



Секретариат

Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1995/L.7
5 July 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Двенадцатое совещание экспертов по
Программе Организации Объединенных
Наций в области государственного
управления и финансов
Нью-Йорк, 31 июля-11 августа 1995 года

РАЗВИТИЕ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ: ЦЕЛЕВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ЮЖНОЙ АФРИКЕ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 2	3
II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ЮЖНОЙ АФРИКЕ	3 - 90	3
A. Концепция и цели	3 - 7	3
B. Численность и состав	8 - 9	5
C. Проблемы	10 - 24	5
D. Планирование и управление в области людских ресурсов	25 - 44	8
E. Реформа государственной службы в целях стратегического развития	45 - 90	11

Подготовлено Намане Магау, консультантом при Департаменте по поддержке развития и управленческому обслуживанию Секретариата Организации Объединенных Наций. В документе излагаются мнения автора, которые не обязательно совпадают с позицией Организации Объединенных Наций.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
II. ИНСТИТУТ ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЮЖНОЙ АФРИКИ	91 - 93	22
III. ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ДЕПАРТАМЕНТАХ	94 - 101	23
А. Положения, касающиеся внешней профессиональной подготовки	97 - 98	24
В. Оперативные планы	99 - 101	24
IV. ВЫВОДЫ	102 - 106	26

ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем документе основное внимание уделяется развитию людских ресурсов в рамках государственной службы, ее целям, задачам, процедурам и особенностям реформы. За основу берется опыт Южной Африки, но при этом делается попытка определить основные подходы и концепции, которые могли бы представлять информативную ценность для других стран.

2. Преобразование Южной Африки в демократическую страну остро высветило необходимость развития государственной службы в качестве одного из ключевых инструментов осуществления реформы. В связи с надеждами на создание демократической системы управления сформировались новые идеи в отношении характера и роли управления, участия населения в процессе управления, включая финансирование государственной деятельности и мероприятий. Возникла необходимость в пересмотре характера и целей государственной службы, с тем чтобы она соответствовала новым требованиям.

1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ЮЖНОЙ АФРИКЕ

А. Концепция и цели

3. Как отметил в своем выступлении на Конференции по развитию людских ресурсов министр по вопросам государственной службы и администрации, преобразование государственной службы является одним из центральных элементов стратегии правительства в области национального строительства и примирения. При изложении новой концепции он подчеркнул необходимость создания новой государственной службы, которая проводила бы последовательную политику, означающую переход от характерного для предыдущего периода несистематизированного стиля работы к такому стилю, который отличался бы репрезентативностью и компетентностью. При этом предусматривается, что для государственной службы должны быть характерны следующие особенности:

- a) ориентированность на предоставление услуг и удовлетворение потребностей населения;
- b) учет целей социально-экономического развития и сокращения масштабов нищеты;
- c) стремление к достижению поставленных целей и повышению эффективности работы;
- d) демократический и беспристрастный характер, соответствующий положениям Конституции;
- e) доступность и информативность;
- f) гласность;
- g) подотчетность министру и общественности;
- h) децентрализованный и консультативный характер;
- i) приверженность профессиональной подготовке и развитию карьеры персонала.

4. Политика правительства и государственной администрации также свидетельствует о стремлении государства играть центральную роль в обеспечении необходимых преобразований и развития. В Программе реконструкции и развития (ПРР) в Южной Африке подробно излагается комплексная макрополитическая основа для деятельности по удовлетворению потребностей страны в области развития. Однако реализация этой Программы зависит от способности государственного сектора оказывать содействие осуществлению имплементационных стратегий и обеспечивать руководство им. Надежды гражданского общества на осуществление перемен являются дополнительным фактором, побуждающим государственную службу действовать в направлении ускорения процесса преобразований. При этом речь идет не только о необходимости преобразований, но и о способах их осуществления, участии гражданского общества в этом процессе и проблемах, обусловленных ограниченностью ресурсов. В резолюции 49/136 Генеральной Ассамблеи по вопросу о государственном управлении и развитии признается важная роль, которую могут сыграть правительства и органы государственного управления в решении новых задач, возникающих в процессе обеспечения устойчивого экономического роста и устойчивого развития во все странах. Процесс реформы в Южной Африке следует рассматривать в этом контексте и с учетом событий в других странах.

5. Опыт решения правительствами задач, связанных с возникновением новых условий на внутреннем и международном уровнях, свидетельствует о том, что системам управления, которые хорошо справляются с этими задачами, по всей видимости, присущи некоторые общие характеристики.

6. "Это такие системы управления, которые являются авторитарными в том смысле, что они сосредоточивают в своих руках достаточные директивные полномочия для эффективного решения государственных вопросов. Они также являются разумными в том смысле, что они открыты для использования технической информации и проведения анализа в рамках процесса директивного руководства и решения проблем и поощряют такую практику ... системы управления, которые способны обеспечивать развитие в этом новом контексте, гибко реагируют на быстрые изменения условий и требований на внутреннем и международном уровнях, что позволяет отстаивать национальные цели и обеспечивать их достижение. Многие из них применяют подход, основанный на участии, в том смысле, что они поощряют обсуждения, дискуссии и участие в процессе принятия решений. Они также являются подотчетными в том смысле, что те, кто несет ответственность за принятие практических решений и руководит организациями государственного сектора, отчитываются за свои действия, а в распоряжении граждан имеются средства для привлечения к ответственности виновных в злоупотреблении властью" 1/.

7. Проще говоря, успеха добиваются такие системы управления, которые идут дальше в поисках ответа для решения конкретных проблем и создают такие системы, процессы и культуры, которые обеспечивают возможность принятия эффективных государственных решений и ответственное использование ресурсов. Каковы же те задачи, которые необходимо решить? Каковы политика, стратегии и программы, которые разрабатываются в целях улучшения нынешней ситуации?

В. Численность и состав

8. По состоянию на 27 апреля 1994 года численность населения Южной Африки, по оценкам, составляла 40 284 634 человека, в том числе: негры – 30 645 157 человек (76,1 процента); белые – 5 171 419 человек (12,8 процента); цветное население – 3 435 114 человек (8,5 процента); и лица азиатского происхождения – 1 032 943 человека (2,6 процента). В декабре 1993 года численность лиц, занятых в государственном секторе на национальном уровне, составляла около 1 634 000 человек. Это включало учреждения и структуры предшествующей системы, включая центральное правительство, органы управления провинций, самоуправляющиеся территории, местные органы управления, полугосударственные учреждения, маркетинговые советы и государственные корпорации.

9. По состоянию на 31 декабря 1993 года данные по новой объединенной государственной службе, которая включает государственные службы существовавших ранее хоумлендов и провинций, были следующими:

а) центральные органы управления: 552 000 человек (588 708 человек – показатель, используемый Комиссией по государственной службе для дальнейших прогнозов);

б) органы управления провинций: 695 000 человек (предварительная оценка).

С. Проблемы

10. С учетом формирования нового правительства и его приверженности созданию демократического и нерасового общества, основанного на равенстве между полами, унаследованные от прошлого структуры и стереотипы представляют собой серьезную проблему.

1. Недостаточная представленность

11. Дискриминационную практику и недостаточную представленность на руководящих должностях мгновенно ликвидировать не удастся. Белые по-прежнему занимают ключевые руководящие должности. В 1994 году, даже после упразднения системы учета населения, было сообщено о том, что 36 процентов государственных служащих составляют белые, но при этом они занимают приблизительно 90 процентов должностей среднего и высшего руководящего звена.

12. Демократизация гражданского общества требует уделения безотлагательного внимания необходимости обеспечения представленности, особенно в обществе, в котором система управления сознательно создала диспропорции. Новое правительство считает устранение расовых и гендерных диспропорций одной из своих главных задач.

2. Отсутствие культуры развития

13. Отсутствие культуры развития и укоренившаяся тенденция рассматривать общины в качестве пассивных получателей услуг вступают в прямое противоречие с новой концепцией участия общин и самообеспеченности. Эта проблема связана с отсутствием гласности и подотчетности общинам. Централизованный контроль и управление "сверху вниз" являются частью наследия прошлого и поощряют применение авторитарных подходов и ограничивают возможности в плане повышения эффективности и производительности. В этом отношении произошел концептуальный сдвиг, который диктует необходимость перехода от администрирования и контроля к управлению процессом развития.

14. Необходимо переориентировать деятельность государственной службы на удовлетворение интересов общин. В качестве одной из проблем в этом отношении было отмечено отсутствие учета интересов граждан-потребителей. В рамках стандартных услуг, оказываемых административным механизмом, не учитываются разнообразные потребности потребителей. Растущее стремление гражданского общества к более активному участию в процессе управления нарушает традиционную монополию государственной службы.

15. Последствия преобразований, обновление государственной службы и демократизация страны требуют создания новой основы управления. В настоящее время происходит переосмысление взаимоотношений между государством и обществом для того, чтобы позволить тем, кто является объектом управления, принимать более активное участие в процессе управления. Важно определить последствия перехода от административных методов к системе управления применительно к целям и функциям государственной службы.

3. Системы управленческой информации

16. Отсутствие надежных, адекватных, открытых и эффективных систем управленческой информации и финансового контроля также представляет собой определенную проблему. Отсутствие надлежащих информационных систем приводит к неправильной мобилизации и использованию людских ресурсов.

4. Пути развития карьеры

17. В рамках развития людских ресурсов необходимо заняться проблемой отсутствия надлежаще определенных путей развития карьеры и недостаточного финансирования связанной с этим подготовки кадров. Это приобретает еще большее значение с учетом проведения антидискриминационной политики, в связи с которой возрастает необходимость ускорения темпов профессиональной подготовки среди обездоленных групп населения для обеспечения того, чтобы их представители могли занимать должности более высокого уровня и успешно выполняли свою работу.

5. Отсутствие профессиональной этики

18. Печальным наследием апартеида является отсутствие профессиональной этики и недостаточное развитие норм трудовых взаимоотношений, в основе которых лежит чувство беспомощности, обусловленное отсутствием соответствующих возможностей. Также бытует мнение о том, что отсутствие приверженности можно рассматривать в качестве скрытой формы саботажа системы управления, основанной на апартеиде. В связи с созданием демократической системы управления необходимо придать новый импульс устремлениям и порывам, которые до этого подавлялись.

6. Подходы, основанные на соблюдении установленных правил

19. Неадекватные принципы и подходы к управлению представляют собой определенную проблему. Международный опыт свидетельствует о растущей необходимости перехода от администрирования и бюрократии к управлению и профессионализму. Традиционно южноафриканская государственная служба функционировала как бюрократическая структура, придерживающаяся установленных правил. Это подрывает новаторские начинания, поскольку необходимость соблюдения правил и бюрократических процедур ставится выше достижения конкретных результатов. Методы управления не учитывают прогресс в их развитии на международном уровне, поскольку они имеют авторитарный характер и основываются на страхе.

20. Заслуживает упоминания растущее признание необходимости уделения преимущественного внимания результатам осуществления программ, а не структурам и процедурам управления. Эффективность государственной службы может быть повышена за счет переноса акцента с правил и процедур на результаты проводимой деятельности. Необходимо разработать соответствующие системы оценки для стимулирования повышения эффективности работы и стремления к достижению высоких результатов. Для создания на практике государственной службы, ориентированной на достижение конкретных результатов, за что выступает нынешний министр по делам государственной службы, требуются соответствующие механизмы.

7. Отсутствие гласности и учета

21. Гласность и учет имеют исключительно большое значение, поскольку гражданское общество намеревается контролировать деятельность государственной службы. В связи со стремлением общин принимать участие в этом процессе возникает необходимость в их информировании по вопросам, связанным с реконструкцией и развитием. Таким образом, ставится вопрос об отсутствии гласности. Информацией традиционно обладали старшие должностные лица, в результате чего государственные служащие и рядовые работники не имели доступа к информации, лежащей в основе принятия решений по ключевым вопросам. Предоставление доступа к информации имеет исключительно большое значение для обеспечения эффективного участия населения в процессе управления.

22. Происходящий на международном уровне сдвиг в сторону налаживания оперативного учета способствует обеспечению подотчетности государственных служащих. В прошлом это имело форму главным образом бюрократического учета, обеспечивающего подотчетность работников вышестоящим руководителям и соблюдение ими установленных правил. Повышение степени подотчетности государственной службы населению имеет существенное значение для повышения доверия к ней.

8. Коррупция и неправильное управление

23. В качестве проблем были также отмечены коррупция и неправильное управление ресурсами. Нередко имело место неправильное распределение средств в результате "этического вакуума", обусловленного незаконным характером государства. Законное правительство должно обеспечить ликвидацию такой практики.

9. Слабое развитие трудовых отношений

24. Правительство должно безотлагательно уделить внимание вопросу о слабом развитии трудовых отношений. В стране не имеется адекватной законодательной и институциональной основы для эффективного ведения переговоров о заключении коллективных договоров. Существующая система трудовых отношений не соответствует стандартам МОТ, и министерство труда и министерство по вопросам государственной службы и администрации должны разрешить проблемы отношений в промышленности. Особо острый характер в рамках трудовых отношений имеет вопрос о вознаграждении. Необходимо решить вопросы, связанные с установлением равных уровней вознаграждения между администрациями, которые ранее не были функционально связаны друг с другом, и значительными диспропорциями в уровне дохода между трудящимися более низких и более высоких категорий.

Д. Планирование и управление в области людских ресурсов

25. Круг выявленных вопросов свидетельствует о необходимости осуществления всесторонних стратегий, направленных на решение присущих системе проблем, для обеспечения эффективного осуществления процесса реконструкции и развития. Ряд вопросов, требующих внимания, рассматривается ниже.

1. Перестройка

26. В связи с формированием новой системы управления необходимо осуществить административную перестройку, с тем чтобы привести существующий состав, методы управления и структуру государственной службы в соответствие с новыми национальными целями.

27. Процесс перестройки включает изменение структур государственной службы, что означает создание, реорганизацию и в некоторых случаях замену существующих структур новыми структурами. Проведение реформы уже началось в Комиссии по государственной службе, провинциальных комиссиях по гражданской службе, национальных министерствах и департаментах провинций.

28. Было создано 33 новых национальных министерства, а также девять администраций провинций, располагающих собственными комиссиями по гражданской службе. В соответствии со статьей 6 Конституции Южной Африки провинции наделены полномочиями обеспечивать осуществление действующих законов. В процессе объединения органов управления бывших "бантустанов" и "самоуправляющихся территорий" наблюдается прогресс, но вместе с тем и определенные трудности.

29. Министерство по вопросам государственной службы и администрации и Комиссия по государственной службе выявили необходимость разработки руководящих принципов, на основе которых будет осуществляться перестройка в отдельных министерствах и ведомствах. В этих руководящих принципах будут оговорены соответствующие цели и сроки. Эти цели должны будут включать выполнение министерствами в соответствии с Программой перестройки и развития департаментами новых программных приоритетных задач, касающихся, в частности, содействия обеспечению представленности, комплексного развития, повышения качества услуг и их предоставления на равноправной основе.

30. Для обеспечения применения комплексного подхода, предусмотренного в Программе, необходимо наладить сотрудничество между министерствами и органами управления. Уже созданы межведомственные комитеты, и сфера применения этого подхода распространяется на все уровни

государственной службы. Например, бюро Программы создало межведомственную целевую группу по людским ресурсам для содействия координации и разработке последовательной политики и стратегий.

2. Реорганизация

31. Реорганизация включает процесс изменения систем, культуры и практики в рамках структур и поэтому имеет более основополагающее значение по сравнению с перестройкой. Она предусматривает внесение изменений в организационную культуру и методы мобилизации, использования и развития людских ресурсов. Также важно придать основе для развития людских ресурсов возможно более практическую направленность.

32. Перераспределение персонала и гибкие подходы к движению сотрудников между департаментами (внутри органов управления) и между уровнями управления (между органами управления) должны стать важными элементами основы для развития людских ресурсов. Характер мобилизации и использования людских ресурсов в государственном секторе является следующим: 37,18 процента государственных служащих заняты в сфере образования, 11,8 процента – в сфере здравоохранения и 0,2 процента – в сфере жилья; 33,79 процента работают в сфере управления, 0,45 процента – в области управления людскими ресурсами и 0,63 процента – в области управления финансовыми ресурсами. Эти данные свидетельствуют о том, что нынешняя структура занятости не соответствует приоритетным целям реконструкции и развития и что необходимо рассмотреть вопрос о перераспределении ресурсов и применении гибких подходов в рамках деятельности по повышению качества людских ресурсов.

33. Управление людскими ресурсами имеет непосредственное отношение к процессу реорганизации. Переход от подхода, ориентированного на выполнение установленных требований, к системе управления, ориентированной на достижение конкретных результатов, и уделение особого внимания созданию государственной службы, деятельность которой направлена на предоставление услуг, являются некоторыми из безотлагательных задач, стоящих перед государственной службой.

3. Рационализация

34. Рационализация включает упорядочение численности и производительности персонала, с тем чтобы затраты на людские ресурсы были соразмерны ценности результатов деятельности организации. Проблема раздутых, негибких бюрократических систем имеет международный характер и присуща также и Южной Африке, которая и без того тратит относительно высокую долю ВВП на содержание государственной службы. Правительство заявило о своем стремлении со временем сократить эту долю. Достижение этой цели при одновременном объединении различных административных бюрократических систем и повышении степени представленности будет трудной задачей.

35. Одним из решающих элементов рационализации является обеспечение оптимального использования персонала за счет мер, связанных с профессиональной подготовкой, переподготовкой, переводом, перегруппировкой, перераспределением и изменением уровней вознаграждения и условий службы. Поэтому обеспечение возможностей для решения существующих и возникающих проблем является важной частью процесса преобразований.

36. Был определен ряд стратегий для обеспечения того, чтобы процесс рационализации способствовал повышению функциональной и финансовой эффективности. Ключевыми стратегиями в этом отношении являются: а) переключение людских и других ресурсов с менее желательных

программ на деятельность по обслуживанию располагающих наименьшим объемом ресурсов районов и групп на национальном, провинциальном и местном уровнях; b) внедрение новых стратегических моделей финансового управления для поддержки этого процесса за счет переориентации ведомственных бюджетов на обслуживание клиентов и выполнение задач, необходимых для страны; c) обеспечение достаточной экономии за счет повышения производительности и ликвидации дублирования деятельности и непроизводительных затрат; d) налаживание тщательно продуманных партнерских связей для получения дополнительных средств от международных доноров; e) установление партнерских связей нового типа между ведомствами, бюро Программы, местными общинами и частным сектором.

37. В рамках этого процесса отдельным национальным министерствам будет необходимо разрабатывать стратегические планы, стимулирующие эффективное использование людских и других ресурсов. Эти планы также будут служить основой для сопоставления услуг, предоставляемых ей ведомствами, министерствами и органами управления провинций.

38. Считается, что комплексы мер, касающиеся раннего выхода в отставку и перегруппировки кадров, создают более широкие возможности для обеспечения представленности на руководящих уровнях. Будет также проведен обзор систем классификации для обеспечения такой основной кадровой структуры, которая соответствовала бы нынешним и прогнозируемым требованиям. Также необходимо провести обзор и корректировку кадровых процедур для обеспечения их эффективности и действенности в вопросах, касающихся назначений, продвижения по службе, учебной подготовки и повышения профессионального уровня государственных служащих.

39. О стремлении к обеспечению демократической системы управления свидетельствует создание органа (бюро общественного контролера), к которому могут обращаться государственные служащие, считающие, что они стали жертвой несправедливого отношения в результате осуществления процесса рационализации.

4. Правовые реформы

40. Изменения в области политики требуют проведения законодательной и регулятивной реформы для обеспечения осуществления реальных преобразований. В настоящее время соответствующие стороны активно работают над тем, чтобы в новой конституции были учтены события и современные концепции, касающиеся функций, формы и целей государственной службы. Этот процесс осуществляется на основе проводимого в настоящее время обзора законодательства, касающегося реформы государственного сектора. Ниже приводится информация о ключевых законодательных реформах, которые необходимо осуществить в соответствии с Конституцией [статья 212 (1)]:

a. Отмена законодательства апартеида

41. В свете новых событий и для поддержки процесса реформы государственного сектора необходимо отменить или существенно пересмотреть оставшиеся статуты, указы, положения и подзаконные акты, основанные на системе апартеида.

b. Пересмотр первоначального законодательства

42. Недавно принятые законодательные акты, касающиеся государственной службы, включая Конституцию (закон 200/1993), Закон о государственной службе (указ 103/1994) и Закон о трудовых отношениях на государственной службе (указ 105/1994), представляют собой важные шаги в направлении создания новой государственной службы. Однако эти законодательные акты имеют переходный характер, и их будет необходимо пересмотреть, с тем чтобы полностью реализовать на практике меры, предусмотренные в Программе реконструкции и развития и "белой книге" о государственной службе. Это будет включать пересмотр многих процессуальных правил для содействия более широкому участию населения в деятельности государственного сектора и в целях уточнения процедур обжалования. Учредительное собрание также занимается этим вопросом, с тем чтобы учесть его в новой конституции.

c. Законодательство о свободе информации

43. Необходимо разработать новое законодательство, в котором особо подчеркивалась бы подотчетность государственных должностных лиц Учредительному собранию и населению в целом. В нем также должны определяться процедуры и механизмы, которые могут быть использованы в случаях административного произвола. Также необходимо будет учесть необходимость ограничения доступа к определенным видам информации в тех случаях, когда, например, может быть поставлена под угрозу национальная безопасность или когда существует вероятность ограничения прав индивидуумов на частную жизнь и конфиденциальность.

d. Законодательство об антидискриминационных мерах и трудовых отношениях

44. Необходимо разработать единообразный закон о трудовых отношениях, с тем чтобы не допустить неравенства и дискриминации между трудовыми секторами. Этот закон в значительной степени способствовал бы налаживанию эффективных трудовых отношений на всех уровнях. Министерство по вопросам государственной службы и администрации и министерство труда заявили о своей приверженности процессу постоянных консультаций с профсоюзами работников государственной службы, организациями нанимателей и организациями государственного сектора (на центральном, провинциальном и местном уровнях) в целях содействия подготовке нового законодательства. Для проведения антидискриминационной политики необходимо подготовить тщательно продуманные законодательные акты, которые соответствовали бы ныне разрабатываемым законодательным актам о трудовых отношениях.

e. Реформа государственной службы в целях стратегического развития

45. Программа реконструкции и развития является концептуальной основой для коренного преобразования южноафриканского общества. Ключевым приоритетом при осуществлении процесса преобразований является реформа методов функционирования системы управления. Программа по своему характеру ориентирована на обеспечение развития, хотя основное внимание в ее рамках уделяется социально-экономическому развитию. В рамках Программы государственная служба рассматривается в качестве одного из основных носителей преобразований, и поэтому в ней поставлена цель реорганизовать государственную службу таким образом, чтобы она служила

интересам народа: была доступной, подотчетной, эффективной, свободной от коррупции и обеспечивающей высокое качество обслуживания. Важно рассматривать развитие людских ресурсов в его связи с общим развитием и, в частности, формированием потенциала для государственного сектора.

46. В положениях временной конституции Южной Африки по-прежнему не учитываются этические нормы и ценности развития, которые должны лежать в основе преобразований социально-экономической структуры общества. Как можно наладить управление в развивающемся обществе без обеспечения взаимоувязанности государственной администрации в качестве связующего звена между правительством и гражданским обществом?

47. Проблемы реорганизации и преобразования государственной службы не следует ограничивать вопросами структурного характера. Необходимо уделить внимание уровню подготовки людских ресурсов и качеству оказываемых услуг. Одним из препятствий в этом отношении является отсутствие четкой политики в области людских ресурсов.

48. Во многих африканских государствах в рамках процесса разработки стратегий фактору людских ресурсов уделяется меньше внимания по сравнению с другими факторами, такими, как технология, экономика и материальное обеспечение.

49. Развитие людских ресурсов в государственном секторе не следует рассматривать только в качестве административного вопроса. Применение комплексного подхода к развитию людских ресурсов и управлению ими имеет исключительно большое значение для обеспечения успеха любой программы в области развития.

50. В этом отношении полезным является определение этой проблемы, данное Ньембе (1994 год). Например, она выражает озабоченность по поводу того, что трудовые вопросы, трудовые отношения и вопрос о создании представительной государственной службы рассматриваются в качестве отдельных и не связанных между собой вопросов, и обращает внимание на необходимость разработки директивной основы для развития людских ресурсов и осуществления управления.

51. Она поднимает вопрос о соответствующей роли Комиссии по государственной службе и министерства по вопросам государственной службы и администрации. В связи с ним возникает вопрос о том, какую роль должно выполнять государство: либо оказать содействие процессу предоставления услуг, либо самостоятельно заниматься этим. Она отмечает, что надлежащая роль Комиссии заключается в том, чтобы анализировать и предлагать меры, которые способствовали бы разработке новой административной системы, включая директивную основу для развития людских ресурсов. Комиссии как носителю преобразований будет необходимо отказаться от выполнения функции руководства деятельностью существующей системы управления, с тем чтобы иметь возможность внести стратегический вклад в этот процесс. Это подразумевает разграничение сфер компетенции Комиссии и министерства по вопросам государственной службы и администрации. Помимо этого, она отмечает необходимость привлечения к этому и других сторон.

52. В "белой книге" Программы реконструкции и развития особо отмечается необходимость налаживания партнерских взаимоотношений между правительством и гражданским обществом в области управления. Однако этот вопрос во временной конституции не оговаривается. В результате этого складывается впечатление, что аспекты, касающиеся государственного сектора, его структуры, организации и финансирования, по-прежнему являются техническим вопросом, решение которого лучше всего оставить на усмотрение государственных руководителей. Предоставление полномочий в этом отношении может рассматриваться как применение правильного

(технического/организационного) подхода, основанного на альтернативных комплексах регулятивных правил, разработанных экспертами. Это абсолютно не соответствовало бы тем отношениям, которые предусматриваются в "белой книге".

53. Концепция предоставления полномочий, изложенная к "белой книге", предполагает, что подлинное предоставление полномочий должно включать расширение прав и контрольных полномочий групп предполагаемых бенефициаров в отношении условий их жизни, с тем чтобы они могли осуществлять контроль над своим развитием. Для эффективного предоставления государственных услуг и государственных предметов снабжения необходимо наладить взаимодействие между рынками, неправительственными организациями, государственными учреждениями и политическими процессами. Характер взаимоотношений между государством и гражданским обществом, определенный в ПРР, предполагает вовлечение населения в государственную деятельность. В ней подчеркивается необходимость привлечения правительства и населения к определению потребностей, выбору альтернатив, соответствующих этим потребностям, и организации учета. В последнем докладе ПРООН о развитии людских ресурсов за 1994 год признается важность участия населения в осуществлении управления. В нем отмечается, что более широкое участие населения более не является пространной концепцией, основанной на несбыточных мечтах кучки идеалистов. Участие населения является условием для выживания и исключительно важным инструментом развития.

54. Мокгоро (1995 год) выступает за систему управления, ориентированную на развитие, и отмечает, что для достижения этого государственная служба должна:

а) четко определять свои основные ценности и привлекать общины, персонал и политических деятелей к принятию мер, направленных на обеспечение того, чтобы деятельность государственной службы соответствовала этим ценностям;

б) ориентироваться на ценности (а не правила и процедуры), символизирующие собой систему убеждений, политики и функциональных директив, которые определяют все аспекты деятельности государственной службы;

с) быть менее технократичной по своему характеру и в большей степени учитывать достижения в области социальных наук, с тем чтобы ее деятельность была актуальной и чтобы она могла реагировать на потребности общества, претерпевающего быстрые изменения;

д) перенести акцент в своей деятельности с поддержания законности и порядка и повседневной управленческой работы на стимулирование процесса существенных преобразований в обществе и руководство им.

55. С учетом того, что развитие можно обеспечить только за счет сознательных и целенаправленных мер, гражданские служащие должны применять творческий подход, быть компетентными и приверженными идее решения задач, связанных с осуществлением преобразований. Их приверженность повышению качества жизни и ликвидации нищеты должны способствовать оказанию соответствующего воздействия на бюджетную политику в целях:

- a) содействия обеспечению равенства между социальными группами и провинциями;
- b) повышения уровня подготовки людских ресурсов среди обездоленных слоев населения;
- c) обеспечения предоставления услуг и субсидий бедноте;
- d) обеспечения гласности и содействия установлению социальной справедливости;
- e) налаживания процесса принятия решений, основанного на участии в нем населения;
- f) обеспечения эффективности и действенности проводимой деятельности.

56. Эти принципы находят свое отражение в некоторых управленческих принципах системы управления, ориентированной на развитие, которые адаптированы с учетом концепции развития в Южной Африке. Они предусматривают такую модель государственного управления, в основе которой лежат решения, касающиеся предпринимательской деятельности и государственного управления, а именно: стратегические цели; целенаправленность; стимулирование; управление; контроль качества; ориентация на конечный результат; демократизация; устойчивость; создание благоприятных условий; практические цели; акцент на результативность; борьба с дискриминацией; регулятивные и стимулирующие меры.

57. Ныне существующие административные структуры не являются подходящим механизмом для проведения политики, ориентированной на развитие.

1. Конституционный процесс

58. В прошлом в Законе о государственной службе от 1984 года (Закон № 111 от 1984 года) не содержалось каких-либо положений относительно всеобъемлющей политики в области людских ресурсов. В нем предусматривались лишь положения, касающиеся системы вознаграждения, наделения полномочиями исполнительных руководителей и учреждений, а также защиты прав и интересов должностных лиц.

59. В Законе о государственной службе от 1994 года вновь предусматриваются общие условия преобразования и рационализации системы государственного управления, регулирования условий найма как таковых. В нем не определены приоритеты в области реформы государственной службы или основные задачи. В нем также не учтены выводы правительства в отношении дальнейшего повышения эффективности функционирования государственной службы.

60. Ключевые вопросы, касающиеся приоритетов в области реформы государственной службы, рассматриваются в новом проекте "белой книги" о государственной службе. В рамках конституционного процесса рассматриваются и разрабатываются основные проблемы, касающиеся состава и роли Комиссии по государственной службе и министерства по вопросам государственной службы и управления. Важным моментом, характерным для этого процесса, являются более консультативные рамки, в которых он осуществляется и которые создают условия для более

широкого участия посредников и заинтересованных сторон. Это создает возможности для взаимодополняющего участия государственного и частного секторов.

61. Как указывалось выше, Учредительное собрание в настоящее время проводит обзор роли и функций Комиссии по государственной службе и министерства по вопросам государственной службы и администрации. Указанные роль и функции имеют важное значение для политики и планирования в области развития людских ресурсов. Изучение ключевых вопросов, поднимаемых в рамках этого процесса, может пролить свет на направление развития людских ресурсов в государственном секторе в будущем. Для дальнейшего обсуждения определены следующие основные вопросы:

- а) потребность в конституционном положении о государственной службе/ государственной администрации;
- б) характер этого положения в плане краткости и гибкости;
- с) основные темы, включая роль государственной службы, политику и административное управление, структуры Комиссии по государственной службе на национальном и провинциальном уровнях и вопрос о государственной службе как факторе развития.

2. Определение

62. Представляется важным обратить внимание на определение государственной службы, поскольку это связано с предусмотренными целями, сформулированными министерством по вопросам государственной службы и управления и в проекте "белой книги" о государственной службе. Государственная служба определяется в качестве учреждения, сотрудники которого: должны быть профессионалами; стремиться к продвижению по службе; не состоять в каких-либо партиях; проявлять эффективность, действенность и оперативность в выполнении служебных обязанностей; проявлять лояльность в рамках выполняемых государственных служебных функций и по отношению к должностным лицам избранного правительства; быть подотчетными общественности и парламенту.

63. Подчеркивается роль государственной службы в развитии. Отмечается, что эту роль следует рассматривать в контексте преобразований и с упором на реконструкцию и развитие. Высококвалифицированные людские ресурсы и рамки для совместной разработки политики указываются в качестве решающего условия для достижения желаемых результатов.

3. Политика и администрация

64. Вопросы в этой области затрагивают основные политические функции правительства и то, в какой мере государственные служащие должны участвовать в выполнении этих функций, а также то, должны ли государственные служащие выполнять какую-либо роль в этой связи.

65. В отношении политики и административного управления сложились две точки зрения. Согласно одной из них, политические деятели разрабатывают политику и законы, а государственная служба претворяет эту государственную политику в жизнь. Аргументом в этой связи выдвигается то обстоятельство, что участие государственных служащих в разработке политики окажет отрицательное воздействие на их способность поступать справедливо и беспристрастно при оказании государственных услуг. Согласно другой точке зрения, государственные служащие не могут быть изолированы от процесса выработки политики, их роль имеет решающее значение для разработки политики, учитывающей потребности общин.

66. Необходимые примеры можно привести из опыта других стран. В Соединенных Штатах президент может назначить до 3000 гражданских служащих в высших эшелонах государственной службы для целей выполнения политики. Во Франции каждому министру разрешается назначать 10 лиц в состав сотрудников своего кабинета, являющегося директивным органом министра по политическим вопросам. Члены кабинета назначаются с учетом их технического и политического опыта и идеологических воззрений, и срок их службы обычно увязывается со сроком службы министра. В Голландии до назначения того или иного лица на должность "мандарина" (эквивалент должности генерального директора в Южной Африке) проводится расследование его/ее политических взглядов. Голландским министрам разрешается назначать по своему выбору двух или более политических советников, однако они никоим образом не связаны с обычной государственной службой.

67. Система ограниченных политических назначений в рамках гражданской службы пользуется успехом среди некоторых исследователей и руководителей в области государственной службы Южной Африки, которые усматривают в этом средство осуществления новаторских идей в области управления.

4. Комиссия по государственной службе

68. В отношении полномочий Комиссии по государственной службе поднимались вопросы, и в настоящее время они находятся на рассмотрении Учредительного собрания. В соответствии с действующей в настоящее время Временной конституцией Комиссии по государственной службе были предоставлены широкие полномочия в деле выработки рекомендаций и издания директив по вопросам структурной организации государственной службы, условий службы, кадровой политики, включая назначения и повышения по службе, ответственность за действенность и эффективность и контроль за соблюдением кодекса поведения.

69. Высказывалась озабоченность по поводу того, не узурпирует ли Комиссия функции правительства и не подорвет ли она функции министерства по вопросам государственной службы и администрации. Предлагаемые функции Комиссии состоят в обеспечении справедливого вознаграждения и представительства по заслугам в рамках процесса назначения и продвижения по службе и в выполнении функций активного участника процесса преобразований, развития и проведения административной реформы.

70. К числу основных вопросов, поднятых в связи с указанными функциями, относятся:

а) какими должны быть функции и обязанности министерства и Комиссии? Какой должна быть связь между министерством и Комиссией и должна ли быть такая связь вообще?

б) должны ли существовать комиссии по государственной службе на уровне провинций? Если да, то какими должны быть их функции? Какими должны быть отношения между национальной и провинциальными комиссиями? Должна ли Конституция содержать какие-либо положения в отношении вышеупомянутого?

с) каким образом должны разрабатываться нормы и стандарты государственной администрации и управления, и какими должны быть средства делегирования полномочий национального правительства органам управления в провинциях?

5. Государственная служба в качестве участника преобразований

71. Процессы в области управления, предусматривающие изменение культуры функционирования учреждений и всего общества, в основном нацелены на развитие государственной службы. Указанная направленность подчеркивает необходимость развития людских ресурсов, что позволит удовлетворить потребности и решить задачи в области развития. Были высказаны предложения в отношении наделения государства следующими функциями в целях содействия развитию государственной службы:

а) создание механизмов, предусматривающих открытый и совместный процесс разработки политики с участием граждан, общин и правительства, и содействие развитию социальных партнерских связей в деле оказания услуг;

б) создание форм эффективной связи между администрацией и общественностью, группами пользователей и потребителей и самими служащими.

72. В этой связи возникает следующий ключевой вопрос: должна ли государственная служба выступать в качестве участника развития? Если да, то каким образом в Конституции могут быть созданы благоприятные рамки для таких действий, или этот вопрос следует решать в других областях?

6. Развитие потенциала государственного сектора

73. Развитие потенциала государственного сектора следует рассматривать в контексте управления процессом развития. С учетом этого обстоятельства задача наращивания потенциала государственного сектора лежит не только на государстве. Правительство считает, что другие учреждения и субъекты, не входящие в состав органов управления, должны стать активными партнерами в деле наращивания потенциала в интересах эффективного управления. Правительство, впрочем, также рассматривает себя в качестве непосредственного участника создания этого потенциала.

74. Правительство приняло всеобъемлющие меры с целью начала осуществления процесса преобразований, однако для получения позитивных результатов от принятых мер потребуется определенное время. Как отмечает Клювер (1994 год), в краткосрочном плане изменения нередко приводят к уменьшению эффективности и действенности и к повышению расходов. По его мнению, учитывая стоящие перед Южной Африкой сложные задачи в области реформы, потребуется по меньшей мере три года, прежде чем будет достигнуто реальное общее повышение эффективности, действенности и рентабельности.

75. Поэтому рамки для развития людских ресурсов следует рассматривать в контексте быстрых преобразований, первоначально уделяя основное внимание ключевым областям, которые обеспечат наличие стабильной и производительной рабочей силы. Правительство четко заявило о своих намерениях в проекте "белой книги" о государственной службе, в которой излагаются основные представления правительства в отношении роли и характера будущей южноафриканской государственной службы и подтверждается его приверженность обеспечению нового подхода к управлению людскими ресурсами в соответствии с новыми национальными целями.

7. Стратегии в области управления людскими ресурсами

76. Развитие потенциала государственного сектора, в частности в области людских ресурсов, является центральной частью процесса преобразования системы управления. Создание стратегических рамок будет способствовать всеобщей мобилизации, использованию, интеграции, профессиональной подготовке и развитию людских ресурсов в области государственной службы на национальном, провинциальном и местном уровнях. В целях создания таких рамок были определены следующие меры:

- a) изменение функций политики в области людских ресурсов и повышение ее статуса;
- b) пересмотр положения и роли специалистов в области обучения как специалистов по развитию людских ресурсов;
- c) создание эффективной и действующей в течение всего периода трудовой деятельности системы продвижения по службе;
- d) разработка надлежащих методов увязывания профессиональной подготовки с целями и деятельностью организаций государственного сектора;
- e) увязывание профессиональной подготовки с политикой в области вознаграждения, продвижения по службе и найма.

8. Профессиональная подготовка и образование по вопросам государственной службы

77. В соответствии с "белой книгой" о государственной службе образование и профессиональная подготовка рассматриваются в качестве важных средств демократизации и развития по двум основным причинам. Во-первых, для осуществления предусматриваемой подготовки специалистов с ориентацией на проблемы развития необходимы всеобъемлющие программы в области образования и профессиональной подготовки. Необходимы новая трудовая этика, знания и профессиональные навыки для пересмотра многих ценностных представлений и практических навыков, приобретенных в условиях действия предыдущей системы управления. Во-вторых, тщательно продуманная и надлежащим образом составленная программа в области образования и профессиональной подготовки может быть эффективным средством содействия осуществлению и прогнозирования институциональных изменений в рамках государственной службы.

78. Также предусматривается, что профессиональная подготовка повысит ответную активность получателей путем оказания содействия государственным служащим в деле сосредоточения внимания на потребностях общин. Для осуществления предлагаемых планов организационного управления необходимы руководители, которые кроме организационных и технических навыков располагали бы возможностью выработки новаторской политики и обеспечения эффективного руководства.

79. Поэтому программы в области образования и профессиональной подготовки должны быть неразрывно связаны с более широкими процессами социальной и институциональной реконструкции гражданского общества и самого государства. Профессиональная подготовка должна:

- а) основываться на потребностях и носить стратегический, а не формалистический и статичный характер;
- б) быть непосредственно и органично связанной с программами организаций государственного сектора в области создания и преобразования существующих институциональных структур;
- с) быть связанной с процессами выработки политики, поскольку это определяет как ее содержание, так и стратегическую цель;
- д) рассматриваться в качестве процесса взаимодействия, в котором участвуют инструкторы и обучаемые, а также лица, занимающиеся практической деятельностью в рамках государственной службы и за ее пределами.

80. Министерство по вопросам государственной службы и управления разработало политику непрерывного обучения в соответствии с поддерживаемой в рамках правительственной политики ориентацией на развитие. Все государственные служащие, от занимающих самые высокие должности до занимающих самые низкие должности, должны быть охвачены профессиональной подготовкой. Профессиональная подготовка сотрудников будет, например, увязана с новым акцентом на ответные меры получателей и оказание услуг, продвижение по службе и новую политику в области государственной службы. В рамках профессиональной подготовки руководителей старшего и среднего звена больше внимания будет уделяться процессу и задачам разработки политики, определенным в Программе реконструкции и развития.

81. Предполагается, что система профессиональной подготовки без отрыва от производства, в частности базовое образование для взрослых, будет увязана с национальной системой квалификации. Это обеспечит признание знаний, полученных посредством сертификации и аккредитации. К числу поставленных непосредственных задач в области профессиональной подготовки относятся:

- а) введение в должность и инструктаж новых сотрудников, поступивших на государственную службу из других учреждений;
- б) переподготовка и ориентация должностных лиц, имеющих большой стаж работы, в частности на уровне высшего руководящего звена;
- с) разработка программ в таких важнейших областях, как управление политикой, стратегическое планирование, руководство, организационное развитие, а также управление процессом изменений и учет различий;

d) обеспечение программ ускоренной и интенсивной профессиональной подготовки для бенефициаров позитивных действий;

e) обеспечение профессиональной подготовки по вопросам положения женщин и межрасовых отношений, этики государственной службы, конституционального права и прав человека;

f) подготовка и переподготовка инструкторов.

a. Общие положения в отношении профессиональной подготовки

82. Согласно проекту кодекса сотрудников государственной службы, профессиональная подготовка государственных служащих и потенциальных государственных служащих должна быть нацелена на создание эффективной, действенной, не причастной к деятельности различных партий и ориентированной на служебный рост государственной службы, представляющей широкие слои южноафриканского общества. Подчеркивается, что профессиональную подготовку следует рассматривать в качестве неотъемлемой части национальных инициатив в области людских ресурсов, предусматриваемых в "белой книге", касающейся Программы реконструкции и развития.

83. Программы должны разрабатываться с учетом спроса и удовлетворения потребностей различных групп, пользующихся услугами государственной службы, в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. В соответствии с разделом 7 (3b) Закона о государственной службе 1994 года каждый руководитель департамента несет ответственность за профессиональную подготовку и профессиональный рост сотрудников его или ее организации в рамках его или ее ответственности за эффективное управление и административное руководство организацией.

84. Комиссия по государственной службе, а на уровне провинций – провинциальные комиссии по государственной службе – несут ответственность за содействие повышению эффективности и действенности государственной службы путем использования имеющихся у них полномочий в деле выработки рекомендаций, обеспечения руководства и проведения необходимых расследований, в соответствии с Конституцией и Законом о государственной службе 1994 года, и эта сфера ответственности относится также к профессиональной подготовке.

b. Политика и структуры в области профессиональной подготовки на уровне департаментов

85. В целях уделения надлежащего внимания потребностям в профессиональной подготовке в каждом департаменте каждый руководитель департамента должен разработать политику в области профессиональной подготовки сотрудников своей организации в рамках норм и стандартов, содержащихся в кодексе персонала. Указанная политика должна также регулярно обновляться в целях учета возникающих потребностей для обеспечения надлежащего использования профессиональной подготовки.

86. В каждом департаменте предлагается создать комитет по вопросам профессиональной подготовки, который обеспечивал бы оказание консультативных услуг в отношении потребностей, механизмов и политики в области профессиональной подготовки. В комитете по профессиональной подготовке должна быть представлена функциональная структура соответствующей организации и должна надлежащим образом учитываться потребность в обеспечении представительства различных расовых групп и представителей различных полов. Комитет должен проводить свои заседания по меньшей мере раз в два месяца, и должны составляться надлежащие протоколы каждого заседания.

87. В соответствии с потребностями конкретной организации предлагается, чтобы комитет по профессиональной подготовке создал консультативные подкомитеты по профессиональной подготовке с целью оказания консультативных услуг по вопросам профессиональной подготовки в отношении конкретных профессиональных групп. В этих подкомитетах должны быть представлены сотрудники соответствующих профессиональных групп. Рекомендации этих подкомитетов должны направляться руководителю департамента через комитет по профессиональной подготовке.

88. Для обеспечения качества и последовательного характера профессиональной подготовки предусматриваемые курсы обучения должны согласовываться с "рамочной" учебной программой, изложенной в нормативном курсе профессиональной подготовки. При необходимости Комиссия по государственной службе может вносить поправки в указанные стандарты в целях обеспечения их соответствия требованиям современности и актуальности. Все учебные заведения, обеспечивающие проведение предписанных курсов профессиональной подготовки, должны придерживаться содержащихся в учебном плане указаний в отношении стандартов и содержания.

с. Участие учреждений

89. Институт профессиональной подготовки по вопросам государственной службы (переименованный в Институт по вопросам управления и развития Южной Африки (САМДИ)) будет обеспечивать координацию и соответствие учебным стандартам. Профессиональную подготовку может обеспечивать любой департамент или учебное заведение, не входящие в систему государственной службы, в соответствии с положениями Закона о государственной службе 1994 года, положениями о государственной службе и проектом кодекса государственных служащих. Учреждения, не входящие в систему государственной службы и заинтересованные в проведении предписанных курсов обучения государственных служащих, должны регистрироваться при Комиссии по государственной службе. Условия регистрации учебных заведений должны соответствовать условиям Комиссии по государственной службе, а Комиссия должна иметь право проводить расследования деятельности таких заведений, с тем чтобы определить, соблюдаются ли стандарты и требования в отношении регистрации.

90. Одна из основных целей Комиссии по государственной службе состоит в создании общенациональной и международной сети партнеров по вопросам профессиональной подготовки, в состав которой входили бы соответствующие государственные и частные высшие учебные заведения. В качестве таких заведений Комиссия уже определила университеты для чернокожего населения. Предполагается, что это повысит качество профессиональной подготовки государственных администраторов из числа представителей чернокожего населения и будет способствовать повышению научно-исследовательского потенциала этих заведений. Комиссия по государственной службе будет координировать деятельность этой сети в целях обеспечения последовательности и эффективности предпринимаемых действий. Комиссия и департаменты по вопросам государственной службы на уровне провинций также призываются к активному участию, в частности в деле удовлетворения потребностей в профессиональной подготовке общего характера.

II. ИНСТИТУТ ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЮЖНОЙ АФРИКИ

91. Комиссия по государственной службе и комиссии по государственной службе провинций несут ответственность за обеспечение эффективного осуществления политики в области профессиональной подготовки. САМДИ, который осуществляет свою деятельность под эгидой Комиссии по государственной службе, в настоящее время является самым важным предусмотренным законом органом в области обеспечения профессиональной подготовки без отрыва от производства. В настоящее время Комиссия по государственной службе проводит обзор функций и состава САМДИ,

и предполагается его структурная перестройка, включая повышение гибкости в связях с учебными заведениями на уровне провинций.

92. Дальнейший механизм вспомогательных действий может быть создан на основе положений Конституции. В соответствии с положениями раздела 210 Конституции предлагается создать статутный "Совет по развитию людских ресурсов" для оказания содействия Комиссии по государственной службе и комиссиям по государственной службе на уровне провинций в деле обеспечения необходимых преобразований. Целью деятельности этого совета будет оказание консультативных услуг и помощи Комиссии по государственной службе и комиссиям по государственной службе на уровне провинций, а также, по просьбе, отдельным департаментам в том, что касается: принципов и стратегического направления развития людских ресурсов; выявления проблем и возникающих вопросов; содействия распространению передового опыта и образцов в области управления людскими ресурсами; мобилизации и использования местного и международного опыта в области развития людских ресурсов; и оценки процесса управления людскими ресурсами.

93. С тем чтобы совет мог выполнять свои обязанности, предлагается, чтобы он сначала выполнял следующие функции, по каждой из которых должна быть создана целевая группа: а) оказание услуг общинам; б) укомплектование кадрами; с) профессиональная подготовка и развитие; d) вознаграждение; e) административная политика; f) учет многообразия; g) развитие потенциала государственной службы с целью превращения ее многообразия в источник творческой силы, взаимозависимости и синергии; h) управление ресурсами и бюджетный контроль (отчетность); i) отношения между сотрудниками.

III. ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ДЕПАРТАМЕНТАХ

94. На Междепартаментскую целевую группу по развитию людских ресурсов была возложена задача содействовать междепартаментскому и межправительственному сотрудничеству в области развития людских ресурсов. В качестве начального мероприятия целевая группа организовала проведение обследования на основе вопросника, разосланного государственным департаментам, с тем чтобы определить:

- a) возможности развития людских ресурсов, которые могут быть использованы для решения приоритетных задач в рамках Программы развития ресурсов;
- b) области, в которых сотрудничество между различными департаментами и другие формы сотрудничества могут привести к повышению эффективности и тем самым способствовать экономии средств и ресурсов (например, координация вопросов общего образования, таких, как базовое образование и профессиональная подготовка взрослого населения (АБЕТ);
- c) возможности присвоения каждому департаменту квалификационного свидетельства в области профессиональной подготовки, которое признавалось бы другими департаментами и другими учебными заведениями, в целях обеспечения согласованных стандартов и служебного роста;
- d) области передовых знаний или особых возможностей, которым следует оказывать более активную поддержку или которые следует дублировать;
- e) примеры механизмов эффективного управления и социального партнерства и предоставления общинам возможностей в области профессиональной подготовки, которые можно было бы дублировать;
- f) финансовые расходы на развитие людских ресурсов с целью их максимально эффективного использования;
- g) области, в которых линейные функциональные департаменты сталкиваются с проблемами или планируют расширить масштабы своей деятельности в деле развития людских ресурсов;
- h) совместимость деятельности департаментов и управлений по вопросам развития людских ресурсов с основными направлениями деятельности в рамках Программы развития ресурсов.

95. В результате проведенного обследования был установлен тот важный факт, что между правительственными департаментами нет единого понимания процесса развития людских ресурсов. Отсутствие единого понимания процесса развития людских ресурсов создало проблемы как в плане сбора данных о ресурсах департаментов, выделяемых на потребности развития людских ресурсов, так и в толковании полученных результатов.

96. В результате проведенного анализа были, тем не менее, выявлены некоторые существующие потребности:

- a) достижение общего понимания процесса развития людских ресурсов и управления ими;
- b) разработка четко сформулированного заявления по линии правительства в отношении развития людских ресурсов и управления ими;

- c) расширение связей между отделениями в центре и на уровне провинций;
- d) ослабление контроля центра с целью повышения эффективности;
- f) создание ориентированной на оказание услуг государственной службы;
- g) проведение реформы процесса составления бюджета;
- h) передача функций выработки решений из центра в линейные департаменты и отдельным руководителям;
- i) создание координационной структуры в области развития людских ресурсов в целях содействия процессу преобразований в департаментах.

А. Положения, касающиеся внешней профессиональной подготовки

97. Правительство указало на свою приверженность привлечению организации по вопросам профессиональной подготовки, не входящей в систему государственной службы, к развитию потенциала государственного сектора. В соответствии с механизмами существовавшей в прошлом системы профессиональная подготовка по вопросам государственной службы в значительной степени обеспечивалась правительственным институтом по вопросам профессиональной подготовки. В настоящее время эти функции переданы САМДИ и департаментам. Дополнительная профессиональная подготовка по вопросам управления обеспечивалась главным образом "белыми" университетами, а дополнительная техническая подготовка – некоторыми техническими учебными заведениями.

98. Предполагается, что преобразование САМДИ приведет к изменению отношений с внешними учреждениями по обеспечению профессиональной подготовки. Правительство указало на свою заинтересованность в содействии расширению масштабов участия высших учебных заведений, находившихся в прошлом в менее выгодном положении, в процессе структурной перестройки государственного сектора. Роль общинных и неправительственных организаций определяется в качестве базы ресурсов для развития государственной службы.

В. Оперативные планы

99. В "белой книге" о государственной службе определены следующие три ключевые меры в качестве решающих для преобразования разработанной политики в рациональную согласованную стратегию:

- a) определение, приоритизация и осуществление конкретных программ реформы государственного сектора;
- б) определение и обеспечение профессиональной подготовки сотрудников ключевых учреждений, ответственных за осуществление процесса реформ;
- с) разработка эффективных механизмов для обеспечения консультативного характера и надлежащей координации процесса реформ.

100. В нем также определяется ряд программ действий в целях содействия осуществлению реформы и структурной перестройки государственной службы. К ним относятся следующие компоненты:

- a) всеобъемлющий обзор структуры и функций государственной службы и ее статutorных органов, включая Комиссию по государственной службе. В рамках обзора основное внимание будет уделяться разделению функций и задач между центральными и провинциальными органами власти, после чего будет начато проведение реформ и, при необходимости, обеспечено перераспределение сотрудников;
- b) внутренний обзор и ревизия каждого департамента, управления и учреждения в том, что касается его целей, структуры, функций, укомплектованности кадрами и финансирования. После этого будут разработаны планы проведения внутренних реформ;
- c) обзор и пересмотр системы, порядков и процедур планирования, составления и исполнения бюджета с целью повышения отчетности государственного сектора. Это необходимо будет осуществить в партнерстве с министерством финансов;
- d) всеобъемлющая поэтапная программа позитивных действий, нацеленная на обеспечение представительности и эффективности службы;
- e) изучение возможностей создания групп по вопросам преобразований в каждом департаменте с целью мотивирования изменений и оценки процесса реформ;
- f) введение системы контроля за исполнением в рамках всей государственной службы. В целях содействия осуществлению указанных мероприятий необходимо будет разработать соответствующие показатели работы;
- g) широкий обзор окладов, пособий и условий работы в рамках государственной службы, наряду с содействием обеспечению справедливости и эффективности;
- h) введение общепризнанного и общедоступного кодекса поведения гражданских служащих, который способствовал бы утверждению честности и отчетности, соблюдению прав человека и развитию профессиональной этики;
- i) оперативная разработка всеобъемлющей национальной политики по вопросам профессиональной подготовки сотрудников государственной службы, включая приоритизацию потребностей в профессиональной подготовке и осуществление комплексной программы профессиональной подготовки с целью оперативного и эффективного осуществления профессиональной подготовки;
- j) обеспечение значительных по объему инвестиций в развитие и там, где это необходимо, в реформу заведений по обеспечению профессиональной подготовки сотрудников государственного сектора, в том числе высших учебных заведений.

101. Нынешнее состояние процесса преобразований можно описать в качестве процесса разработки политики. Следующий этап будет связан с интеграцией и разработкой стратегий осуществления намеченных мероприятий. В связи с этим большую актуальность приобретает процесс осуществления намеченных мероприятий.

IV. ВЫВОДЫ

102. В представленном ПРООН "Докладе о развитии людских ресурсов, 1994 год" высказываются аргументы в пользу устойчивости всех секторов экономики и говорится о необходимости достижения баланса между потребностями сегодняшнего дня и потребностями завтрашнего дня, между деятельностью частного и государственного секторов, между корыстолюбием отдельной личности и состраданием всего общества. В этом состоит одна из ключевых задач, с которой сталкивается государственная административная служба в своих планах, нацеленных на преодоление недостатков прошлого и создание благоприятных политических рамок и практики, необходимых для решения нынешних и будущих социально-экономических задач.

103. В этой связи большое значение имеет опыт Зимбабве, в котором этап преобразований был осуществлен без дестабилизации положения в стране. Слова предостережения следует воспринимать всерьез. Южной Африке рекомендуется избегать расширения государственной службы и разрабатывать стратегии, которые будут обеспечивать осуществление назначений и повышение по службе на основе объективных критериев, связанных с заслугами и способностями.

104. По мере того, как государственная административная служба решает вопрос о передаче в области принятия решений из центра в провинции и в линейные департаменты и учреждения, возникает необходимость в рассмотрении стратегий, нацеленных на недопущение фрагментации. Можно использовать опыт таких стран, как Австралия, в которой Комиссия по государственной службе разработала подход, основанный на концепции "политического цикла".

105. Признав важное значение решения проблем, связанных с трудовыми отношениями, правительство Южной Африки должно рассмотреть пути использования производственных переговоров с целью улучшения условий работы и повышения производительности. Складывающаяся политика и стратегии не должны ограничиваться урегулированием кризисных ситуаций.

106. Вопросы управления стали важной предпосылкой содействия расширению сотрудничества между правительством и гражданским обществом. Кроме того, они стали важным элементом обеспечения мира, стабильности и социально-экономического развития. Развитие людских ресурсов в целях обеспечения демократических форм управления должно лежать в основе стратегических подходов к развитию государственного сектора, с тем чтобы органы управления государственной службой могли достичь успехов в решении задач изменяющегося мира и в удовлетворении потребностей общин.

Примечание

1/ M.E. Hilderbrand and M.S. Grindle, "Building sustainable capacity (IND/92/676), paper prepared for the UNDP Pilot Study of Capacity-building. Cambridge: Harvard Institute for International Development), pp. 9-10.

Использованная литература

ANC (1994). The Reconstruction and Development Programme. A Policy Framework. Johannesburg: Umanyano.

Annis T., P. Du Plessia, and B. Van der Berg (1995). Survey on human resource development capacity in government departments. Unpublished report. Johannesburg.

Behrens, R. (1995). South Africa's constitution-making process: reflections of the United Kingdom public service experience. Report prepared for the Workshop on Public Administration and the Constitution, Cape Town, 25-26 January 1995.

Commonwealth Secretariat (1993). Foundation for future human resource development. Report of the Commonwealth Working Group on Human Resource Development Strategies, London.

Government of South Africa. Department of Public Service and Administration (1995). Draft White Paper on the Transformation of the Public Service (May 1995). Cape Town.

Hilderbrand, M.E., and M.S. Grindle (1994). Building sustainable capacity: challenges for the public sector. Paper prepared for the UNDP Pilot Study of Capacity-building (INT/92/676). Cambridge: Harvard Institute for International Development.

Cluever, L.R. (1995). Some practical viewpoints regarding constitutional provisions in connection with the administrative system of the Republic of South Africa. Paper presented to the Workshop on Public Administration and the Constitution, Cape Town, 25-26 January.

Koopmans, T. (1995). The Constitution and public administration: the Dutch experience. Paper presented to the Workshop on Public Administration and the Constitution. Constitutional Assembly, Cape Town, 25-26 January 1995.

Mokgoro, T.J. (1995). The constitution as a base for building a development public service. Paper prepared for the Workshop on Public Administration and the Constitution, Cape Town, 25-26 January 1995.

Nyembe, L. (1995). Some thoughts on public service human resource and labor relations management. Paper presented to Committee VI of the Constitutional Assembly, Cape Town, January 1995.

Public Servants Association of South Africa (1995). Standpoints on the contents of the Constitution as far as public service is concerned. Paper presented to the Workshop on Public Administration and the Constitution, Cape Town, 25-26 January 1995.

South Africa (1993). Constitution of the Republic of South Africa. Government Gazette No.15466 (28 January 1994). Cape Town.

UNDP (1994). Human Development Report, 1994. New York: Oxford University Press.
