределения бюджетных приоритетов своевременным и эффективным образом; и косвенно, потому что он способствует формированию общественного доверия к учреждениям, что является ключом к общественному одобрению решений, несущих огромную социальную нагрузку (например, закрытие школ и предприятий). В целом, страны с независимым или веберовским персоналом государственной службы, такие как Германия или Республика Корея, как правило, обладают более эффективным потенциалом для реагирования на кризисы.

46. Когда разразилась пандемия, многие правительства задействовали свои уже существующие протоколы кризисного управления, обеспечивающие координацию на самом высоком уровне. Кризисный протокол — это пример бюрократической процедуры, обеспечивающей возможность оперативного реагирования и адаптации. Например, в протоколе кризисного управления правительства Нидерландов указано, что задания по координации должны быть делегированы ключевым министрам и распределены между ними (министр юстиции и безопасности, министр здравоохранения, социального обеспечения и спорта и премьер-министр), а ключевая консультационная роль отводится Национальному институту общественного здравоохранения и окружающей среды. Тем самым обеспечивается возможность оперативного принятия решений ключевыми министрами и доступность основных знаний.

#### **Компоненты подхода на основе качества работы правительства**

47. Важно определить факторы, формирующие качество работы правительства. Одним из них является качество работников государственной службы, которых также называют чиновниками, имея в виду неизбираемый персонал, работающий на административных и управленческих должностях в государственном аппарате. Такие работники представляют собой действующее правительство и публичное лицо политики. Анализируя соответствующую кадровую политику, касающуюся системы найма, отбора, продвижения по службе, увольнения или вознаграждения, особенно важно понимать, как развивается потенциал государственного сектора и какова его роль в содействии достижению целей в области устойчивого развития.

48. На некоторые важные аспекты, определяющие качество работы правительства, обращает внимание Виктор Лапуэнте<sup>16</sup>. Более эффективная работа по предоставлению государственных услуг, более рациональное расходование государственных средств и снижение коррупции всегда ассоциируются с набираемыми на основе заслуг и профессиональными кадрами государственной службы, набираемыми и продвигаемыми по службе с учетом их характеристик на конкурсной основе и без какого-либо политического вмешательства. В 2018 году Комитет рекомендовал укрепить процессы найма на основе заслуг в качестве важной стратегии в рамках продолжающейся профессионализации государственной службы и подчеркнул необходимость привести эту стратегию в соответствие с более гибкими процессами найма и отбора, обеспечивая при этом акцент на перспективные навыки и поощрение многообразия кадров государственного сектора. Такие рекомендации особенно актуальны для учреждений,

<sup>16</sup> Lapuente, “El Leviatán contra la COVID”.

ответственных за разработку политики, составление программ и реализацию целей в области устойчивого развития, которым требуются государственные служащие, имеющие, помимо прочего, базовые способности в области анализа и контроля, а также навыки моделирования или внедрения перспективного проектирования.

49. Ежедневная обработка и публикация статистических данных и информации о количестве инфекций и смертей в результате COVID-19 требовали надежности, которую может обеспечить только профессиональная бюрократическая структура. Если бы не существовало формального бюрократического аппарата с четко определенными обязанностями, официальным распределением полномочий и сроками исполнения, то эти статистические данные не могли бы получить достаточного уровня надежности и, конечно, не могли бы обрабатываться с такой же регулярностью. Для поддержания легитимности официальной информации, даже в ситуациях, создавшихся из-за негативного воздействия ложной или вводящей в заблуждение информации во время вспышки заболевания, крайне необходимы прозрачные данные, открытые для внимательного изучения со стороны средств массовой информации и некоммерческих организаций.

50. Исследования показывают, что профессионализация бюрократического аппарата — это вызывающий подражание и самоусиливающийся процесс внутри правительства<sup>17</sup>. Другими словами, профессионализм персонала зависит не только от подбора кадров, но и может стимулироваться внутри правительства, поскольку с приходом новых образованных работников, начинающих конкурировать за организационные поощрения внутри государственного сектора или вне правительства, государственные служащие, как правило, приобретают дополнительный опыт и технические знания.

51. Кроме того, важную роль в повышении качества работы правительства и, следовательно, в обеспечении грамотной реализации государственной политики играют более гибкие людские ресурсы и бюрократические процедуры, которые адаптируются к новым требованиям, в отличие от закрытых бюрократических систем, сформированных на основе жестких гражданских экзаменов и отсутствия горизонтального карьерного роста. Как уже говорилось выше, реализацию надежных стратегий управления обеспечивают гибкие кадровые ресурсы и процедуры, которые в условиях бурных кризисов создают возможность масштабирования. В этой связи представляется полезным реформировать функции управления людскими ресурсами, традиционно основанные на соблюдении формальных требований, с тем чтобы они способствовали формированию государственного сектора, нацеленного на то, чтобы стать гибким, с интегрированными рабочими процессами, действующим на основе данных и искусно владеющим навыками привлечения, удержания и развития талантов. Наилучшим местом применения таких методов является стратегический уровень в правительстве, с тем чтобы оно могло стимулировать изменения, привлекать таланты, развивать навыки, адаптироваться к любым новым условиям и максимально использовать потенциал каждого государственного служащего. Организациям государственного сектора настоятельно рекомендуется переосмыслить свои стратегии управления людскими ресурсами и использовать технологии в качестве ключевого компонента для обеспечения оперативности и повышения эффективности организационных результатов.

52. Для гибкой стратегии борьбы с пандемией часто адаптировались существующие цифровые технологии, которые, например, использовались для

<sup>17</sup> Kim Sass Mikkelsen and others, “Bureaucratic professionalization is a contagious process inside government: evidence from a priming experiment with 3,000 Chilean civil servants”, *Public Administration Review* (2021).

проведения медицинских осмотров в режиме онлайн; онлайн-доставки продуктов питания и товаров; и диагностики случаев COVID-19, последующих действий в связи с ними и их отслеживания. В некоторых странах, например в Бразилии, для ранее существовавших жестких бюрократических процедур потребовалось быстрое утверждение новой законодательной базы. Менее однозначным представляется использование других гибких технологий в некоторых других местах, например, применение устройств электронного мониторинга в Сингапуре, предусматривающее использование неизвестного количества датчиков и камер, что позволяет правительству отслеживать самые разные вещи — от чистоты общественных мест до плотности толпы, точного перемещения каждого зарегистрированного в стране автомобиля или возможности распространения инфекционных заболеваний внутри зданий<sup>18</sup>. Несмотря на очевидные преимущества с точки зрения управления кризисными ситуациями в здравоохранении, с точки зрения политической централизации и мягкого авторитаризма некоторые цифровые технологии вызывают опасения в плане их легитимности. Хотя в некоторых странах использование цифровых технологий позволило лучше справиться с пандемией, цифровой разрыв, затрагивающий многие страны и регионы, такие как Африка, продолжает существовать и требует срочного решения.

## V. Трудовые ресурсы государственной службы и социальная уязвимость

53. Последствия пандемии COVID-19 можно также рассматривать как синтез сложных биологических и социальных взаимодействий, понимание которых имеет большое значение при прогнозировании и лечении заболевания, а также при разработке политики в области здравоохранения в целом. Одним из последствий таких взаимодействий является то, что в непропорционально большей степени от пандемии пострадали страны, уязвимые в результате социально-экономического неравенства, а также уязвимые группы населения как в развитых, так и в развивающихся обществах. Например, COVID-19 взаимодействует с целым рядом неинфекционных заболеваний, обычно затрагивающих социальные группы в соответствии с моделями неравенства, глубоко укоренившимися в обществе.

54. Согласно недавнему отчету Всемирного банка, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и Детского фонда Организации Объединенных Наций, во многих странах, особенно в развивающихся странах, где школы были закрыты более чем на 40 недель, по сравнению с менее чем 20 неделями в развитых странах, дети не смогли получить большую часть академических знаний или весь объем знаний, которые они получили бы в школе в обычных условиях, причем нередко больше всего страдают младшие и более маргинализированные дети<sup>19</sup>. Учащиеся начальных и средних школ в Сан-Паулу, Бразилия, усвоили лишь 28 процентов того, что они могли бы усвоить на очных занятиях, а риск отсева увеличился более чем в три раза. Учитывая длительное закрытие школ и неодинаковое качество и эффективность дистанционного обучения, в странах с низким и средним уровнем дохода доля детей, живущих в

<sup>18</sup> Ahmed Mohammad Abdou, “Good governance and COVID-19: the digital bureaucracy to response the pandemic (Singapore as a model)”, *Journal of Public Affairs*, vol. 21, No. 4 (November 2021).

<sup>19</sup> World Bank, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and United Nations Children’s Fund, *The State of the Global Education Crisis: a Path to Recovery* (Washington, D.C., Paris and New York, 2021).

условиях так называемой «нищеты по уровню образования», которая до пандемии уже превышала 50 процентов, резко возрастет, возможно, до 70 процентов.

55. В связи с пандемией последствия глубокого неравенства стали более очевидными, что указывает на то, что попытки преодолеть кризис исключительно биомедицинскими средствами потерпят неудачу. Для того чтобы не только преодолеть кризис в связи с COVID-19, но и обеспечить достижение целей в области устойчивого развития, необходим комплексный подход с более широким видением, охватывающий такие области, как образование, занятость, продовольствие, жилье и окружающая среда.

### **Необходимость стратегий на основе принципа равенства**

56. Государственные организации и их персонал поддерживают обязательство защищать граждан без дискриминации и должны признавать, что структурное социальное неравенство существует и представляет собой серьезную проблему. Игнорирование таких различий и неравенства может препятствовать достижению положительных результатов политики и подорвать доверие к правительству и его легитимность. Непризнание легитимности сложных решений, обычно принимаемых во время кризисов, таких как карантин, что может привести к активному неповиновению, протестам или беспорядкам, также является отражением социального неравенства. Опыт Сингапура показывает, как исторически нерешенный вопрос о признании государственным сектором проблем и потребностей иностранных работников, работающих по разрешениям в сфере строительства, уборки и основных услуг и живущих в густонаселенных общежитиях, стал самым слабым местом в борьбе с COVID-19. Поскольку правительство не осознавало своей уязвимости, избыточного оперативного потенциала, предусмотренного в рамках системы здравоохранения страны, едва хватило для того, чтобы справиться с неожиданно возникшим высоким уровнем инфекций COVID-19<sup>20</sup>.

57. Стратегии по предотвращению социальной стигматизации и поддержке единства общества должны включать тщательную оценку административного бремени, с которым сталкиваются бедные и маргинализированные социальные группы при повседневном взаимодействии с работниками государственной службы, и предусматривать его продуманное сокращение<sup>21</sup>. Из-за бремени административных издержек поиск и использование государственных услуг становятся дорогостоящим и сложным делом. Например, в Пакистане представители общины «хаваджа-сира» — лица, которые по культурному определению не являются ни мужчинами, ни женщинами — при обращении за юридическим удостоверением личности сталкиваются с более высокими административными издержками.

58. Сокращение бремени административных издержек является центральным элементом содержащегося в Повестке дня на период до 2030 года обещания никого не оставить без внимания. При управлении кризисами более творческих подходов требует также предотвращение социальной стигматизации. Во время пандемии правительство штата Керала в Индии, опираясь на поддержку организаций гражданского общества и местных лидеров, негласно предоставляло бесплатные обеды на общественных кухнях лицам, инфицированным вирусом, не раскрывая публично их личности. Во Вьетнаме личности инфицированных также не предавали огласке, используя для их регистрации только их учетные

<sup>20</sup> J.J. Woo, "Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic", *Policy and Society*, vol. 39, No. 3 (2020).

<sup>21</sup> Pamela Herd and Donald P. Moynihan, *Administrative Burden: Policymaking by Other Means* (New York, Russell Sage Foundation, 2019).

номера. В поддержку более инклюзивного подхода выступали также политические руководители, высказывая свое мнение, когда некоторые местные предприятия, по сообщениям, подвергали иностранцев остракизму. В деле поощрения граждан к большей открытости и полному сотрудничеству в отслеживании контактов, тестировании и лечении этот подход имел решающее значение<sup>22</sup>. В Марокко меры по борьбе с COVID-19 учитывали интересы не только женщин и уязвимых групп населения, таких как инвалиды, но и мигрантов, с которыми обращались так же, как и с гражданами страны.

59. В заключение следует отметить, что подход на основе принципа равенства имеет решающее значение для любых мер реагирования на кризис и для достижения целей в области устойчивого развития и должен стать одной из основополагающих целей в работе государственного сектора.

### **Решение проблемы неравенства среди работников государственного сектора**

60. Если не уделять внимание вопросам неравенства, которое иногда имеет место среди работников государственного сектора, то обеспечить применение подхода на основе принципа равенства в отношении уязвимых граждан не удастся. Такое неравенство существует во многих формах: существенные различия в системах оплаты труда и вознаграждения внутри различных специальностей в государственном секторе; плохие условия труда и зарплаты для работников служб оперативного реагирования; и, среди прочего, недостаточно многообразный характер персонала в государственном секторе по причине отсутствия широкого представительства (расового, гендерного и этнического, в зависимости от местных условий), в том числе на самых высоких иерархических уровнях.

61. Необходимо обращать внимание на значительные различия, которые по-прежнему существуют в децентрализованных системах в условиях труда работников центрального аппарата правительства и работников местных и региональных органов государственного управления, в том числе в отношении заработной платы и премий, доступа к профессиональной подготовке и укреплению потенциала, уважения многообразия и выхода на пенсию, тем более что из-за этого молодым людям может показаться менее привлекательной карьера в местных или региональных органах власти, которая часто остается для них последним выбором или последней надеждой, поскольку они предпочитают работать в центральном аппарате правительства или гражданском обществе, частном секторе, международных и донорских организациях или даже эмигрировать в другие страны.

62. Необходимо уделять приоритетное внимание вертикальным и горизонтальным стратегиям по укреплению бюрократического представительства, а также реформ государственного сектора, направленных на обеспечение равенства среди государственных служащих.

## **VI. Выводы и рекомендации**

63. Как подчеркивает Генеральная Ассамблея в своей резолюции [74/236](#), развитие людских ресурсов является краеугольным камнем экономического, социального и экологического развития, и центральную роль в развитии людских ресурсов играют здравоохранение и образование. Краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные стратегии по формированию образованных, квалифицированных, здоровых, мотивированных, умелых, продуктивных и способных к

<sup>22</sup> Chowdhury and Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”.

адаптации трудовых ресурсов государственного сектора являются основой для поступательного, всеохватного и справедливого экономического роста и развития.

64. Комплексный подход на основе использования потенциала и легитимности государственного сектора позволяет создать устойчивые и гибкие учреждения государственного сектора, которые могут быть задействованы во время кризиса и будущих общественных потрясений, и при этом помогает ускорить и контролировать прогресс в достижении целей в области устойчивого развития. Лозунг «строить лучше, чем было» следует заменить лозунгом «строить будущее на более совершенной основе», и обеспечить это, в частности, путем интеграции в государственные учреждения устойчивости, необходимой для преодоления последствий будущих социальных потрясений.

65. В то время как потенциал государственного сектора представляет собой навыки, возможности и ресурсы, необходимые для проведения государственной политики и управления кризисами, легитимность государственного сектора обеспечивается за счет доверия общества к правительству и государственным учреждениям, что особенно актуально в условиях растущего разрыва между людьми и учреждениями, которые служат их интересам.

66. В настоящем документе речь идет о стратегиях по укреплению потенциала и легитимности, с особым акцентом на трудовые ресурсы государственного сектора. На примере уроков, полученных в ходе борьбы с пандемией COVID-19, показано, как правительства развитых и развивающихся стран смогли создать запас профессиональных знаний, возможностей и ресурсов для управления кризисами, которые могут стать составными частями более устойчивых стратегий для управления будущими кризисами и содействия достижению целей в области устойчивого развития. Этот передовой опыт может также служить предметом более широкого изучения. Акцентирование важной роли дополнительных возможностей для управления кризисами является важной формой изучения политики, в частности, в условиях новой реформы государственного управления и ее чрезмерного упора на эффективность, требующую нового подхода к наращиванию потенциала.

67. Чтобы лучше подготовиться к сложностям и неопределенностям, в государственных учреждениях рекомендуется внедрять новую ментальность и модели поведения, а также экспертные знания и инструменты для стратегического прогнозирования и управления рисками. Ввиду того, что для такого сложного будущего кризиса, как пандемия, с которой мир сталкивается в настоящее время, понятия границ не существует, важное значение приобретают сети транснационального сотрудничества.

68. Учитывая роль трудовых ресурсов в создании устойчивых учреждений, повышении качества работы правительства и укреплении доверия граждан к государственным учреждениям, в настоящем документе рекомендуется обратить особое внимание на профессионализацию, компетентность и мотивацию работников государственного сектора. Это особенно актуально во времена партийной поляризации, авторитарного популизма и распространения ложной или вводящей в заблуждение информации через цифровые и физические средства массовой информации.

69. В плане достижения целей в области устойчивого развития надежность управления представляет собой подход на основе динамической устойчивости, требующий гибких и подвижных государственных учреждений, программ и трудовых ресурсов, которые в беспокойные времена способны трансформироваться и адаптироваться. Страны с низким и средним уровнем дохода умело применяют

ряд стратегий надежного управления, вовлекая широкие слои общества в управление кризисами, в том числе посредством: координации на основе подхода, предусматривающего участие всех институтов государственной власти и всего общества; масштабируемости, позволяющей гибко мобилизовать и демобилизовать ресурсы в целях адаптации к меняющимся потребностям и спросу; и многостороннего сотрудничества и партнерства.

70. Между тем, все эти стратегии требуют прочных, но более гибких и подвижных легитимных учреждений, менее формальных, разделенных и изолированных бюрократических иерархий и более тесных отношений с гражданами как соавторами и соисполнителями надежных управленческих решений. Организации государственного сектора не могут продолжать работать с тем же набором организационных барьеров, таких как ограниченные возможности планирования, нежелание делиться информацией, культурные установки, отсутствие доверия, нежелание проявлять гибкость, отсутствие координации и сотрудничества, архаичные системы, неэффективные рабочие процессы, неэффективные технологии на рабочих местах и плохо продуманные структуры и рабочие места. Для их выживания будет жизненно необходимо изменение образа действий. Это означает принятие и изменение не только кадровых стратегий и практики, но и менталитета. В рамках последовательного процесса повышения качества предоставления услуг гражданам в пределах имеющихся ресурсов в организациях государственного сектора следует поощрять перспективное планирование, нестандартное мышление, способность адаптировать и осуществлять преобразовательную деятельность. Изучение политики на примере ошибок и успехов в управлении кризисом в связи с COVID-19 может стать важным активом в деле повышения эффективности государственного управления в интересах достижения целей в области устойчивого развития.

71. Сторонники подхода на основе качества работы правительства утверждают, что профессиональные бюрократические структуры, основанные на заслугах и действующие независимо от политической сферы, как правило, не только более эффективны с точки зрения государственной политики и обуздания коррупции, но и позволяют повысить эффективность реагирования на пандемический кризис на таких важных направлениях, как выделение дополнительных возможностей государственного сектора для предоставления государственных услуг в своевременной и эффективной форме и повышение общественного доверия к учреждениям, что имеет решающее значение для обеспечения общественного признания трудных и непопулярных правительственных решений, необходимых в беспокойные времена.

72. При использовании подхода на основе качества работы правительства одним из основных факторов является качество трудовых ресурсов государственного сектора. По-прежнему решающее значение имеет набираемый на основе заслуг и профессиональный персонал государственной службы, набираемый и продвигаемый по службе посредством процессов отбора на основе заслуг, при этом его преимущество состоит в том, что внутри правительства профессионализация чиновников является вызывающим подражание и самоусиливающимся процессом. Появлению более подвижных людских ресурсов и гибких бюрократических процедур, что также играет важную роль в повышении качества работы правительства, может способствовать цифровизация.

73. Во избежание возможных кадровых конфликтов, особенно во время кризиса, и в целях совместного создания достойных условий труда необходимо организационно оформить и лучше структурировать диалог между учреждениями всех уровней и представителями работников, государственными служащими и другими работниками.

74. Наконец, работники государственного сектора должны осознавать глубокое структурное неравенство, ставшее причиной непропорционально сильного воздействия кризиса в связи с COVID-19 на уязвимые сообщества. Они также должны обеспечить защиту граждан без какой-либо дискриминации. Игнорирование неравенства препятствует достижению целей в области устойчивого развития и подрывает доверие общества к правительству. Стратегии в поддержку единства общества и выполнения обязательства, согласно которому никого (и ничто) нельзя оставить без внимания, нуждаются в оценке и целенаправленном сокращении ненужных административных издержек, с которыми в непропорционально большой степени сталкиваются маргинализированные социальные группы, а также в разработке стратегий, позволяющих избежать социальной стигматизации.

75. Для достижения целей в области устойчивого развития применение в государственном секторе подхода на основе принципа равенства должно быть повсеместным, в связи с чем также необходимо решать проблему неравенства внутри самого персонала государственного сектора, на всех уровнях управления, по вертикали и горизонтали.

76. Инвестиции в трудовые ресурсы государственного сектора, повышение их квалификации, потенциала и ресурсов в соответствии с предстоящими задачами, а также повышение их осведомленности о социальном неравенстве будут иметь ключевое значение не только для повышения эффективности кризисного управления, но и для достижения целей в области устойчивого развития.