



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
16 January 2023
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Двадцать вторая сессия

27–31 марта 2023 года

Пункт 7 предварительной повестки дня*

**Пересмотр концепции подготовки работников
государственного сектора и институционального
обучения, направленный на смену мышления
в государственном секторе**

**Пересмотр концепции подготовки работников
государственного сектора и институционального
обучения, направленный на смену мышления
в государственном секторе**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Алкетой Песи и Шерифой Фуад Шериф в сотрудничестве с Роландом У. Мендосой и Девонном Роу.

* E/C.16/2023/1.



Пересмотр концепции подготовки работников государственного сектора и институционального обучения, направленный на смену мышления в государственном секторе

Резюме

В настоящем документе авторы подробно останавливаются на вопросе о необходимости пересмотреть концепцию подготовки работников государственного сектора и институционального обучения, с тем чтобы изменить образ мышления госслужащих и содействовать реализации в полном объеме Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Органам государственного управления следует уделять больше внимания инвестициям в интеллектуальный капитал и человеческие ресурсы, в том числе в навыки, профессиональные качества, ресурсы, условия труда и ценности, необходимые государственным служащим, что может способствовать формированию сильных институтов и обеспечению эффективного предоставления государственных услуг.

Авторы отмечают, что в последние годы государственный сектор столкнулся с множеством новых и сложных проблем и что органам государственного управления необходимо быть лучше подготовленными и иметь больший запас прочности, чтобы справляться с текущими и будущими кризисами. В дальнейшем государственным учреждениям потребуются быстрее адаптироваться к изменениям и обеспечивать бесперебойное и более эффективное предоставление услуг гражданам.

Основным фактором, способствующим созданию сильных институтов, является наращивание потенциала, в том числе посредством адекватного обучения, на базе которого становится возможным обобщать организационный опыт. Такое наращивание потенциала должно быть направлено на приобретение дополнительных знаний и навыков, переподготовку и изменение образа мышления нынешнего и следующих поколений государственных служащих. Для комплексной трансформации мышления требуется добиться ряда поведенческих и организационных изменений на всех уровнях государственного управления, и в этот процесс должны быть вовлечены государственные служащие, а также выборные должностные лица и политические назначенцы.

Авторы подробно останавливаются на возможностях и рисках цифровизации и ее потенциальном воздействии на работников государственного сектора, отмечая необходимость выработки у государственных служащих новых профессиональных качеств и навыков. Авторы также обращают внимание на распространение ложной информации и дезинформации, что требует активной реакции со стороны государственных служащих, занимающихся коммуникацией, в том числе путем разработки адекватных стратегий общественной коммуникации.

Наконец, авторы особо отмечают ценность вовлечения молодых людей в процесс формирования политики и государственных институтов, поскольку их участие является ключевым фактором не только в плане расширения их представленности в органах государственного управления и повышения доверия к ним, но и в плане обеспечения равных возможностей для представителей разных поколений, особенно с учетом возможных долгосрочных последствий продолжающихся кризисов.

I. Введение

1. Авторы настоящего документа опираются на результаты работы, которая уже была ранее проделана Комитетом экспертов по государственному управлению по вопросам, касающимся трудовых ресурсов государственного сектора¹. В ходе своей предыдущей работы Комитет среди прочих тем рассматривал, как развивать преобразующее руководство и как наращивать потенциал и повышать соответствующую компетентность и осведомленность государственных служащих на местном и национальном уровнях, в том числе в связи с реализацией Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и в контексте цифровой эпохи. На своей двадцатой сессии в 2021 году Комитет рассмотрел вопросы управления трудовыми ресурсами государственного сектора в связи с восстановлением после пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). На своей двадцать первой сессии в 2022 году Комитет согласился с тем, что для создания быстро реагирующих, эффективных и жизнеспособных учреждений требуются более творческие, гибкие и комплексные методы работы, ориентированные на потребности людей, а также достаточный уровень профессиональных знаний и запас ресурсов, которые могут быть задействованы во время кризиса. Правительствам было рекомендовано оказывать дальнейшее содействие в повышении профессионализма работников государственного сектора, инвестировать в развитие цифровых навыков, обновлять системы требований к профессиональным качествам для достижения целей в области устойчивого развития, а также решать проблемы неравенства среди работников государственного сектора, равно как и проблемы социального неравенства при разработке и оказании государственных услуг. Комитет отметил, что такие усилия могут помочь в решении вопросов легитимности в государственном секторе и повысить степень доверия к государственным институтам.

2. В цели 16 в области устойчивого развития особое внимание уделяется необходимости создания эффективных, подотчетных и инклюзивных институтов, а это означает, что в своей деятельности они должны ориентироваться в первую очередь на нужды и потребности и опираться на инициативу людей, а также руководствоваться высокими этическими стандартами и ценностями профессионализма и компетентности. Государственные служащие являются ключевой движущей силой перемен при осуществлении стратегий административного реформирования, направленных на модернизацию системы государственного управления, достижение 17 целей в области устойчивого развития и преобразование институтов в интересах построения экологически более безопасного, более инклюзивного и более жизнеспособного мира.

3. Правительствам следует уделять больше внимания инвестициям в интеллектуальный капитал и людские ресурсы, в том числе в навыки, профессиональные качества, ресурсы, условия труда и ценности, необходимые государственным служащим, что может способствовать формированию сильных институтов и обеспечению эффективного предоставления государственных услуг.

4. В последние годы государственный сектор столкнулся с множеством новых и еще только нарождающихся проблем, в том числе вызванных изменением климата, утратой биоразнообразия и пандемией COVID-19. Если в числе традиционных проблем, с которыми сталкиваются учреждения государственной службы во всем мире, были неэффективное управление, задержка в принятии решений, отсутствие инноваций, а также нехватка или неполное использование потенциала, то современные проблемы являются более сложными. Органы

¹ См. <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/Committee-of-Experts-on-Public-Administration/WG-public-sector-workforce>.

государственного управления должны быть лучше подготовлены, чтобы справляться с текущими и возможными будущими экономическими, социальными и экологическими потрясениями и располагать более серьезным потенциалом, особенно в интересах достижения целей Повестки дня на период до 2030 года.

5. В условиях цифровизации, меняющейся демографической ситуации и многочисленных кризисов, связанных, в том числе, с изменением климата, утратой биоразнообразия, пандемией COVID-19 и бюджетными ограничениями, как никогда важно найти новые и новаторские способы повышения эффективности предоставления государственных услуг. В дальнейшем государственным учреждениям потребуется быстрее адаптироваться к изменениям и обеспечивать бесперебойное и более эффективное предоставление услуг гражданам. Решение текущих сложных задач открывает возможности для обобщения накопленного опыта и его распространения там, где это возможно, а также для определения новых путей реализации новаторских инициатив в государственном секторе.

6. Следующее поколение руководителей и государственных служащих нуждается в совершенно новом мышлении, которое позволит им преуспеть и обеспечивать более эффективное государственное управление и предоставление государственных услуг в целях формирования более безопасного в экологическом плане, более жизнеспособного и более инклюзивного общества. Поэтому добиться изменения образа мышления как никогда важно, и государственным служащим творческое мышление необходимо для достижения результатов. Для изменения менталитета требуется выработать и применять подход, предполагающий вовлечение всех государственных структур и вовлечение всего общества, который предусматривал бы, в частности, изменение поведения на индивидуальном, организационном, институциональном и субнациональном уровнях.

7. Цифровизация, скорее всего, изменит размер, облик и состав рабочей силы организаций государственного сектора. Число лиц, работающих на специальных административных должностях, может меняться по мере распространения практики использования больших данных и новых технологий, таких как технологии четвертой промышленной революции, включая блокчейн и искусственный интеллект. В цифровую эпоху открываются возможности, но одновременно появляются и риски в том, что касается доверия к государственным институтам и демократии, особенно в условиях растущей политической поляризации. Кроме того, в цифровую эпоху от работников государственного сектора, включая выборных должностных лиц, требуются новые навыки.

8. Распространение ложной информации и дезинформации представляет особую проблему, поскольку способно снизить воспринимаемую легитимность государственных институтов, углубить политическую поляризацию и благоприятствовать популистским движениям. Для борьбы с этим явлением требуется уделять ему больше внимания при разработке стратегий информирования общественности. Учитывая опыт, накопленный в период пандемии COVID-19, такие стратегии также должны быть инклюзивными.

9. Создание и поддержание доверия к государственным учреждениям и укрепление демократии и демократических институтов в цифровую эпоху были определены как пока еще формирующиеся ключевые структурные проблемы, которые органам управления и государственной администрации необходимо решить для реализации в полном объеме Повестки дня на период до 2030 года. Эффективному государственному управлению способствуют принятие новых технологий и изменений и применение с учетом этого гибких подходов, а также развитие новых навыков и профессиональных качеств.

10. В соответствии с принципом государственного управления, предусматривающим обеспечение равных возможностей для представителей разных поколений, необходимо расширить участие молодых людей в разработке политики и деятельности государственных структур, поскольку они в особой степени подвержены воздействию текущих глобальных кризисов, а также проявляют большой интерес к тому, чтобы преодолеть их и их последствия.

II. Совершенствование подготовки работников государственного сектора и институционального обучения в интересах ускоренного достижения целей в области устойчивого развития

11. Одним из основных факторов, способствующих реализации Повестки дня на период до 2030 года и созданию сильных институтов, является наращивание потенциала, а именно процесс выработки и развития навыков, интуиции, способностей, процедур, а также создания и укрепления базы ресурсов, необходимых государственным учреждениям и государственным служащим для решения сложных экономических, социальных и экологических проблем, с которыми сегодня сталкивается мир. Основное внимание в деле наращивания потенциала следует уделять повышению квалификации, переподготовке и изменению образа мышления нынешнего и следующих поколений государственных служащих в целях содействия построению экологически более безопасного, более инклюзивного и более жизнеспособного мира.

12. Наращивание потенциала может быть достигнуто посредством адекватного обучения, на базе которого становится возможным обобщать организационный опыт, и может обеспечить более эффективное и результативное предоставление товаров и услуг. Эффективное и действенное предоставление услуг может, в свою очередь, напрямую повысить степень удовлетворенности людей работой сферы госуслуг, а также их доверие к государственным структурам.

13. В «Докладе о мировом государственном секторе, 2021 год» подробно анализируются те возможности, которые необходимы для того, чтобы осуществить цели в области устойчивого развития как «программу», руководствуясь предложенными Комитетом принципами эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития. В докладе также обращается внимание на ряд недостатков в деятельности, направленной на укрепление потенциала для реализации целей в области устойчивого развития, включая нехватку людских ресурсов, а также качеств и навыков руководства².

Подготовка кадров

14. Разворачивающиеся в настоящее время кризисы, новые технологии и меняющиеся ожидания и требования общественности постоянно оказывают влияние на предоставление государственных услуг, что диктует необходимость пересмотра подходов к управлению государственным сектором, включая управление людскими ресурсами. Государственным служащим требуется быстро выработать новые навыки и личные качества, а также изменить свое публичное поведение. Управление кадровым потенциалом государственного сектора должно входить в число приоритетных задач правительств и должно включать увеличение числа квалифицированных менеджеров и создание кадрового резерва

² *World Public Sector Report 2021: National Institutional Arrangements for Implementation of the Sustainable Development Goals: a Five-Year Stocktaking* (United Nations publication, 2021).

способных государственных служащих посредством организации усиленной учебной подготовки, улучшения процессов найма и усовершенствования систем наград и поощрений.

15. Учебная подготовка считается одним из ключевых компонентов развития профессиональных качеств государственных служащих. Для повышения профессионализма работников государственного сектора на всех уровнях государственного управления должен быть доступен всеобъемлющий спектр вариантов обучения без отрыва от производства, который должен постоянно совершенствоваться.

16. Однако следует отметить, что государственные служащие часто продолжают сталкиваться с отсутствием достаточных прав и полномочий, ограниченными возможностями в плане профессионального роста, а их подготовка и обучение могут носить фрагментарный характер, что может негативно повлиять на их способность решать современные проблемы. Отсутствие стратегий, разработанных с учетом потребностей, результатов и профессиональных качеств, которые могли бы непосредственно повлиять на требования к обучению и развитию, является одной из основных проблем для многих работников государственного сектора, особенно в развивающихся странах.

17. Требования, предъявляемые к учебной подготовке, часто основываются на предполагаемых пробелах в знаниях или навыках. Поэтому важным инструментом с точки зрения выявления фактических пробелов в знаниях и навыках и разработки программ обучения, направленных на их устранение, является оценка потребностей в учебной подготовке. Наряду с этим для повышения квалификации и изменения образа мышления государственных служащих можно использовать следующие инструменты: обучение без отрыва от производства, обучение на конкретных примерах, имитационное моделирование ситуаций, онлайн-подготовка с использованием систем управления обучением, игрофикация, профессиональное обучение под руководством инструктора, интерактивные учебные пособия, а также обучение управлению проектами, дизайн-мышлению и системному мышлению. Для целей оценки могут использоваться инструменты оценки обучения и программы оценки результативности.

18. Страны, отнесенные к числу весьма восприимчивых в плане профессиональной подготовки и оперативно реагирующих на соответствующие потребности своих государственных учреждений, в вопросах обучения применяют целостный подход, охватывающий людей, процессы и технологии. Хорошими примерами среди стран, которые смогли разработать программы специализированной учебной подготовки госслужащих, позволившей повысить качество предоставляемых услуг и изменить образ мышления государственных чиновников, являются Египет, Индия, Нидерланды и Эстония.

19. Передовая практика в этом плане включает повышение осведомленности государственных служащих о целях в области устойчивого развития с использованием разнообразных инструментов и включение этих целей в программу первоначальной и непрерывной подготовки госслужащих, а также наращивание потенциала преподавателей в школах и университетах³.

20. Хотя пандемия COVID-19 сделала более очевидной важнейшую роль государственных служащих и сферы государственных услуг, она также создала проблемы для организации профессиональной подготовки в поддержку целей в области устойчивого развития. Нехватка финансирования привела к сокращению числа учебных мероприятий и более широкому использованию онлайн-овых

³ Ibid.

форм обучения вместо очного. Кроме того, в силу того, что государственным служащим приходилось принимать меры реагирования в связи с пандемией, у них оставалось меньше времени, которое они могли бы посвятить учебной деятельности.

Институциональное обучение

21. Институциональное обучение в государственном секторе включает в себя приобретение знаний и навыков государственными служащими путем накопления опыта, обучения или профессиональной подготовки. Создание возможностей для непрерывного совершенствования и приверженность обучению являются ключом к повышению качества и эффективности государственных услуг. Институциональное обучение также имеет решающее значение для обеспечения возможности использовать более эффективные и технологически продвинутое решения в деле предоставления государственных услуг.

22. Учреждения, которые считаются самообучающимися организациями, преуспевают в решении проблем, экспериментируют с инновационными идеями, учатся на собственном опыте и результатах прошлой деятельности, используют опыт других и передовую практику, а также быстро и эффективно передают знания внутри организации.

III. Изменение образа мышления посредством подготовки и обучения в государственном секторе

23. В процессе реализации целей в области устойчивого развития и практического осуществления разработанных Комитетом 11 принципов эффективного управления страны сталкиваются с новыми трудностями в области государственного управления. Для того чтобы преобразовать систему государственного управления в интересах достижения этих целей, потребуется изменить систему ценностей, убеждения, взгляды, профессиональные качества и отношение государственных служащих.

24. Для того чтобы система оказания государственных услуг стала более эффективно работать в целях реализации Повестки дня на период до 2030 года, работникам государственного сектора необходимо начать мыслить по-новому. Изменение менталитета должно сопровождаться применением всеобъемлющего и целостного подхода в деле наращивания потенциала, направленного на модернизацию системы государственного управления.

25. Менталитет — это укоренившиеся способы мышления, основанные на предположениях. Они состоят из убеждений и взглядов, которые человек усвоил на протяжении всей своей жизни о себе и окружающем мире⁴. Менталитет, понимаемый в этом смысле, существует на нескольких социальных и культурных уровнях. Иногда менталитет выходит за рамки демографических и идеологических границ и присущ всем группам общества как часть национальной культуры. В последнее время во многих странах наблюдается рост интереса к изменению менталитета государственных служащих в целях более эффективного решения проблем устойчивого развития.

⁴ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Changing Mindsets to Realize the 2030 Agenda for Sustainable Development: How to Promote New Mindsets and Behaviors in Public Institutions to Implement the Sustainable Development Goals* (United Nations publication, 2021).

26. Смена менталитета необходима для того, чтобы избавиться от прежних убеждений и непродуктивных рабочих привычек и создать новые. Эти новые убеждения и рабочие привычки позволят сделать институты более эффективными, подотчетными и инклюзивными.

27. В будущем правительства могли бы направить ресурсы на перестройку государственных служб, где это необходимо, а также на обеспечение работников государственного сектора новыми знаниями, техническими и практическими навыками и создание благоприятных условий для деятельности. Навыки, убеждения и отношения, которые могут помочь в создании сильных институтов, включают:

- гибкость, необходимую для системного мышления;
- сотрудничество в целях улучшения координации, интеграции и диалога;
- новаторство в поддержку преобразований;
- применение фактологического подхода в целях содействия разработке обоснованной политики;
- использование подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, для оценки воздействия;
- прозорливость, необходимая для целей долгосрочного планирования и выработки обоснованной политики;
- этичное поведение и строгие моральные принципы;
- открытость в поддержку обеспечения добросовестности и прозрачности;
- персональная подотчетность в поддержку культуры подотчетности;
- цифровые навыки в интересах содействия цифровизации государственного сектора;
- способность к сопереживанию, навыки взаимоотношений и эмоциональная восприимчивость;
- социально ответственное руководство, необходимое для защиты людей, планеты и всеобщего процветания и для того, чтобы никто не был обойден вниманием;
- отзывчивость в плане предоставления услуг, ориентированных на людей, с акцентом на удовлетворение нужд и потребностей уязвимых групп населения;
- содействие обеспечению равных возможностей для представителей разных поколений;
- обостренное восприятие гендерного и расового неравенства и чуткое отношение к уязвимым гражданам, необходимые для того, чтобы быть в состоянии содействовать обеспечению равных возможностей для всех;
- осознание рисков и принятие рисков, чтобы справиться с динамикой и непредсказуемостью многочисленных и взаимосвязанных глобальных кризисов;
- открытость к инновациям.

28. Сегодня от многих государственных служащих требуется добиваться большего при меньших затратах, часто в условиях неопределенной политической обстановки. Их также просят брать на себя обязательство делать все возможное для выполнения поставленных перед ними задач и являть собой пример

подлинной добросовестности и общественного служения. Поэтому государственные служащие должны обладать правильным психологически устойчивым мышлением, которое позволит им быстро адаптироваться в ответ на меняющиеся обстоятельства. При этом психологическую устойчивость не следует путать с неуязвимостью. Необходимо предотвращать стрессовые ситуации, психологическое выгорание и другие состояния, которые могут негативно влиять на благополучие государственных служащих.

29. Обеспечение высокоэффективной работы государственных служащих и соблюдения ими самых высоких этических стандартов часто бывает непростой задачей. Осуществлению руководства посредством собственного примера необходимо уделять особое внимание как одному из методов создания надлежащей среды и установления стандартов поведения. Отношение и действия руководителей могут существенно повлиять на качество работы государственных учреждений и способствовать изменению образа мышления государственных служащих. Поддержку реформированным структурам, работающим над достижением целей в области устойчивого развития, должно оказывать политическое и административное руководство, которое отстаивает основные принципы, составляющие основу Повестки дня на период до 2030 года.

30. Образ мышления и систему ценностей государственных служащих важно использовать в борьбе с коррупцией. Усилия в целях предупреждения коррупции должны быть направлены на создание и организационное оформление оперативно реагирующих, активных и саморегулирующихся органов государственного управления.

IV. Изменение образа мышления политиков

31. Ввиду сложностей, связанных с преодолением текущих и будущих кризисов, в обсуждении вопросов, касающихся изменения мышления государственных служащих, должны участвовать и политические лидеры. Руководители порой могут быть одним из главных препятствий на пути перемен, поскольку их убеждения и действия могут вызвать сбой в работе даже хорошо оснащенной бюрократической системы, вооруженной фактами и опытом. В то же время политикам надлежит внести важный вклад в решение вопросов доверия и подотчетности, независимо от сферы их ответственности. Необходимо расширять умения, которыми обладают политические лидеры: от узкого набора политических навыков до более широкого спектра навыков, включающих навыки руководства и сотрудничества. Органам государственного управления необходимо лучше готовить и обучать выборных должностных лиц и политических назначенцев.

32. Постоянно меняющиеся условия в мире и в регионах сегодня требуют иного стиля руководства, чем даже несколько лет назад. Нестабильность, неопределенность и двусмысленность диктуют необходимость выработки новых навыков, но у руководителей существует мало возможностей для развития потенциала. При выработке навыков у политических лидеров было бы целесообразно учитывать «мышление роста» — в том виде, как его определила Кэрол Двек⁵. Чтобы способствовать формированию будущих политических лидеров, особенно в развивающихся странах, должны быть разработаны и реализованы долгосрочные планы и национальные стратегии развития. Бюджеты на цели учебной подготовки следует соответствующим образом распределить в порядке

⁵ Carol Dweck, *Mindset: The New Psychology of Success*, (New York City, Ballantine Books, 2007).

приоритетности, и должны быть введены новые правила для защиты этих бюджетов от возможных сокращений, например в случае непредвиденного кризиса.

33. В дальнейшем рекомендуется развивать культуру фактологически обоснованной политики, в которой особое внимание уделяется важности данных, исследований, контроля, оценки и обучения, а также предусматривается более эффективное сотрудничество, в том числе с бюрократическими и политическими лидерами. В соответствующих усилиях в целях наращивания потенциала могут также принимать участие молодые парламентарии и молодые местные чиновники, например руководители местных органов власти. Есть несколько примеров передовой практики вовлечения молодежи, которая была внедрена в городах⁶ и признана Департаментом по экономическим и социальным вопросам⁷.

V. Цифровизация и ее влияние на подготовку и обучение в государственном секторе

34. Государственная деятельность меняется быстрыми темпами в ответ на продолжающуюся цифровую трансформацию во многих странах. Происходит переосмысление того, как население взаимодействует с организациями государственного сектора и получает государственные услуги, и предпринимаются огромные усилия по реформированию и улучшению предоставления государственных услуг с использованием новых цифровых возможностей.

Укрепление общественного доверия и упрочение демократии в цифровую эпоху

35. Доверие общества — это показатель того, как люди воспринимают качество работы государственных учреждений. Оно одновременно является и необходимой предпосылкой надлежащего государственного управления, и его результатом. Общественное доверие имеет решающее значение для устойчивого развития, поскольку то, как государственные структуры организованы и функционируют на практике, влияет на доверие людей к ним и их способность содействовать преобразованиям на уровне общества (например, путем изменения социальных норм или поощрения подходов, предполагающих вовлечение всего общества). Такая трансформация необходима для достижения целей в области устойчивого развития⁸. Поэтому укрепление доверия и установление контактов с людьми имеет решающее значение для усиления государственных институтов, позволяя им решать текущие проблемы и готовиться к решению будущих.

36. В недавнем отчете Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определены пять факторов доверия к правительству: а) оперативность в предоставлении государственных услуг, б) надежность при прогнозировании новых потребностей и защите людей, в) добросовестность, г) открытость и е) справедливость⁹. По этим параметрам страны демонстрируют существенные различия, по которым можно указать, где им необходимо активизировать

⁶ African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development and Inter-American Development Bank, *Creating Livable Cities: Regional Perspectives* (Manila, Asian Development Bank, 2019).

⁷ См. веб-сайт Премии Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы: <https://publicadministration.un.org/unpsa/database/Winners>.

⁸ Доклад о мировом государственном секторе, 2021 год (*World Public Sector Report 2021*)

⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Government at a Glance* (Paris, OECD Publishing, 2021).

усилия для укрепления общественного доверия посредством конкретных политических действий.

37. Цифровизация может расширить непосредственное участие граждан, особенно уязвимых граждан, в деятельности государственных учреждений, в том числе в качестве их сотрудников, тем самым расширяя гражданское пространство. С 2020 года во всех регионах увеличилось число стран, предлагающих онлайн-услуги для уязвимых групп населения, включая, например, малоимущих, инвалидов, пожилых людей, молодежь, иммигрантов и женщин¹⁰. Электронное правительство и электронная демократия открывают еще более удобные и инклюзивные возможности для участия в государственной жизни. Цифровая эпоха, включая социальные сети, сыграла важную роль в продвижении универсальных прав человека во всем мире, несмотря на распространение ложной информации и дезинформации и прямую цензуру в некоторых странах¹¹.

38. Цифровизация государственного управления, тем не менее, сопряжена с рядом проблем и рисков. Некоторые страны используют цифровые средства для контроля поведения граждан и установления более жесткого наблюдения. С приходом цифровизации также появилось больше возможностей для ненадлежащего влияния на формирование политики как внутри стран, так и из-за рубежа, а новые технологии дают возможность усилить распространение ложной информации и дезинформации. На платформах социальных сетей некоторые пользователи становятся более агрессивными, так называемые эхо-камеры становятся более привлекательными для многих пользователей, а культуру честных дебатов порой подменяют инсинуации, злоба и поляризация. Велики риски нарушения конфиденциальности, снижения прозрачности в отношении использования данных и незаконного использования данных, равно как и велик риск увеличения разрыва в уровне цифровой грамотности. В долгосрочной перспективе такие явления бросают вызов социальной сплоченности и совещательным демократическим процессам, хотя они же могут способствовать устойчивости демократий, делая скрытые конфликты публичными¹².

39. Все шире признается тот факт, что отсутствие доверия к государственным институтам и политическим лидерам может снизить воспринимаемую легитимность государственных учреждений, углубить политическую поляризацию и благоприятствовать популистским движениям. Пандемия COVID-19 в еще большей степени подорвала доверие населения к правительству в некоторых странах из-за коррупционных скандалов и ограничений, таких, в частности, как комендантский час.

40. Правительства осуществляют важные меры в целях адаптации к продолжающейся цифровизации, в том числе путем принятия или пересмотра нормативно-правовой базы (например, для обеспечения соблюдения прав человека и демократических принципов на онлайн-форумах), использования цифровых инструментов для расширения участия и сотрудничества (например, технологий “Civic Tech” и “GovTech” в отношении отбора данных), а также создания регулирующих органов нового типа для более комплексного решения проблем в сфере цифровых технологий.

¹⁰ «Исследование ООН: электронное правительство 2022. Будущее цифрового правительства» (издание Организации Объединенных Наций, 2022 год).

¹¹ OECD, *Government at a Glance*.

¹² Ortwin Renn, Grischa Beier and Pia-Johanna Schweizer, “The opportunities and risks of digitalisation for sustainable development: a systemic perspective”, *GALA – Ecological Perspectives for Science and Society*, Vol. 30, No. 1 (2021).

Цифровизация и предоставление государственных услуг

41. Государственные инновации и доступ к новым технологиям могут помочь государственным организациям значительно улучшить предоставление государственных услуг, в том числе путем обеспечения прямого доступа к информации и расширения участия. Укрепление потенциала правительства в области разработки инноваций и использование информационно-коммуникационных технологий, включая передовые технологии там, где они доступны, исключительно важны для повышения эффективности деятельности и жизнеспособности органов государственного управления.

42. Совершенствование навыков и повышение квалификации работников государственного сектора в целях адаптации к развивающимся технологиям и их использования посредством значительных усилий по организации обучения и наращиванию потенциала — вот ключ к улучшению их работы и повышению эффективности государственного сектора.

43. Государственным служащим требуется развивать фундаментальные навыки, необходимые для достижения успеха в цифровую эпоху. Группа университетских ученых и инструкторов-практиков определила следующие профессиональные качества, чтобы на их основе попытаться определить новые базовые навыки, которыми должны обладать все руководители государственного сектора¹³:

- ценит опыт пользователей услуг; может сотрудничать со специалистами, чтобы понять потребности пользователей, и будет в соответствии с ними разрабатывать, тестировать и внедрять эффективные решения;
- может предвидеть и смягчать риски, связанные с конфиденциальностью, безопасностью и этикой, которые присущи сфере государственного управления в цифровую эпоху;
- понимает необходимость сочетания традиционных профессиональных навыков сотрудников государственной службы с современными цифровыми навыками и может эффективно работать в составе междисциплинарных групп и руководить ими;
- понимает важность применения поэтапного подхода и механизмов быстрой обратной связи и может создать рабочую среду для непрерывного обучения и улучшения результатов;
- может определить перспективы в плане улучшения деятельности правительства, предоставления услуг либо разработки политики, а также преодолеть структурные и институциональные факторы, препятствующие проведению изменений;
- может использовать целый ряд методов и инструментов, чтобы сделать правительство более открытым, готовым к сотрудничеству и подотчетным;
- понимает, как использовать данные для обоснования решений, разработки системы и предоставления услуг и как внутри органов государственного управления, так и за их пределами создавать то, что имеет ценность для общества;
- понимает нынешние и меняющиеся возможности цифровых технологий и может оценить, как они могут быть использованы для получения лучших результатов в интересах общественности.

¹³ Адаптировано с веб-сайта <https://www.teachingpublicservice.digital/en/competencies>.

44. В связи с пандемией COVID-19 программы подготовки государственных служащих стали чаще осуществляться в формате виртуальных занятий, в рамках которых используются платформы онлайн-обучения, игрофикация, обучение на основе конкретных случаев и различные цифровые инструменты оценки обучения. В настоящее время учебная подготовка часто проводится с использованием онлайн-обучения в сочетании с аудиторным и гибридным.

Развитие стратегий и навыков в целях информирования общественности

45. Увеличение числа цифровых платформ, распространение ложной информации и дезинформации, а также растущая политическая поляризация являются свидетельством того, насколько сложно обеспечить, чтобы люди получали только качественную информацию. Одним из возможных решений для достижения этой цели является выявление и отсеивание ненадежной информации. Качественная информация расширяет участие граждан, в том числе в обсуждении политики, и может укрепить доверие к правительству и поддержать демократию. Государственные служащие, занятые в сфере коммуникации, должны играть активную роль в стратегиях по связям с общественностью, призванных информировать и вдохновлять людей на принятие мер в целях создания более демократических, стабильных, жизнеспособных и экологически безопасных обществ. Роль государственных служащих, задействованных в информационно-коммуникационной сфере, должна быть легитимизирована экспертными знаниями и профессионализмом.

46. Пандемия COVID-19 в еще большей степени выявила центральную роль эффективной коммуникации с общественностью. Инструктирование населения о важности комендантского часа и преодоление скептицизма граждан в отношении вакцинации наряду со смягчением последствий ложной информации или дезинформации о вирусе стали важнейшими функциями общественных лидеров. Инновационные практические методы¹⁴, появившиеся в некоторых странах, в том числе в Индонезии, Малайзии, Сингапуре и Таиланде, усилили решающую роль всеохватной коммуникации в борьбе с вирусом. Эти инновационные практические методы умело объединяли этнические и лингвистически различные группы или преодолевали разрыв в уровне цифровой грамотности между разными поколениями и городским и сельским населением. В этих практических методах поведенческие знания использовались для создания информационного контента, который был эффективен как механизм, побуждавший граждан выполнять требования политики в сфере общественного здравоохранения. Эти знания также помогли пропагандистам учесть когнитивные факторы, которые определяют, как люди ориентируются в сложных информационных экосистемах.

47. Информационная работа с населением также приносит большую отдачу, когда опирается на датафикацию, то есть преобразование социальных действий в количественные данные, поскольку это позволяет правительствам выявлять и анализировать интересы и потребности людей. В передовой практике коммуникации на основе данных используются различные источники обратной связи, а распространение информации сверху вниз заменяется взаимодействием с общественностью и двусторонними коммуникационными стратегиями.

48. Ключом к увеличению охвата населения официальной информацией и усилению восприятия ее достоверности гражданами является способность сотрудничать со сторонними средствами передачи информации (такими как онлайн-авторы и популярные общественные деятели), с тем чтобы охватить

¹⁴ Carlotta Alfonsi and others, “Public communication trends after COVID-19: Innovative practices across the OECD and in four Southeast Asian countries”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 55 (OECD, 2022).

определенные социальные группы, демонстрирующие низкий уровень общественного доверия. В то же время использование новых технологий и общение в социальных сетях или других онлайн-каналах сопряжено с рисками злоупотреблений, в силу чего для пропагандистов государственного сектора их этическое использование является императивом. Такие специалисты по пропагандистской работе при подаче информации и проведении дебатов должны ориентироваться на принципы прозрачности и этичности.

49. Для решения этих проблем требуется укреплять потенциал всех государственных структур, в том числе обеспечивая их необходимыми экспертными знаниями, квалифицированными специалистами, полномочиями и рекомендациями. Государственным структурам, способным быстро перестраиваться и осуществлять свою деятельность на основе имеющихся данных и глубокого понимания ситуации, требуются новые профессиональные навыки и области специализации, а также демократическое и ориентированное на граждан мышление государственных лидеров и государственных служащих. Согласно недавнему отчету ОЭСР¹⁵, работники департаментов коммуникации по-прежнему недостаточно квалифицированы, когда речь идет о цифровых технологиях, больших данных и автоматизации, которые способствуют внедрению инноваций и повышению эффективности деятельности по связям с общественностью. Помимо этого, по-прежнему крайне недостаточно ведется обучение новым навыкам сбора и анализа данных, навыкам поведенческого общения и этическим принципам, овладение которыми является необходимым условием для внедрения новых технологий, данных и моделей поведения. К тому же, использование этих новых инструментов и знаний неподготовленным персоналом, который не знаком с потенциальными последствиями для государственных интересов, является рискованным. Для того чтобы закрепить деятельность по информированию общественности в качестве одной из основных функций органов государственного управления, необходимо развивать навыки коммуникации у государственных лидеров и сотрудников государственного сектора в целом. Налаженная коммуникация с общественностью позволит правительствам быть более открытыми и поддерживать связь друг с другом, что необходимо во времена «инфодемии», политической поляризации и потенциальных экономических, социальных и климатических кризисов¹⁶.

VI. Подготовка и обучение для обеспечения устойчивости правительства к потрясениям

50. Пандемия COVID-19 и другие глобальные кризисы и конфликты усиливают необходимость обеспечения устойчивости правительства к потрясениям. К числу навыков и профессиональных качеств работников государственного сектора, необходимых для обеспечения такой устойчивости, относятся следующие:

а) навыки стратегического прогнозирования у политиков, позволяющие им создавать функциональные и оперативные представления о будущем в целях лучшего составления прогнозов и заблаговременного планирования. В соответствии с управлением инновациями на основе прогнозирования лица, определяющие политику, могут создавать различные сценарии, определяя параметры будущего, которое они хотели бы видеть, или будущего, которого они хотели бы избежать, а затем экспериментировать в реальных условиях с целью наметить

¹⁵ OECD, *Government at a Glance* (Paris, OECD Publishing, 2021).

¹⁶ OECD, *Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward* (Paris, OECD Publishing, 2021).

эффективную политику для реализации идей на основе предпочтительных для них сценариев. Нидерланды, например, регулярно организуют диалоги, в ходе которых политики и заинтересованные стороны рассматривают будущие экологические сценарии, определяют для себя серьезные задачи и изучают пути их выполнения¹⁷;

b) навыки бюрократического хакерства необходимы для решения сложных проблем, содействия внедрению новаторских методов в практическую работу государственных служащих и ведут к инновациям даже тогда, когда государственная организация является чрезмерно бюрократизированной и негибкой. Бюрократические хакеры — это руководители и государственные служащие, готовые бросить вызов системе и внедрять инновации изнутри, пересматривая правила и делая их стратегически лучше¹⁸;

c) навыки создания инновационных инструментов формирования политики, выходящих за рамки подходов, основанных на принципе «сверху вниз». Во время пандемии COVID-19 правительства изучали способы использования поведенческих знаний и экспериментов в контексте принятия ими мер реагирования на пандемию¹⁹. Кроме того, глобальный характер таких современных вызовов, как изменение климата, ложная информация и дезинформация, требует принятия транснациональных мер реагирования. Расширение трансграничных экспериментов и применение коллективного подхода с участием представителей правительства, экспертов, исследователей и других неправительственных субъектов является ключом к скоординированному и успешному осуществлению мер реагирования на глобальные политические вызовы.

VII. Расширение участия молодежи

51. В соответствии с принципом государственного управления, предусматривающим обеспечение равных возможностей для представителей разных поколений, необходимо расширять участие молодых людей в разработке политики и в деятельности государственных структур, поскольку они в особой степени подвержены воздействию текущих глобальных кризисов, а также проявляют большой интерес к тому, чтобы преодолеть кризисы и их последствия, для чего, в частности, иницируют и возглавляют движения по борьбе с изменением климата по всему миру.

52. Молодежь, как и другие уязвимые группы населения, в том числе малоимущие, инвалиды, беженцы и женщины, особенно сильно пострадала от экономических и социальных последствий пандемии COVID-19. Это негативно сказалось на их доверии к правительству и демократическим процессам. Опыт пережитых эпидемий в возрасте от 18 до 25 лет может оказывать стойкое негативное влияние на доверие взрослых молодых людей к политическим институтам и лидерам²⁰. Такой опыт, особенно в странах с более слабыми институтами, обладающими меньшим потенциалом противодействия таким явлениям, может на

¹⁷ OECD, *Government at a Glance* (Paris, OECD Publishing, 2021).

¹⁸ Andrew Wagner, “The role of ‘bureaucracy hackers’ in government”, *Government Matters*, 13 June 2018.

¹⁹ OECD, “Misinformation and disinformation: an international effort using behavioural science to tackle the spread of misinformation”, *Public Governance Policy Paper*, (OECD Publishing, 2022).

²⁰ Cevat Aksoy, Barry Eichengreen and Orkun Saka, “COVID-19 and trust among the young”, *International Monetary Fund*, June 2022.

долгие годы оставить в памяти молодых людей тяжелое впечатление из политической сферы.

53. Цифровизация, включая искусственный интеллект и автоматизацию, открывает для молодежи новые перспективы, но одновременно и обнажает существующие проблемы, такие как поляризация рынка труда, перегруженность систем социальной защиты и умаление трудовых прав работников. В 2021 году в двух из трех стран ОЭСР высокообразованные молодые люди чаще занимали низкооплачиваемые рабочие места, чем высокооплачиваемые. Показатели неформальной занятости среди молодежи по-прежнему высоки в развивающихся странах, где молодые люди располагают меньшими возможностями для прохождения профессионального обучения и подготовки²¹.

54. Хотя молодые люди демонстрируют серьезную осведомленность о таких насущных глобальных проблемах, как климатический кризис, неравенство и угрозы демократическим институтам, а также мотивацию к решению этих проблем, они по-прежнему недостаточно представлены в составе рабочей силы государственного сектора. Степень их доверия к правительству и общественным институтам варьируется, и они выражают большее удовлетворение результатами осуществления политики, когда сами более систематически участвуют в формировании политики. Вовлечение молодежи в политические процессы является ключом к расширению ее участия и повышению степени ее доверия к правительству, а также к обеспечению равных возможностей для представителей разных поколений, поскольку, если не будут приняты или будут приняты недостаточные меры, то большая часть издержек, связанных с нынешними кризисами, ляжет на плечи именно нынешнего молодого поколения.

55. Поэтому правительствам необходимо поддерживать переход молодых людей на рынок труда, в том числе в государственный сектор, путем содействия созданию рабочих мест, обеспечения соблюдения трудовых прав и гарантий, отмены защитных мер и устранения барьеров на рынке труда, а также путем активного ведения диалога и эффективных переговоров о заключении коллективных трудовых договоров для обеспечения молодым людям справедливых результатов на рынке труда.

56. Еще более важно то, что правительствам необходимо укреплять отношения с молодежью, уменьшать число препятствий на пути ее участия в демократических процессах и увеличивать ее представленность в государственных структурах. Более активная представленность молодежи в органах государственной власти может также способствовать обмену знаниями и опытом между сотрудниками более старших и младших поколений. Чтобы привлечь больше молодых людей, государственный сектор и государственные учреждения следует преобразовать таким образом, чтобы они воспринимались как пространство для инноваций и предпринимательства.

57. Наряду с этим правительствам необходимо признать те возможности, которые открывает — с точки зрения улучшения системы оказания государственных услуг — использование мнений и более инклюзивного, цифрового и экологичного мышления молодежи. Большинство молодежных организаций, опрошенных ОЭСР в 2021 году, занимались устранением последствий пандемии COVID-19, но лишь в восьми странах ОЭСР правительства включили в свои планы восстановления положения о том, как следует вовлекать молодежь в процесс выполнения касающихся ее обязательств.

²¹ OECD, “The updated OECD youth action plan: building blocks for future action” (OECD, 2021).

58. Тем не менее появляются некоторые актуальные примеры взаимодействия с молодежью²². Так, Бельгия и Латвия активно привлекают молодежь к проведению цифровых реформ. Бельгия способствовала развитию партнерских отношений между молодежными ассоциациями и ассоциациями пожилых граждан в интересах реализации проектов, нацеленных на повышение доступности цифровой инфраструктуры и киберпространства для уязвимых групп населения. В Латвии правительство включило Латвийский студенческий союз в число участников национального плана повышения цифровой грамотности населения. В Канаде несколько организаций гражданского общества были включены в бюджет на 2021 год в качестве получателей безвозмездных субсидий и партнеров-исполнителей. Например, Благотворительный дотационный фонд, возглавляемый чернокожими гражданами, опирается на участие чернокожей молодежи в проектах, целью которых является борьба с расизмом и улучшение социально-экономических показателей в общинах чернокожего населения.

59. В дальнейшем необходимо укрепить административный потенциал государственного сектора, необходимый для предоставления услуг, ориентированных на молодежь, сбора данных о потребностях молодых людей и затрагивающем их неравенстве, с тем чтобы обеспечить обоснованное принятие решений и внедрить принцип обеспечения равных возможностей для представителей разных поколений в нормотворческую деятельность, в процесс принятия решений о государственных расходах и в процесс консультаций с заинтересованными сторонами.

VIII. Выводы и рекомендации

60. Государственные структуры должны быть способны быстро перестраиваться и осуществлять свою деятельность на основе имеющихся данных и глубокого понимания ситуации. В своей работе такие структуры полагаются на новый набор навыков, а также демократическое и ориентированное на граждан мышление государственных служащих, включая выборных должностных лиц и политических назначенцев.

61. В числе приоритетных должна быть поставлена задача выработать целостный подход в целях изменения образа мышления государственных служащих, чтобы привести его в соответствие с принципами и ценностями Повестки дня на период до 2030 года и 11 принципами эффективного управления в интересах устойчивого развития.

62. Отсутствие необходимого потенциала и навыков у государственных служащих, включая выборных должностных лиц и политических назначенцев, является одним из основных недостатков, препятствующих усилиям по наращиванию потенциала государственного сектора в поддержку реализации целей в области устойчивого развития. Поэтому необходимо систематически проводить всесторонний обзор усилий, прилагаемых для наращивания потенциала государственного сектора, включая организацию профессиональной подготовки, особенно в странах, где предоставление государственных услуг остается неэффективным. В ходе обзора особое внимание необходимо уделять адаптации технологий, обеспечению доступа к учебной подготовке и реализации права на обучение, предусмотренным учебным курсам, аккредитации курсов, увязке предоставляемого обучения и образования с политикой, а также процедурам классификации должностей,

²² OECD, *Delivering for Youth: How Governments Can Put Young People at the Centre of the Recovery* (OECD, 2022).

вознаграждения, найма и отбора, служебной аттестации и продвижения по службе. Программы подготовки должны разрабатываться с учетом гендерных факторов и принципа инклюзивности.

63. Создание сильных структур посредством учебной подготовки должно основываться на детальной оценке, анализе и установлении приоритетности индивидуальных и институциональных потребностей. При анализе институциональных потребностей акцент должен делаться на улучшении работы обслуживающих подразделений, необходимости наличия рационализированных и эффективных с точки зрения затрат структур и институционального строительства, а также на содействии повышению внутренней и внешней подотчетности. Оценка индивидуальных потребностей (личных и связанных со служебной деятельностью и карьерой) должна способствовать созданию системы личных индивидуальных планов профессионального роста всех сотрудников и определению соответствующих форм повышения квалификации персонала, включая учебную подготовку и получение образования.

64. Долгосрочные результаты эффективной учебной подготовки должны включать изменение поведения и повышение эффективности работы государственных служащих, что, в свою очередь, может привести к изменению образа мышления.

65. Организация учебной подготовки и обучения сотрудников государственного сектора может быть сопряжена с большими затратами, и необходимо обосновывать и отслеживать используемые ресурсы, в том числе с помощью усовершенствованных механизмов контроля и оценки. Рекомендуется использовать конкретные критерии и ключевые показатели эффективности.

66. Создание или поддержание общественного доверия и укрепление демократии особенно актуально в связи с продолжающимся процессом цифровизации. Хотя цифровизация открывает множество возможностей, включая расширение гражданского пространства, она также создает и множество проблем, таких как распространение ложной информации и дезинформации, незаконное использование данных и осуществление наблюдения. Необходимо внедрять цифровые инструменты для расширения участия граждан, создавать новые типы регулирующих органов, которые будут заниматься вопросами цифровых технологий более комплексно, а также выработать новые правила для обеспечения соблюдения прав человека и демократических принципов, в том числе на онлайн-форумах. Для того чтобы добиться успеха в цифровую эпоху, государственным служащим, в том числе выборным должностным лицам и политическим назначенцам, необходимо будет осваивать новые навыки и вырабатывать в себе новые профессиональные качества.

67. Распространение ложной информации и дезинформации, увеличение числа цифровых платформ и растущая политическая поляризация требуют активной реакции от государственных служащих, занимающихся разработкой стратегий общественной коммуникации, направленных на то, чтобы информировать и вдохновлять граждан на позитивные действия в стремлении к формированию более демократических, стабильных и безопасных в экологическом отношении обществ. Пандемия COVID-19 усилила решающую роль инклюзивной коммуникации, которая объединяет различные в этническом и языковом плане группы людей и устраняет разрыв в уровне цифровой грамотности между представителями разных поколений и городским и сельским населением. Наряду с этим пандемия показала, что,

стратегически используя поведенческие знания и представления, можно эффективно стимулировать соблюдение требований и осуществление политики.

68. В условиях многочисленных кризисов незамедлительное преобразование государственных структур в целях построения экологически более безопасного, более инклюзивного и более жизнеспособного мира требует наличия в государственном секторе кадров, способных содействовать повышению степени устойчивости к потрясениям. Такие кадры могут быть созданы путем выработки у политиков навыков стратегического прогнозирования, предоставления более заметной роли лидерам и государственным служащим, готовым бросить вызов системе и внедрять инновации изнутри, пересматривая правила и улучшая их в стратегическом плане (выше упоминались как бюрократические хамеры), а также шире применяя более новаторские инструменты для разработки политики, которые выходят за рамки подходов, основанных на принципе «сверху вниз».

69. Правительствам необходимо учитывать проблемы и потребности молодых людей, которые особенно сильно пострадали от экономических и социальных последствий многочисленных кризисов, и расширять их участие в разработке политики и работе государственных учреждений. Необходимо укрепить административный потенциал государственного сектора, необходимый для предоставления услуг, ориентированных на молодежь, сбора данных в целях отслеживания неравенства, с которым сталкиваются молодые люди, и для обоснования принятия решений, а также обеспечить обоснованное принятие решений и внедрить принцип обеспечения равных возможностей для представителей разных поколений в нормотворческую деятельность, в процесс принятия решений о государственных расходах, в процесс консультаций с заинтересованными сторонами и в работу сотрудников государственного сектора.