Организация Объединенных Наций E/C.16/2019/2

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
24 January 2019
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению
Восемнадцатая сессия
8–12 апреля 2019 года
Пункт 3 предварительной повестки дня*
Укрепление потенциала государственного сектора в основных функциональных областях административного управления

Укрепление потенциала государственного сектора в быстро меняющемся мире в интересах достижения целей в области устойчивого развития

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Ора-Орн Пучарён в сотрудничестве с Эмманюэль д'Ашон, Джоан Мендес и Линюсом Менджаной.

* E/C.16/2019/1.

19-01218 (R) 080219 140219

Просьба отправить на вторичную переработку

Укрепление потенциала государственного сектора в быстро меняющемся мире в интересах достижения целей в области устойчивого развития

Резюме

В настоящем документе рассматриваются новые профессиональные качества, которые необходимы государственному сектору и его работникам в быстро меняющемся мире в интересах достижения целей в области устойчивого развития. На основе общего обзора парадигмы государственного управления в документе предлагается новая концепция и парадигма «умного» устойчивого государственного управления, предполагающая развитие новых профессиональных качеств и навыков, которые требуются государственным руководителям и работникам государственного сектора для эффективной реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года на всеохватывающей основе.

На базе концепции, положенной в основу принципов эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития, одобренных Экономическим и Социальным Советом в своей резолюции 2018/12 в июле 2018 года, в настоящем документе прослежена связь этих принципов с целями в области устойчивого развития и путем анализа новейших современных технологий («Интернет вещей», искусственный интеллект, технология «блокчейн», социальные сети и другие технологии) показано, как они формируют и определяют содержание и темпы реформы государственного сектора на различных уровнях и подуровнях правительства во всем мире.

В настоящем документе особо выделена новая роль государственного сектора, характеризующаяся стремительными преобразованиями в четырех сферах мышления, а именно в сфере разработческого, критического, перспективного и комплексного мышления. В документе показано, что такие интеллектуальные способности, как интуиция, умение поставить себя на место другого и умелое применение совещательных механизмов, могут иметь столь же важное значение для эффективности, всеохватности и подотчетности государственного сектора, как и логическое мышление, анализ реальных фактов на предмет их причинно-следственных связей и формирование научно обоснованной политики. В документе подчеркивается также важность вложения средств в реформу государственного сектора. В заключительной части документа изложено несколько директивных рекомендаций для политиков, обдумывающих идею проведения реформы в области «умного» устойчивого государственного управления в интересах достижения целей в области устойчивого развития.

I. Призыв к проведению реформы государственного сектора с опорой на потенциал

1. Большинство проблем государственного сектора, с которыми сталкивается сегодня наш мир, имеют сильный взаимосвязанный характер. Например, качество образования находится в сильной корреляции с качеством здравоохранения, масштабами нищеты, динамикой развития городов и гендерным равенством. Условия, вызывающие рост устойчивых городов, коррелируют с такими разнообразными факторами развития и государственного управления, как чистое и эффективное использование энергии, доступ к достойной занятости, внедрение промышленных новшеств, снабжение населения чистой водой и наличие дееспособных государственных учреждений. Принцип устойчивости требует целостного видения всех этих и других смежных вопросов и существующих взаимосвязей между ними.

2. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и сформулированные в ней цели в области устойчивого развития предоставляют основным субъектам государственного управления, в том числе ответственным руководителям, возможность изучить эти элементы взаимозависимости — не только между самими целями, но и между организациями и заинтересованными сторонами на всех уровнях государственного управления.

3. Взаимозависимость проблем и организаций простирается за пределы национальных границ. Сложно представить, чтобы какое-либо государство или правительство действовало независимо от общемировых норм, не встречая того или иного сопротивления со стороны заинтересованных кругов как внутри, так и за пределами своей юрисдикции. Подавляющее большинство государственных стратегий, в том числе законов, правил, кодексов поведения, тематических стратегий, программ и проектов, почти во всех случаях будут иметь связь с более широкими вопросами на глобальном уровне. Примерами таких стратегий служат, в частности, стратегии в области регулирования Интернета, прав человека, образования, транспорта, миграции, инвестиций, торговли и традиционных и нетрадиционных сфер безопасности, включая кибербезопасность.

4. Правительствам и работникам государственного сектора в любой отдельно взятой стране необходимо понимать, что их директивные решения и действия, с максимальной долей вероятности, будут иметь последствия для других стран, и наоборот. Цели в области устойчивого развития дают возможность подумать и принять сознательные решения для того, чтобы наша политика была согласована горизонтально и вертикально, а также на субнациональном, национальном и транснациональном уровнях. Такое сознательное согласование может сыграть ведущую роль в скорейшем поиске решений сложных проблем, которые часто возникают из-за общего несовершенства коллективных действий. С учетом этих и других смежных проблем Комитет экспертов по государственному управлению сформулировал 11 принципов эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития, одобренных Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 2018/12 в июле 2018 года. Эти принципы приведены в таблице 1 (см. также E/2018/44, пункт 31).

Таблица 1
Принципы эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития

- Эффективность
  - Компетентность
  - Разумная государственная политика
  - Сотрудничество
- Подотчетность
  - Добросовестность
  - Гласность
  - Независимый надзор
- Всеохватность
  - Принцип «никто не должен быть забыт»
  - Недопущение дискриминации
  - Участие
  - Субсидиарность
  - Равенство между поколениями

5. Принципы эффективного государственного управления могут иметь жизненно важное значение для достижения целей в области устойчивого развития. Правительства могут пользоваться ими при рассмотрении новых направлений реформы государственного сектора, с соблюдением их культурного, экономического, социального и политического содержания. Реформы государственного сектора, основанные на этих принципах, могут помочь ускорению темпов реализации целей в области устойчивого развития.

6. Реформа государственного сектора охватывает множество вопросов: от структурной реорганизации государственных учреждений или организаций и введения новых общественных ценностей, законов или руководящих принципов до изменения кадровой политики и перестройки процессов принятия решений, в том числе решений, касающихся политики, планирования и бюджета. Полезным способом, помогающим выбрать правильное направление таких реформ государственного сектора, является сосредоточение внимания на развитии важнейших профессиональных качеств, которые необходимы в настоящее время органам государственного управления для того, чтобы они вели эффективную работу, направленную на достижение целей в области устойчивого развития. В этой связи решающую роль может играть такой принцип эффективного государственного управления, как проведение в жизнь разумной государственной политики.

7. Проведение в жизнь разумной государственной политики имеет особо важное значение. Для получения ожидаемых от нее результатов все направления государственной политики должны быть взаимосогласованы и иметь под собой подлинную или прочную основу в полном соответствии с реальными фактами, здравым и практическим смыслом. Кроме того, о разумности государственной

политики можно судить по принципу всеохватности (который, как указано в таблице 1, включает в себя принцип «никто не должен быть забыт», недопущение дискриминации, участие, субсидиарность и равенство между поколениями). Общепринятым является также тот факт, что при разработке политики с соблюдением принципов добросовестности и гласности и при наличии надлежащего механизма независимого надзора, обеспечивающего подотчетность, более велика вероятность того, что проводимая политика будет разумной.

II. Сохраняющиеся проблемы в государственном секторе

8. Важно перечислить некоторые основные факторы, которые могут препятствовать разработке и проведению в жизнь разумной государственной политики. Во-первых, во многих государственных секторах существенно возросла не только численность работников, но и сфера их полномочий и масштабы выполняемых ими задач, причем настолько, что граждане стали рассматривать правительство и процессы принятия решений как «черный ящик» — непрозрачный процесс, в который вовлечено большое число людей и комитетов и в котором используются груды или гигабайты документов.

9. Государственный сектор часто видится как слишком иерархический, слишком бюрократический и слишком медленно реагирующий на меняющиеся нужды и запросы населения. Часто бытует представление, что государственный сектор уделяет слишком много внимания самим процессам, а не их результатам и находится в отрыве от реальной жизни. Многие страны не раскрывают в полной мере своих возможностей достижения прогресса из-за чрезмерной централизованности. Граждане часто ощущают, что они находятся далеко от процессов формирования политики, и большинство из них не понимают, каким образом эта политика отражается на их повседневной жизни. Кроме того, люди не имеют всей полноты прав и возможностей для того, чтобы взять на себя ответственность за достижение целей в области устойчивого развития. Во многих случаях решения спускаются сверху вниз без тщательного анализа всех имеющихся возможностей и подлинных чаяний народа. В этом заключается громадная проблема для осуществления эффективного государственного управления и реализации Повестки дня на период до 2030 года.

10. Во-вторых, многие правительства жалуются на отсутствие достаточной интеграции и на свою неспособность наладить работу, охватывающую многие учреждения, функции и юрисдикции. Во многих бюрократических структурах существует присущая им культура работы по отдельным секторам. Зачастую не происходит обмена данными, а основные показатели эффективности работы делятся на составляющие по нескольким учреждениям, что затрудняет межучрежденческое взаимодействие, направленное на достижение общих целей. Учреждения часто оказываются в такой ситуации, когда им приходится конкурировать за получение бюджетных средств, полномочий и признание результатов их работы. Такое положение часто приводит к тому, что правительства, в представлении людей, не имеют достаточно твердого руководства и четкого курса, чуждаются нововведений и являются слишком политизированными. Сложившееся положение является также одним из главных факторов, препятствующих разработке и проведению в жизнь комплексной, согласованной и разумной политики.

11. В-третьих, во многих странах работники государственного сектора — государственные служащие, гражданские служащие и другие лица, работающие в государственных учреждениях, — до сих пор не знают о существовании целей в области устойчивого развития. В силу того, что эти цели являются отправной точкой при рассмотрении любых возможных усилий по интеграции и

согласованию политики, становится понятным, почему столь важно распространять информацию о целях в области устойчивого развития среди всех субъектов на всех уровнях государственного управления и среди всех заинтересованных сторон, действующих во всех без исключения сферах государственной политики. Любой работник государственного сектора должен знать о целях и понимать, как его повседневная работа связана с их осуществлением.

12. Для достижения целей в области устойчивого развития необходимо внимательно изучить степень согласованности предусмотренных политикой целей и директивных инструментов и имеющиеся между ними взаимосвязи на оперативном уровне. Поскольку бюрократические структуры могут сталкиваться с бесчисленным количеством ограничений, к числу которых относятся вышеупомянутые проблемы, необходимы новые институциональные механизмы, содействующие работе совещательных механизмов и инструментов, в частности в целях обеспечения сознательной и систематической увязки разных видов политики. Согласованность политики, ее (вертикальная и горизонтальная) интеграция и многоуровневое государственное управление должны стать частью всеобъемлющей реформы государственного сектора, призванной перестроить процессы принятия решений и переориентировать роль, культуру и мышление государственного сектора, направив их на достижение целей в области устойчивого развития.

13. Подготовка контрольного перечня для изучения степени согласованности аспектов политики могла бы стать одним из первых шагов, содействующих интеграции политики. Например, один из элементов контрольного перечня может быть следующим: уделяется ли внимание в новом плане городского развития экологическим аспектам или нет. В настоящем документе рассматриваются новые наборы инструментов и профессиональных качеств, в частности технология, которые во всей своей совокупности именуются «умной» системой устойчивого государственного управления и которые срочно необходимы государственному сектору для разработки и претворения в жизнь разумной государственной политики и эффективного государственного управления в интересах достижения целей в области устойчивого развития.

III. Новые технологии и государственный сектор

14. Технология стала одним из важнейших факторов, определяющих возможности в области развития в современном мире. Технология является также одним из наиболее неустойчивых факторов, способным вызвать срывы в работе правительств и обществ. Успешный переход человечества к четвертой промышленной революции зависит сегодня от распространения технологии и надлежащего регулирования этого процесса.

15. Правительства, которые располагают специалистами, способными предвидеть возможные пути применения новых технологий в целях повышения эффективности, всеохватности и подотчетности государственной политики и услуг, имеют преимущество по сравнению с теми правительствами, которые не располагают такими специалистами. Равным образом, правительства, располагающие указанными специалистами, зачастую способны также защитить своих граждан от потенциального вредного или негативного внешнего воздействия технологий. Они быстро создают исследовательские бюро, в которых опробываются новые технологии, для разработки соответствующей политики в области внедрения и регулирования технологий.

16. Во всех государственных секторах имеется достаточно возможностей для применения технологий в целях повышения производительности и эффективности. Однако из-за неодинаковой адаптивности и темпов внедрения технологий разрыв в сфере цифровых технологий характеризуется теперь не только предельно большими разрывами в уровне освоения технологий внутри общества на национальном уровне, но и такими же разрывами между странами на международном уровне.

17. Смартфоны, портативные компьютеры и планшетные устройства легкодоступны во всем мире по все более доступным ценам и со все большим разнообразием выполняемых функций. Например, смартфон — это не просто телефон, но и фотоаппарат, видеокамера, калькулятор, календарь, устройство подключения к программным приложениям, например к программе банковских услуг в режиме онлайн, и пульт управления другими устройствами. Потенциальные возможности смартфонов продолжают расти, и в жизни большинства людей они стали предметом первой необходимости. Хотя наличие смартфонов привело к сокращению разрыва в сфере цифровых технологий, правительствам еще только предстоит в полной мере реализовать потенциал этой технологии, в частности для повышения уровня вовлеченности населения, более качественного обслуживания, усиления подотчетности и более широкого предоставления и обеспечения доступности информации.

18. Социальные сети существенным образом преобразовали способы общения людей. Мгновенный обмен сообщениями, позволяющий передавать текстовую, звуковую и видеоинформацию, является мощным инструментом коммуникации между правительством и гражданами и наоборот. Многие правительства и государственные учреждения имеют теперь собственные страницы в социальных сетях и пользуются всеми видами прикладных программ мгновенного обмена сообщениями для поддержания связи со своими избирателями.

19. Большое развитие во всем мире получила система электронного правительства, однако прогресс в этой области по-прежнему крайне неравномерно распределяется по регионам и странам, о чем свидетельствуют результаты проведенного Организации Объединенных Наций обследования в области электронного правительства. Например, Эстония разрешила лицам, не являющимся ее гражданами, получать электронный статус резидента, благодаря которому многие люди легко подключились к цифровой рыночной экосистеме. Страна планирует полностью покончить с использованием бумажных документов в сфере государственных услуг. Правительство Сингапура предоставляет практически все свои услуги — от операций по налогообложению, полицейских услуг и государственного жилищного обслуживания до централизованных страховых резервных фондов — в режиме онлайн. Начиная с 2016 года Дания объявила, что все граждане должны пользоваться онлайновыми государственными услугами и получать подтверждения совершенных операций не в виде бумажных квитанций обычной почтой, а виде сообщений по электронной почте.

20. «Интернет вещей» является сенсорной сетью «умных» устройств или любых объектов, связанных друг с другом без участия человека, к числу которых могут относиться самые различные устройства: от таких бытовых приборов, как кофеварки, будильники, автонавигаторы, цифровые календари, смартфоны, устройства, пригодные для ношения, лампы и стиральные машины, до крупномасштабных систем городского транспорта и автостоянок и систем сбора мусора, электроснабжения и безопасности. Платформы подобного типа на «облачных» носителях позволяют обеспечить массовое хранение данных, дающее возможность для анализа больших данных. Такая информация помогает правительствам вырабатывать более обоснованную политику. Проекты создания «умных»

городов служат примерами того, как отдельные местные органы государственного управления внедряют технологию «Интернета вещей» в своих системах городской инфраструктуры и генерируют большие данные для целей более качественного контроля и организации городского обслуживания. К сферам возможного применения этой технологии относятся, в частности, анализ рабочей силы, движение транспорта, чрезвычайное реагирование на чрезвычайные ситуации и выявление аномалий в структуре финансовых операций и поездок.

21. Технология «блокчейн» имеет громадный потенциал в плане кардинальной перестройки процессов и нашего понимания аутентичности, владения активами и выполняемых правительствами функций посредников и функций проверки информации. Технология «блокчейн», получившая наибольшую известность как технология, лежащая в основе криптовалют, представляет собой цифровой журнал, в который при его надлежащем программировании может записываться любая ценная информация. Он напоминает собой динамическую таблицу, которая многократно дублируется сетью компьютеров. Любая однократно записанная операция навсегда фиксируется в системе «блокчейн» и становится публично доступной и неизменяемой. Частные компании, группы гражданского общества и правительства экспериментируют с этой технологией в самых различных сферах. Частные банки, в том числе «Стэндард чартерд», и такие центральные банки, как Банк Канады, Валютное управление Сингапура, Банк Японии, Английский банк и Европейский центральный банк, начали проводить экспериментальные проекты с использованием этой технологии «распределенного журнала»[1].

22. Технология искусственного интеллекта также развивается с феноменальной скоростью благодаря большим данным, полученным в последние годы в режиме онлайн, совершенствованию алгоритмов машинного обучения и достижениям в области сервисов на базе «облачных» вычислений. Имеется пять широких сфер применения искусственного интеллекта[2]: a) мышление, или способность решать проблемы с помощью логической дедукции; b) знание, или способность познавать мир; c) планирование, или способность устанавливать и достигать цели; d) коммуникация, или способность понимать устный и письменный языки; и e) восприятие, или способность делать выводы на основе такой сенсорной информации, как звуки и изображения.

23. Искусственный интеллект применяется во многих областях, включая здравоохранение, образование, обеспечение безопасности, индустрия развлечений, бизнес, финансы, промышленное производство и автомобилестроение. В случае автомобилестроения в некоторых городах тестируются самоуправляющиеся автомобили или автомобили без водителя. Такой новый способ передвижения потребует перестройки не только физической инфраструктуры, но и законов, правил, страховой системы и системы предоставления услуг, связанных с внутригородской миграцией населения и мобильностью. Например, в Сингапуре тестируются самоуправляющиеся автомобили и смежные системы управления данными и тем самым готовится почва для генерирования новых блоков цифровых услуг, которые не ограничиваются простым решением транспортных проблем, а распространяются на такие вопросы, как снижение энергопотребления и содействие экономическому развитию.

[1] Garrick Hileman and Michel Rauchs, *2017 Global Blockchain Benchmarking Study* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge Centre for Alternative Finance, September 2017).

[2] Hackerearth blog, “Applications of artificial intelligence (AI) in business”, 20 July 2018.

24. Имеются и многочисленные другие виды потенциального использования технологии искусственного интеллекта. Например, в Китае имеется национальная стратегия в области искусственного интеллекта и проводится соответствующая модернизация инфраструктуры, сферы научных исследований и разработок и развития навыков. В исследовании, опубликованном Международным союзом электросвязи, дается прогноз, согласно которому применение искусственного интеллекта произведет больший переворот в сфере профессиональных навыков человека, нежели в сфере труда[3]. В целом, имеются громадные возможности для использования искусственного интеллекта в интересах достижения целей в области устойчивого развития, и одни правительства движутся в этом направлении быстрее других.

25. Вышеупомянутые основные виды новых технологий могут быть в максимально возможной степени задействованы на благо людей лишь в том случае, если в ходе реформ государственного сектора и его кадрового состава в существующие убеждения, культурные традиции, обычаи и правила будет заложена идея использования таких технологий. Простым примером служит тот факт, что большинству правительств по-прежнему требуется производить бумажные документы, или то, что многие органы государственного управления отказываются от предоставления некоторых видов онлайновых услуг, ссылаясь на действие таких ограничительных правил, как необходимость наличия проставленных чернилами подписей для целей проверки. В таких условиях местные органы государственного управления и некоторые государственные учреждения, проявляя бóльшую гибкость в вопросах внедрения новых технологий, могут стать проводниками прогресса и новаторства.

26. Неравномерное применение таких технологий в разных странах, регионах, городах и государственных учреждениях может привести к дальнейшему усилению неравенства. Поэтому важен вопрос, почему одни правительства или государственные учреждения внедряют новые технологии быстрее других. Один из ответов заключается в имеющемся потенциале государственного сектора и его работников. В следующем разделе рассматриваются новые профессиональные качества, необходимые для внедрения множества новых технологий и освоения многочисленных видов их использования, дающих толчок к переходу на новую парадигму государственно-административной деятельности, которую можно назвать системой «умного» устойчивого государственного управления.

IV. Новые функции государственного сектора

27. В научных работах, посвященных теме государственно-административной деятельности, упоминается несколько парадигм управления: от старой государственно-административной системы, традиционной государственно-административной системы и новой государственно-административной системы до новой системы государственного управления и новейшей системы «умного» устойчивого государственного управления. Не существует такого государственного сектора, который функционировал бы исключительно на основе одной из вышеупомянутых моделей. В большинстве стран применяется сочетание систем. В некоторых странах признаки одних систем характерны для государственных секторов в большей степени, чем признаки других. Само собой разумеется, что каждая страна движется своими темпами и преобразования будут проводиться странами с различной скоростью.

[3] Jacques Bughin, “Marrying artificial intelligence and the Sustainable Development Goals: the global economic impact of AI”, *ITU News*, 12 October 2018.

28. Перечень этих систем не носит нормообразующего характера. Он подготовлен на основе наблюдений за преобразованиями, которые происходили в правительствах на протяжении прошедшего века. Каждая система имеет свои плюсы и минусы и служит не более чем ориентиром для обсуждений и для выработки направлений реформы государственного сектора. Предложенная новая система «умного» устойчивого государственного управления призвана обозначить растущую роль технологии и соответствующую меняющуюся роль правительств применительно к целям в области устойчивого развития. Типология этих систем, приведенная в таблице 2, может быть полезной при анализе многообразия и неодинаковости возможностей государственного сектора в разных странах мира.

Таблица 2
Системные сдвиги в сфере государственно-административной деятельности

	Старая государственно-административная система	*Традиционная государственно-административная система (1960-е годы)*	*Новая государственно-административная система (1980-е годы)*	*Новая система государственного управления (2000-е годы)*	*Система «умного» устойчивого государственного управления (2020-е годы)*
Принципы управления	Единственное правительство	Лучшее правительство	Эффективное управление	Благое управление	Результативное управление
Целевая аудитория	Простые подданные	Избиратели	Клиенты	Граждане	Общественность
Государственные услуги	Предоставление базовых услуг	Прямое предоставление услуг	Предоставление услуг по договору	Совместное предоставление услуг	Индивидуализированное предоставление услуг
Роль правительства	Править	Направлять	Руководить	Содействовать	Разрабатывать
Стиль руководства	Автократический	Бюрократический	На основе конкуренции	На основе сотрудничества	Конструктивный
Подотчетность	Вождь	Иерархия	Рынок	Объединение	Многоуровневая подотчетность
Цель и направленность	На основе покорности, лояльности	На основе законов, правил	На основе показателей, результатов	На основе взаимоотношений, доверия	На основе устойчивости, социальной справедливости

Источник: Адаптировано по материалам работы Michael Howlett, Anka Kekez and Ora-orn Poocharoen, “Understanding co-production as a policy tool: integrating new public governance and comparative policy theory”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 19, No. 5, pp. 487–501. Дополнительная вводная информация предоставлена Пияпонгом Буссабонгом с факультета государственной политики Чиангмайского университета, Таиланд. Старая государственно-административная система и система «умного» устойчивого государственного управления добавлены автором.

29. Старая государственно-административная система представляет собой такой тип государственного управления, при котором людям дано мало свободы выбора, поскольку они рассматриваются как простые подданные, которыми нужно править. Такая система, при которой предоставляется только минимум базовых государственных услуг, работает на основе страха и угроз. Ее главная цель — поддержание покорности и лояльности среди населения. Правительство такого типа занято в основном ведением слежки и жестким обеспечением безопасности. Власть передается по родственной линии, а не на конкурсной основе.

В тех местах, где население перешло из категории простых подданных в другие категории (т.е. в категории избирателей, клиентов, граждан и общественности), государственные должностные лица и руководители часто ощущают себя уязвимыми из-за постоянного появления претендентов на их власть. Национальные государства на ранних этапах своего становления часто подпадают под эту категорию. Политика при такой системе носит националистический характер, сосредоточена на решении внутренних проблем и делает упор на обеспечении стабильности.

30. Традиционная государственно-административная система основана на веберианской модели бюрократии. Правительство такого типа функционирует в рациональном и технократическом ключе, разграничивая административную и политическую сферы. Как считается при такой системе, решение сложных проблем можно свести к формулам и моделям, которые сгодятся на все случаи жизни, а процессы формирования и проведения в жизнь политики нужно перевести на научную основу. В основе функционирования такой системы лежит убежденность в том, что правительство лучше всех знает, что и как делать, поскольку оно располагает информационной базой и запасом накопленных знаний. Такое правительство старается апеллировать к своим избирателям путем прямого предоставления им всех государственных услуг (т.е. услуг в области образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, проектов развития и пр.). Правительство такого типа опирается на документы, поэтапные процессы и систему нисходящего иерархического контроля. Однако, если такая система управления зайдет слишком далеко, она может привести к чрезмерной процедурной зависимости, что поставит под угрозу новаторство и предпринимательскую инициативу в государственном секторе. В конечном счете может возникнуть опасность формирования такой бюрократической культуры, где верховенство закона заменяется всевластием закона.

31. Новая государственно-административная система основана на принципе, согласно которому чем меньше правительство, тем лучше оно работает. Система построена на вере в рынок и в конкурентные методы государственного управления. Она позволяет всем видам субъектов, особенно частному сектору, предоставлять государственные услуги. Ее главная цель — достижение результатов и основных показателей эффективности работы. Предпочтительными инструментами политики при такой системе являются, в частности, механизмы ценообразования, приватизация, оплата труда по его результатам и внешний подряд. Важная ценность при такой системе придается эффективности, то есть получению бóльших результатов при меньших затратах. Эффективность, предпринимательство и управление превалируют над администрированием и соблюдением правил. Критики этой системы указывают на то, что она придает слишком большое значение капиталистическому мировоззрению, измеримым результатам и индивидуализму в ущерб общественным ценностям и духу коллективизма.

32. При новой системе государственного управления особое внимание уделяется укреплению доверия между правительством и общественностью. Центральная роль придается объединениям участвующих субъектов. Власть разделяется между заинтересованными сторонами, а ответственность распределяется между участниками объединений. Решения и меры принимаются на основе сотрудничества. Вовлекая гражданское общество, государственный сектор этого типа ставит своей целью предоставление государственных услуг совместно с самими гражданами. Понятно, что такая система идет рука об руку с демократическими принципами. К опасениям, связанным с деятельностью государственного сектора такого типа, относятся распыление ответственности, неспособность примирить политические расхождения, затянутость процессов принятия решений и потенциальный захват политической арены крупными

неправительственными группами и другими аналогичными заинтересованными сторонам.

33. Пятой системой является система «умного» устойчивого государственного управления, которая вносится на рассмотрение в настоящем документе. Правительства при такой системе открыто ставят своей целью обеспечение устойчивости и всеобщего равенства. Важнейшим критерием в процессе принятия государственных решений становится такая ценность, как всеохватность (принцип «никто не должен быть забыт», недопущение дискриминации, участие, субсидиарность, равенство между поколениями). Главным приоритетом является принцип результативности в плане достижения долгосрочной устойчивости. В рамках такой системы правительства могут играть роль организатора платформ, предоставляя онлайновые платформы для обмена данными, операций между равными сторонами, накопления знаний и удовлетворения нужд людей. Поддерживая связь на всеохватывающей основе, правительства могут преобразовывать сложные наборы данных в визуальную информацию — диаграммы и инфографику, легко доступную для понимания общественности.

34. По мере того, как технология «блокчейн» получает все большее распространение, способность любого сектора или субъекта монополизировать данные и информацию может понизиться. Кроме того, может отпасть необходимость в проверке правительством аутентичности информации. Государственный сектор при такой системе будет разрабатывать и регулировать крупные онлайновые и оффлайновые политические экосистемы, но не будет иметь права на их монополизацию. Общественность сможет расширить свою роль генератора данных, регулятора знаний, посредника систем накопления знаний и куратора обслуживающих платформ и многие другие функции.

35. В рамках этой новой системы государственный сектор больше не ограничен выполнением определенных функций. Руководители, государственные должностные лица и общественность думают о будущем и отдают приоритет перспективному мышлению. Прагматизм становится основополагающим способом работы в государственном секторе, поскольку должностные лица будут легко справляться с задачей подбора надлежащих сочетаний инструментов и методов политики для удовлетворения различных нужд и достижения различных целей. Имея под рукой аналитику, полученную на основе больших данных, и технологию искусственного интеллекта, правительства смогут подобрать индивидуализированные варианты политики, например для общин, регионов и для конкретных вопросов. Государственные учреждения смогут одновременно выполнять функции содействующих сторон, поставщиков услуг, регулятивных органов, конкурирующих сторон, вспомогательных механизмов, разработчиков, наблюдательных органов и сотрудничающих сторон. Способность находить правильное сочетание этих функций лежит в основе индивидуализации процессов формирования разумной государственной политики и эффективного государственного управления.

36. Важно также обеспечить установление и непрерывное обновление надлежащих нормативно-правовых и регулятивных основ в целях создания благоприятных условий для роста новаторства одновременно с принятием мер по недопущению злоупотреблений и сосредочения власти в одних руках. Например, использование технологии «блокчейн» на финансовых рынках должно сопровождаться принятием надлежащего финансового законодательства, призванного защитить участников рынка и общество в целом. Важное значение в сфере применения искусственного интеллекта и робототехники имеет также поддержание надлежащей координации между разными юрисдикциями и между основными действующими субъектами. В целях получения максимальной отдачи от

технологий и сетевого подключения в плане достижения более высоких результатов как в области государственного управления, так и в области развития необходимо применять сбалансированные подходы в вопросах конфиденциальности и прозрачности данных, кибербезопасности и этического государственного управления в целом.

37. Одна из главных функций государственного сектора заключается в разработке политики, направленной на достижение устойчивого развития. Многие, хотя и не все, государственные должностные лица обладают обширными знаниями — умением увязывать между собой сложные вопросы, видеть общую картину выполняемых функций и имеющихся проблем, до конца понимать существующие взаимозависимости между целями в области устойчивого развития — и могут оценивать сложные проблемы «с высоты птичьего полета», будучи при этом способными глубоко вникать в конкретные области политики. В процессе разработки государственной политики государственные должностные лица несут ответственность за формирование целей и содержания политики, процессов ее регулирования, процессов усвоения политического опыта и политических коммуникационных связей. Они должны понимать комплексный характер государственных проблем, обладать высоким уровнем эмоционального интеллекта и умения поставить себя на место другого и хорошо разбираться в различных инструментах политики. Государственные должностные лица должны обладать критическим мышлением и способностью задавать политический курс, направленный на достижение цели устойчивости.

V. Необходимость новых навыков и профессиональных качеств

38. Усилия в области реформы государственного сектора, предпринятые в течение последних 30 лет, в основном заключались в сокращении штата работников государственного сектора и в структурной реорганизации государственных учреждений и процессов. Термин «укрепление потенциала государственных служащих» применялся в контексте развития в широком смысле, без четкого определения того, какие профессиональные качества необходимо развить. Сегодня наиболее важными профессиональными качествами, в которых нуждаются государственные должностные лица, помимо технических знаний в различных секторах, таких как здравоохранение, торговля, промышленность, безопасность и образование, являются способность к разработческому, комплексному, критическому и перспективному мышлению и наличие навыков совещательной или вспомогательной деятельности и эмоционального интеллекта. Эти навыки особенно необходимы в рамках системы «умного» устойчивого государственного управления.

39. **Разработческое мышление**. Необходимо ясно сознавать, что современные процессы государственной политики больше не могут четко разделяться на этапы формирования политики, ее проведения в жизнь и ее контроля и оценки. Работники государственного сектора выполняют исключительно важную роль во всех аспектах государственной политики. Государственные должностные лица все чаще выступают в роли разработчиков политики. Для того чтобы разработать разумную государственную политику, государственным должностным лицам необходимо понимать текущую политическую обстановку, работу политических систем и подсистем, имеющиеся политические объединения, принятые директивные меры, инструменты, усвоенный опыт, результаты оценок и политические коммуникационные связи. Что особенно важно, государственные должностные лица должны обладать целостным видением проблем и быть способными эффективно регулировать совещательные процессы.

40. **Комплексное мышление**. В свете современных достижений в области компьютерных и коммуникационных технологий государственную политику следует рассматривать теперь не как статичный, а как непрерывный и динамичный процесс взаимодействия заинтересованных сторон, идей и действий. Проблемы в государственном секторе носят в высшей степени комплексный и взаимосвязанный характер, что делает комплексное мышление новым навыком, которым должны обладать государственные должностные лица. Мышление такого типа подразумевает признание и понимание того, что системам имманентно присуща динамичность и адаптивность. Они представляют собой нечто большее, нежели сумму элементов, и предполагают постоянные взаимодействия между действующими субъектами, сетями и правилами, а также адаптацию, нелинейную динамику и взаимодействия на уровне индивидуумов, которые могут давать эффект на макроуровнях. Поэтому помимо проведения анализа на основе имеющихся показателей и усвоения предыдущего опыта комплексное мышление требует изучения альтернативных схем действий и способности к предвидению (см. E/C.16/2016/4).

41. **Критическое мышление**. Для того чтобы государственные должностные лица могли видеть «подводную часть» проблем (т.е. заглядывать глубже осязаемых фактов и цифр), им необходимо обладать навыками критического мышления, которые включают способность анализировать системы и коренные причины бытующих убеждений, а также способность критически оценивать собственные убеждения, идеологию и мировоззрение. Примером служит способность по-новому взглянуть на роль женщин в обществе, по-новому взглянуть на образование как на инструмент социальной инженерии и по-новому взглянуть на используемые модели развития. Применяя методы критического мышления, государственные должностные лица внимательно изучают источники проблем, прослеживая их связь с глубокими структурными диспропорциями и укоренившимися общественными предрассудками.

42. **Перспективное мышление**. Готовность к будущему требует обучения и действий. В некоторых странах активно проявляет себя движение футуристов[4]. Сочетая разработческое и перспективное мышление, государственный сектор получает возможность применять методы пробного тестирования, прототипы или опытные проекты для того, чтобы государственный сектор был подготовлен к будущему. Он получает также возможность применять эффективные стратегии управления рисками. К инструментам перспективного мышления относится планирование различных сценариев развития событий и многоуровневый анализ причинно-следственных связей. Эти инструменты, по аналогии с критическим мышлением, позволяют лучше выявлять подсознательные убеждения, которые могут влиять на формирование политики и ее разумность. Способность выявлять эти знания, трансформировать и использовать их в положительном ключе является одним из ключевых факторов успеха в деле эффективного государственного управления в интересах достижения целей в области устойчивого развития.

43. Перспективное мышление создает возможности для того, чтобы по-новому описывать и по-новому формулировать проблемы. Например, перспективное мышление может помочь нам представить в воображении и воплотить в реальность концепцию «умных» городов. Такое мышление может открыть перед нами будущую картину перехода в области энергопотребления от централизованных государственных поставок электроэнергии к автономным, децентрализованным системам. Оно может высветить будущую картину перехода в сфере

[4] См., например, работу Сохейла Инаятуллы, посвященную исследованию будущих тенденций, по адресу www.metafuture.org.

образования от системы обучения, основанной на получении ученых степеней, к процессу приобретения навыков, будущую картину перехода в области передвижения к использованию автомобилей без водителя и картину перехода от понятия инвалидности к понятию альтернативных способностей, которое подчеркивает многообразие состояний человека.

44. **Совещательные навыки**. Многие государственные проблемы уходят своими самыми глубокими корнями в убеждения, мировоззрения и психику людей и общин. Например, традиционные взгляды на однополые партнерства препятствовали достижению подлинного гендерного равенства во многих обществах. Сегодня мы являемся свидетелями быстрого распространения движений за права ЛГТБМ во всем мире. Эти изменения невозможно охватить с помощью одного лишь рационального мышления. Сам глубинный характер проблем должен стать открытой темой для обсуждения, а страхи и мировоззрения людей должны внимательно изучаться. Чтобы разобраться в сложных проблемах, помимо навыков критического мышления государственным должностным лицам необходимо умело применять различные совещательные механизмы для ведения совместной творческой работы и взаимодействия с различными заинтересованными сторонами, отстаивающими самые разные точки зрения. Это очень важный навык, необходимый для оценки преобладающих социальных укладов, которые могут вступить в конфликт с осуществлением целей в области устойчивого развития.

45. **Эмоциональный интеллект**. В качестве разработчиков политики государственные должностные лица должны обладать таким профессиональным качеством, как умение поставить себя на место других людей. Умение поставить себя на место другого связано с уровнями эмоционального интеллекта, или способностью контролировать свои эмоции и понимать эмоции других. Психологические факторы и эмоции играют большую роль в процессах принятия решений, в сфере предоставления государственных услуг и в эффективной коммуникации. С помощью этого профессионального качества государственный сектор добьется гармоничного сочетания интуиции, убеждений и мировоззрения («система 1») с рациональным мышлением, основанным на данных, документальных подтверждениях, фактах и анализе причинно-следственных связей («система 2»)[5]. Более высокие уровни эмоционального интеллекта позволят государственным должностным лицам лучше контролировать свои эмоции и адекватно реагировать на стрессовые ситуации. К инструментам, которыми пользуются сегодня многие ведущие организации, относится медитация, наставничество и другие мероприятия по обеспечению психического здоровья.

46. В наш цифровой век способность эффективно общаться с гражданами через социальные сети (социальный интеллект), распространять информацию о проводимой политике в цифровом формате (например, с помощью инфографики и на веб-страницах) и использовать цифровые инструменты для сбора и анализа данных стала базовым профессиональным качеством, которое необходимо каждому, кто работает в государственном секторе. В основе этих базовых профессиональных качеств лежат вышеописанные новые навыки. При проведении реформ государственного сектора следует подумать об использовании сведений о государственно-административных системах, освещенных в настоящем документе, в качестве руководства при определении того, какие виды навыков требуются в государственном секторе. Для проведения в жизнь такой реформы во многих странах необходимо будет организовать интенсивную работу по укреплению потенциала или долгосрочные курсы переподготовки. Это один из

[5] См. Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011).

надежных способов осуществления надлежащих вложений в развитие человеческого капитала применительно к работникам государственного сектора.

VI. Заключение

47. В настоящем документе предлагается новая система «умного» устойчивого государственного управления, в рамках которой государственный сектор берет на себя роль разработчика государственной политики и в максимально возможной степени задействуется технологический потенциал в целях обеспечения устойчивости нашей планеты в интересах нынешнего и будущих поколений человечества. В этой системе признается важность многоуровневого государственного управления, подкрепленного механизмами подотчетности нескольких видов.

48. Быть «умным» значит обладать способностью не только использовать технологию в интересах устойчивого государственного управления, но и применять прагматичный подход при поиске решений имеющихся проблем. В настоящем документе предложен перечень необходимых навыков, позволяющих развить такую способность, а именно разработческое, комплексное, критическое и перспективное мышление, совещательные навыки и эмоциональный интеллект.

49. При проведении реформ государственного сектора следует делать открытый упор на достижении целей в области устойчивого развития и на формировании согласующихся друг с другом видов разумной политики. Реформирование законов, структур и процессов без реформирования людских ресурсов в государственном секторе даст меньший эффект. Правительствам следует вкладывать надлежащие средства в работников государственного сектора и обеспечивать их непрерывную подготовку. Правительствам следует осуществлять постоянные вложения в развитие инфраструктуры и человеческого капитала, с тем чтобы задействовать мощь цифровых технологий и направить ее на достижение целей в области устойчивого развития. Это поможет обеспечить развитие и наращивание надлежащих наборов навыков для осуществления цифровой революции и приблизит международное сообщество к достижению цели построения справедливого и устойчивого общества для всех.

50. Комитету экспертов по государственному управлению предлагается рассмотреть систему «умного» устойчивого государственного управления в качестве новой парадигмы и поощрять ее включение в основные направления реформы государственного сектора, определяемые государствами-членами. Комитету следует также рассмотреть возможность применения и широкого освещения этой парадигмы в собственной работе и обсудить вопрос о том, как предлагаемые наборы навыков могут быть дополнительно уточнены применительно к разным проблемным областям. Комиссии по гражданской службе и учебные заведения, готовящие специалистов по вопросам государственного управления, могли бы рассмотреть вопрос о включении соответствующих наборов навыков в свои учебные программы. Кроме того, университетам и институтам, где имеются программы, посвященные государственной политике, государственным делам и государственному управлению, следует ввести преподавание таких предметов, как цели в области устойчивого развития, а также система «умного» устойчивого государственного управления и связанные с ней наборы навыков.