



**Группа экспертов по Программе
Организации Объединенных Наций
в области государственного управления
и финансов****Пятнадцатая сессия
8–12 мая 2000 года****Реагирование системы управления на процесс
глобализации****Доклад, подготовленный Секретариатом****Введение**

Государственная служба реагирует на задачи, возникающие в связи с процессом глобализации, путем реорганизации своей деятельности. Вопрос обновления путем внедрения новаторских методов управления будет рассматриваться в последующем разделе настоящего доклада. Правительствам надлежит сыграть решающую роль в подготовке своих стран к использованию преимуществ глобализации в интересах всеобщего процветания. На протяжении последних столетий бюрократический аппарат играл стабилизирующую роль, при этом его традиции и процедуры символизировали собой преемственность и безопасность. Усилия по проведению стабилизирующих административных реформ принесли неудовлетворительные результаты во многих развивающихся странах. Поэтому в начале XXI века правительства развивающихся стран решают двудеиную задачу: продолжение усилий по стабилизации государства при одновременной адаптации к процессу глобализации. Такой уровень решаемых задач и неопределенности может создать

подходящие условия для выработки стратегий, направленных на обеспечение устойчивого развития человеческого потенциала. Роль, которую надлежит сыграть работникам государственной службы, будет рассматриваться в настоящем докладе как с точки зрения укрепления управленческого потенциала государства по обеспечению социально-экономического роста, так и в плане создания благоприятных условий для процветания гражданского общества.

Концепция государственной службы во все большей степени применима к различным уровням управления: международному, национальному и субнациональному. Она охватывает выборных и невыборных должностных лиц, правительственные и неправительственные организации. Кроме того, утверждается, что управление включает не одну, а несколько профессий. Как в центре, так и на местах на государственную службу набираются представители самых разнообразных профессий: библиотекари, врачи, учителя, сотрудники службы государственной безопасности, бухгалтеры, инженеры, механики, секретари и т.д. Всеми ими руководит общее стремление к удовлетворению

общественных интересов, а не к получению личной выгоды. Выполняя самые разнообразные функции, все они действуют в рамках законов и положений, которые не только устанавливают особые ограничения и предусматривают специальные функции или обязанности, но и создают возможности, которые могут отсутствовать в других секторах.

Задачи государственной службы предъявляют ко всем профессиональным работникам особые требования: наличие специализированных знаний, трезвость мысли, объективность, беспристрастность, доступность, чуткое реагирование на запросы граждан, уважение законности и правопорядка, соблюдение прав человека и служение общественным интересам. Они выполняют многоплановые и зачастую весьма сложные обязанности, которые включают подготовку программных рекомендаций, управление людскими, финансовыми и другими ресурсами, оказание жизненно важных услуг, работу с конфиденциальной информацией и составление, толкование и применение законов, других нормативных актов, решений и правил. Они должны исполнять эти обязанности нередко в напряженных условиях за весьма незначительную плату и при этом нести ответственность за свои действия и выполнять свои функции в условиях строгой экономии средств. Они обязаны неукоснительно соблюдать правила, касающиеся коллизии интересов, привилегированного доступа к информации, транспарентности, надлежащей правовой процедуры и объективности. При исполнении своих официальных государственных функций они должны отвечать самым высоким профессиональным требованиям и демонстрировать непоколебимую верность демократическим принципам и общественным интересам. Для выполнения всех этих требований необходимо наличие уникального сочетания знаний, навыков и подходов. Такие качества редко сосуществуют и редко возникают спонтанно, и поэтому их необходимо усердно возвращать. Описанные условия в известной мере отличаются от тех, которые наблюдаются в других секторах в частных или некоммерческих организациях.

Во всех организациях, но особенно в государственной службе, наибольшую относительную ценность среди вводимых факторов

производства имеют людские ресурсы. Они оказывают наибольшее влияние на количество и качество конечных результатов. Эффективное управление людскими ресурсами и их развитие в государственном секторе являются залогом успеха и получения оптимальных результатов. Эффективная система управления людскими ресурсами включает как статичные (набор, удержание, мотивирование), так и динамичные функции (развитие профессионализма, приспособление к меняющимся организационным требованиям, корпоративный дух).

С момента учреждения в 1948 году своей Программы в области государственного управления и финансов Организация Объединенных Наций постоянно заостряет внимание на вопросе укрепления людских ресурсов в государственном секторе в целях достижения устойчивого развития в новых независимых странах. В свете происшедших в конце 80-х годов кардинальных преобразований, проведения в 1995 году Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и рассмотрения вопроса о государственном управлении и развитии на возобновленной пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи в 1997 году особый акцент на людские ресурсы приобретает еще большее значение. Распространению информации и повышению осведомленности по этим вопросам при одновременном выявлении причин успехов или неудач способствовали такие инициативы, как Межрегиональное техническое совещание по вопросам развития людских ресурсов в системах гражданской службы, состоявшееся в Маниле в 1991 году, панафриканские конференции министров гражданской службы 1994 и 1998 годов, Совещание группы экспертов по вопросам развития людских ресурсов в государственном секторе, состоявшееся в Нью-Йорке в 1994 году, и совещания по вопросам профессионализма и этики, состоявшиеся в Салониках и Бразилии в 1998 году.

I. Важнейшие задачи, решаемые государственной службой в процессе глобализации

Государственная служба испытывает серьезное напряжение перед лицом задач и трудностей,

возникающих в связи с процессом глобализации и требованиями граждан. Под действием этих тенденций расширилась роль частного сектора в области национального развития, что сопровождалось переносом акцента в функции государственного управления с обеспечения функционирования экономики на руководство и содействие ее развитию. Такой перенос акцента усилил необходимость укрепления потенциала органов государственного управления в области координирования, урегулирования конфликтов, поощрения развития частного сектора, контроля и регулирования исполнения контрактов на условиях субподряда и укрепления нормативно-правовой и законодательной базы. Усилия по децентрализации, приватизации, налаживанию партнерских отношений между государственным и частным сектором указывают на необходимость поиска новаторских подходов к выполнению функции государственного управления. Эволюция социальных ценностей и переход от традиционной бюрократической модели организационного устройства к управленческой модели оказывают влияние на характер и функционирование государственной службы. Эти тенденции предъявляют новые требования к возможностям людских ресурсов, профессиональному поведению и ценностям. В будущем государственной службе необходимо будет создать возможности для адаптации к меняющимся глобальным условиям и выполнения растущих требований, предъявляемых к управленческой деятельности.

Знающие работники пользуются большим спросом как среди органов государственного управления, так и среди различных секторов. Частный сектор, государственные учреждения и неправительственные организации конкурируют друг с другом за привлечение наиболее талантливых, творчески одаренных и работоспособных кадров. Частный сектор привлекает лучших из тех, кто движим материальным стимулом и стремлением к новому. Государственные учреждения привлекают лучших из тех, кто движим общественными интересами. Неправительственные организации привлекают лучших из тех, кто движим альтруизмом, специальными интересами и стремлением к самостоятельности. По мере сближения условий службы в государственном и частном секторах и в секторе неправительственных организаций

государственным учреждениям и неправительственным организациям будет все труднее конкурировать с частным сектором в плане предоставляемых им окладов и льгот. Государственным учреждениям необходимо проанализировать предлагаемые ими условия труда, материальное вознаграждение за труд и внутреннюю ценность общественного труда. Знающие работники придают большое значение материальному вознаграждению, однако они также ценят признание, самовыражение и возможность найти свое место, проявить творческие способности и внести реальный вклад. Повысить привлекательность государственных учреждений в качестве места работы можно различными путями: освоением новой технологии, внедрением более открытых и менее иерархичных методов организации работы и использованием более прямых путей оказания государственных услуг. Немногие государственные учреждения имеют необходимую структуру и современные системы привлечения и развития человеческого капитала. Замена стареющей рабочей силы персоналом, обладающим необходимым набором навыков, вызывает растущие опасения. После продолжительных периодов сокращения штатов, предоставления материальных стимулов для досрочного выхода в отставку, введения мораториев на набор нового персонала и использования временной рабочей силы многие талантливые работники на пороге своего трудового пути считают, что поступление на государственную службу не даст многообещающих перспектив в плане развития карьеры.

Хотя на протяжении длительного периода времени государственный бюрократический аппарат делал ставку на надежность и стабильность, сегодня перед государственной службой стоит задача повышения гибкости, а также внедрения, в большей или меньшей степени, принципа вознаграждения за служебные заслуги. Система вознаграждения за служебные заслуги была создана для формирования квалифицированной и эффективной государственной службы и защиты от чрезмерных проявлений политического фаворитизма. При наборе людских ресурсов основное внимание в системах классификации и вознаграждения уделялось соблюдению должного процесса и процедур, а не высокому мастерству и показателям

работы. Усиление акцента на вопросах уважения прав человека и обеспечения равных возможностей требует применения более творческого подхода к созданию подлинно представительного управленческого аппарата при всестороннем вовлечении различных целевых групп, например расовых и этнических групп, групп, различающихся по половому, религиозному, классовому признаку, инвалидов, пожилых людей и представителей различных сексуальных ориентаций.

Умение руководить людьми является одним из ключевых качеств в государственных учреждениях. Руководители самых разнообразных государственных учреждений должны обладать технической компетентностью, политической сметкой и умением добиваться консенсуса и налаживать партнерские отношения. При наличии множества моделей систем управления в каждой модели имеются определенные механизмы для развития навыков руководства, включая механизмы отбора, найма, обучения и взаимодействия в различных государственных учреждениях. Для воплощения своего видения в конкретные стратегии, программы и виды деятельности в области развития требуется не только специализированная техническая, но и управленческая компетентность. Совершенствование и активизация таких процессов развития навыков руководства являются залогом достижения успеха в области развития, особенно в крайне сложных условиях международной конкуренции. Многие правительства создают программы повышения информированности и развития навыков для высшего руководства, зачастую предназначенные не только для гражданских служащих старшего звена, но и для политиков и руководителей организаций частного сектора и неправительственных и общинных организаций. Эти программы способствовали достижению значительного прогресса в вопросах разработки политики и управления.

II. Важные изменения в кадровой политике и управлении людскими ресурсами для решения задач глобализации

На проходившей в Соединенных Штатах Америки в 1999 году национальной конференции практиков и ученых был достигнут консенсус в отношении необходимости уделения основного внимания успешной адаптации государственной службы к условиям глобализации:

- необходимо, чтобы людские ресурсы государства — его человеческий капитал — больше ценились и тщательно развивались, чем это возможно в нынешних условиях;
- результативность — высокие показатели работы — должна стать нормой жизни и важнейшим элементом культуры национальной гражданской службы;
- центральная роль должна отводиться обеспечению твердого руководства со стороны как политических, так и карьерных работников административного аппарата;
- партнерские отношения с профессиональными союзами, другими звеньями управления и другими секторами должны ставиться на передний план и должны быть направлены на достижение общих целей и показателей результатов работы.

Процесс развития людских ресурсов ориентировался на «знания, навыки и подходы»; в 90-е годы более широкое распространение получила концепция «знаний, результатов и ценностей». Помимо первостепенной важности знаний, такое смещение акцентов указывает также на значимость тех навыков, которые могут приводить к достижению результатов, и на значимость тех подходов, которые обеспечивают соблюдение ценностей. С этими тремя элементами связаны и такие качества, как добросовестность, профессионализм и уважение разнообразия. При наличии таких качеств предполагается, что люди, совместно работающие в рамках одной организации, смогут выполнять задачи, налаживать взаимодействие и эффективно и результативно использовать ресурсы. На заре XXI века повышенное значение придается использованию информационной технологии, Интернету, средствам связи, принципу совещательности, взаимодействию, учету запросов клиентов, нацеленности на конечные результаты, финансовой эффективности, партнерским отношениям с другими секторами, в том числе частным сектором и гражданским

обществом. Кроме того, под влиянием глобализации повышенное значение придается еще одной важной особенности людей и организаций: непрерывному обучению.

Для успешного функционирования государственной службы в XXI веке она должна перенять философию «совершенствующейся организации»; иными словами, изменения, происходящие в условиях глобализации или под действием иных сил, — вполне обычное явление, однако организации должны готовиться к таким изменениям. В целях управления процессом изменений организация должна будет оценивать внешнюю обстановку для выработки долгосрочных вариантов и стратегий; наращивать потенциал для изучения вопросов практической реализации, последствий и нежелательных результатов; обеспечивать управление ресурсами (людскими, финансовыми и информационными); и осуществлять постоянный контроль и оценку результатов.

Последствия этого нового переноса акцента на людские ресурсы в государственном секторе отразятся на различных процессах управления кадрами, таких, как набор кадров, решение административно-кадровых вопросов, развитие карьеры, оценка результатов работы, последовательное планирование, гарантия занятости, формы организации труда и использование технологии. В частности, оценка результатов работы организации и служебная аттестация персонала были четко разграничены, поскольку цель первой состоит не в возложении ответственности на руководителей, а скорее в обеспечении обратной связи и, следовательно, определении причинно-следственных связей внутри систем. В рамках такой организационной философии административная система тщательно анализирует свое собственное функционирование и работники, принимающие и выполняющие решения, несут совместную ответственность.

С другой стороны, цель аттестационных механизмов состоит в оценке результатов административной деятельности с точки зрения затрат и в обеспечении условий для возложения ответственности на гражданских служащих за результаты их работы. Таким образом, эти механизмы требуют точного определения должностных функций и качеств каждого

государственного служащего. Хотя оценить результаты работы сравнительно легко в тех случаях, когда конечные результаты могут быть представлены в количественном выражении, оценка результатов работы в том случае, когда основным качеством является умение здраво мыслить, оказывается особенно сложной задачей. Еще сложнее оценивать результаты работы в условиях мощного воздействия процесса глобализации из-за большего разброса результатов и возросшего многообразия вводимых факторов. Глобализация требует более глубокого знания масштабов и воздействия международного фактора.

Наконец, в период смещения акцентов в ценностях и системах одной из основных задач государственной службы является сохранение добросовестности и трудовой этики. Традиционно государственные служащие были обязаны служить и посвящать себя службе; подчинять свои личные интересы общим; проявлять послушание и соблюдать конфиденциальность и профессиональную осмотрительность. Эти этические ценности, хотя и весьма необходимые, недостаточны для сохранения и поощрения нравственной чистоты в поведении должностных лиц в меняющихся условиях их функционирования. Указывая на то, что должны делать гражданские служащие, эти обязанности не дают ответа на вопрос, как это делать. Некоторые страны разработали кодексы этики для своих гражданских служб; однако кодекс этики оказывается эффективным лишь в том случае, когда он сопровождается постоянным процессом контроля, когда имеются организационные механизмы для придания ему соответствующего конкретного применения, когда он увязан с четкой и реальной системой поощрения и наказания и когда при возникновении серьезного кризиса этического характера предпринимаются шаги по восстановлению репутации организации.

III. Ключевая роль руководства и обучения

Одним из важнейших факторов успешного проведения административных реформ является роль и качество руководства. Связь между руководством и усилиями по проведению реформ

характеризуется несколькими аспектами. С одной стороны, руководство стимулирует проведение реформ. Руководство играет также решающую роль в процессе практической реализации. Процесс глобализации требует последовательной трансформации мышления организации. Осуществление глобальных стратегий требует внимательного отношения к управлению людскими ресурсами в рамках многокультурных организаций. Создание организации с глобальным видением и управление такой организацией предполагает формирование и управление кадрами, способными мыслить, руководить и действовать с глобальной точки зрения и обладающей глобальным мышлением и глобальными навыками. Среди желательных качеств и навыков все большим спросом пользуются чуткое отношение и адаптируемость к культурным особенностям. Руководители старшего звена должны быть мобильными не только в физическом, но и в умственном отношении и уметь преодолевать границы, сознавая международные последствия своей работы.

К наиболее важным качествам руководителя будущей формации относятся следующие:

- добросовестность;
- видение и умение повести за собой людей;
- аналитические способности;
- умение здраво мыслить и способность принимать решения;
- создание более широких возможностей для людей;
- управление служебной деятельностью;
- завоевание доверия;
- подотчетность.

Глобализация требует изменения мышления, однако опыт показывает, что при обучении новым подходам и нормам поведения лучше один раз увидеть, чем сто раз услышать, и лучше один раз самому сделать, чем сто раз увидеть. Наиболее эффективной обстановкой, способствующей изменениям, является обстановка повседневной работы. Для восприятия людьми иных норм поведения, которые изменили бы их подходы и оказали бы долгосрочное воздействие на их

ценности, необходимо изменить условия работы людей. В такой новой обстановке выбор средств и их использование подчиняются достижению целей; закон устанавливает ограничивающие рамки, а не модель, предписывающую порядок действий. Функционируя в новых рамках, руководители могут научиться ценить действия, результаты и конкретные реалии.

Исключительное значение имеет знание процесса глобализации. Хотя у правительств большинства стран имеются подразделения, занимающиеся изучением различных аспектов глобализации, в том числе экономических, необходимо добиться всеобщего и целостного понимания процесса глобализации персоналом и подразделениями старшего звена. Поэтому необходимые меры могут включать создание при соответствующих государственных учреждениях аналитического подразделения, укомплектованного профессионалами самого высокого уровня, для изучения процесса глобализации и его последствий, создаваемых им стимулов и возможностей. Находясь в творческих отпусках или участвуя в семинарах в рамках такого подразделения, профессиональные государственные чиновники старшего звена и административные руководители могли бы глубже понять явление глобализации. Первыми шагами должны стать знание языков и освоение Интернета сотрудниками, занимающимися вопросами глобализации. Решить эту задачу можно с помощью интенсивных программ обучения.

В целях восполнения информационного пробела в вопросах глобализации необходимо организовать соответствующее обучение в целях развития людских ресурсов по широкому кругу направлений, таких, как обеспечение формального образования на всех уровнях, обучение на рабочем месте и непрерывное образование, заочное обучение и использование современной технологии, инструктирование и наставничество.

Одним из ключевых элементов модернизации систем обучения и образования в соответствии с требованиями глобализации является сознательная увязка этих систем с рынком труда, особенно в глобальном масштабе. Такая увязка во многом способствовала бы повышению полезности политики и программ в развитии людских ресурсов. В настоящее время система образования не всегда может удовлетворить спрос на конкретные

квалифицированные кадры на рынке труда. С другой стороны, некоторые люди с достаточной квалификацией и дипломами не могут найти работу. Такое несоответствие между имеющимися людскими ресурсами и их недостаточной подготовленностью к участию в рабочей силе требует внесения немедленных изменений в структуру системы образования.

Обучение на рабочем месте необходимо для того, чтобы не отстать от изменений в соответствующих технологиях и процессах и научно-технического прогресса. Особенно важной целевой группой является руководящий и управленческий персонал, нуждающийся в освоении новых методов управления в целях создания более широких возможностей для работников и освоения новых методов труда, например коллективного труда, а также новых методов и стратегий планирования и управления процессом изменений.

Стало привычным явлением, когда после прохождения интенсивного обучения подготовленный персонал не используется надлежащим образом и для него не создаются рабочие условия, способствующие применению приобретенных им навыков и знаний в рамках своих организаций. Испытывая чувство разочарования, часть подготовленного персонала возвращается к использованию традиционной практики, а другая часть оставляет государственную службу ради возможности применить вновь приобретенные навыки в частном секторе или в других странах. Аналогичным образом, государственные служащие, проходящие подготовку за рубежом, часто обучаются самым современным стратегиям и методам и по возвращении в свои национальные органы управления не находят благоприятных условий для применения своих знаний. Стратегическое планирование в области профессиональных требований позволит государственной службе разрабатывать учебные программы, приспособленные к глобальным условиям.

Все руководители должны хорошо разбираться в технических аспектах государственных дел в целом, и особенно в вопросах воздействия технологии на системы управления. Потребности в подготовке персонала особенно остро стоят в странах, где традиционно используется система

универсального административного аппарата, где ожидаемого применения административными руководителями старшего звана «житейской мудрости» может оказаться недостаточно для эффективного руководства теми аспектами государственного управления, которые имеют больший технический уклон. Выполнение конкретных технических задач, широко распространенных в научных методах управления, часто требует более конкретного набора навыков, например статистического анализа и умения применять автоматизированные системы сбора и управления информацией. Данная ситуация указывает на острую необходимость внедрения программ ликвидации компьютерной неграмотности и использования различных прикладных компьютерных программ. Таким образом, внедрение новых технологий должно сопровождаться внедрением программ обучения на рабочем месте, непосредственно связанных с практическими видами применения технологии в процессах управления. В противном случае средства, вложенные в разработку и приобретение новых технологий, могут оказаться потраченными впустую или принести негативные результаты.

IV. Соображения относительно будущей государственной службы

На стыке процессов глобализации и управления людскими ресурсами можно сформулировать несколько основных соображений:

- в условиях конкурирующего глобального рынка труда любое серьезное государственное учреждение нуждается в обеспечении реальных возможностей для развития карьеры и условий службы в целях привлечения в государственную службу высококвалифицированных кандидатов;
- новая модель производительности государственного сектора сочетает концепции финансовой эффективности с концепциями эффективности программ. В то же время следует помнить об использовании принципа служебных заслуг и необходимости учитывать ключевые аспекты социального разнообразия

- при наборе и повышении в должности гражданских служащих;
- профессиональные требования представляют собой сочетание навыков, подходов и норм поведения, необходимых для формирования новой организационной культуры в целях решения будущих задач. С их помощью организации уточняют свои ожидания, определяют будущие потребности в развитии и осуществляют более целенаправленное планирование процессом набора и повышения квалификации персонала. Профессиональные требования служат также надежной основой для разработки последовательных и объективных стандартов служебной деятельности путем формулирования на общедоступном языке потребностей и ожиданий организации;
 - по мере ускорения процесса изменений организации должны повышать свою гибкость и акцентировать внимание на результатах, а не на видах деятельности и заданиях. Когда работники видят, что их роль заключается в обеспечении конечных результатов и услуг, они будут активнее изыскивать возможности для повышения своей производительности, чем в том случае, когда выполняемая ими работа будет сводиться к «выполнению заданий и соблюдению процедур»;
 - кодексы гражданской службы и кодекс этики государственных служащих имеют большое значение, однако не могут гарантировать фактического применения, в частности в развивающихся странах, где благоприятные условия для работников государственного сектора могут отсутствовать. Мерилом оценки прогресса в деле внедрения общих стандартов могли бы служить региональные инициативы, например устав гражданской службы в Африке;
 - использование преимуществ сетей в сфере государственного управления дает еще одну возможность для расширения доступа к информации о государственной службе, облегчает обмен опытом и содействует сотрудничеству Юг-Юг при одновременном формировании новых средств обучения. Для создания механизма обмена знаниями между профессиональными работниками сферы государственного управления разработан проект Сети Организации Объединенных Наций в области государственного управления (ЮНПАИ);
 - опыт наглядно свидетельствует о том, что совершенствовать результаты работы государственной службы лучше всего по двум направлениям. Первое направление связано с формированием нормативно-правовых и законодательных рамок для всех гражданских служащих или для отдельных подгрупп гражданских служащих. Вторым направлением является создание возможностей в ключевых министерствах в конкретной стране. Во многих аграрных странах, основу экономики которых составляет сельское хозяйство, ключевыми оперативными министерствами являются министерства просвещения, здравоохранения и сельского хозяйства. При достижении одним или несколькими подобными ключевыми министерствами успехов в узкой области своей деятельности доверие населения к правительству возрастает, и другие министерства вынуждены демонстрировать аналогичную компетентность;
 - наконец, решающая роль в поддержании успешных партнерских отношений в условиях глобализации во всем мире будет отводиться видению и добросовестности. Необходимо укрепить навыки руководства и управления, а также возможности прогнозирования, в частности в области анализа политики и данных. Создание систем государственного управления, основанных на нормах этики, послужит залогом укрепления репутации и доверия, необходимых для привлечения международных инвестиций. Оценки результатов работы и использование компьютеризированной базы данных о персонале также будут способствовать созданию механизмов, обеспечивающих прозрачность кадровых процедур, и формированию заслуживающих доверия организаций.

V. Роль систем, инструментов и культуры управления

Для решения актуальных и разнообразных задач глобализации государственным служащим необходимо применять новаторские методы и практику. В настоящем разделе будут рассмотрены методы управления и технология организационной деятельности, с уделением первостепенного внимания необходимости подготовки базисных данных, проведения ситуативного анализа, опоры на собственные взгляды и точки зрения и разработки и внедрения инструментов и практики управления, в наибольшей степени отвечающих меняющейся роли государства, особенно в качестве катализатора процесса развития как через частный, так и через предпринимательский сектор, а также неправительственные организации.

Одним из важных следствий научно-технической революции является эволюция взаимоотношений между государственными должностными лицами, коммерческими предприятиями, применяющими нововведения, и новым поколением предпринимателей, что нередко приводит к сокращению числа очевидных посреднических звеньев, которые вклинивались в процесс обслуживания клиентов. В конце XX века большее значение для потребителей стало иметь качество обслуживания. В условиях усиления конкуренции со стороны частного сектора, предпринимателей и неправительственных организаций успех может достигаться организациями лишь в том случае, если их владельцы и управляющие проявляют гибкость и прислушиваются к запросам граждан. Такая нацеленность на достижение «результатов» с учетом запросов граждан становится необратимой по мере того, как граждане начинают требовать все более эффективного и действенного обслуживания. По мере того, как новое поколение предпринимателей отказывается от старых методов хозяйствования, они разрабатывают новые организационные и управленческие модели предпринимательской деятельности и руководства. В эпоху глобализации и развития информационной технологии происходит переход от организаций, подчиненных выполнению конкретно поставленной задачи, к организациям, подчиненным выполнению определенного процесса, что создает возможности для увязки задач в рамках взаимосвязанных

процессов. Информационная технология позволяет всем работникам и даже потребителям увидеть «общую картину» и дает каждому возможность обмениваться информацией друг с другом. В рамках такой организационной структуры каждый работник становится ответственным не просто за выполнение работы, но и за обеспечение ее надлежащего выполнения.

В коммерческих предприятиях, а также органах государственного управления технология ставит проблему выбора между осуществлением контроля за процессом централизации и расширением возможностей децентрализации в управленческой работе. Однако, помимо настоятельной необходимости проявлять гибкость, при уделении первостепенного внимания запросам граждан, стандартного рецепта для решения этой дилеммы нет. Организационная структура любого крупного предприятия или органа государственного управления зависит от характера поставленной задачи. Например, контроль и регулирование задолженности органа государственного управления или глобализованного предприятия в иностранной валюте требует значительной доли централизации, в то время как в рамках того же органа государственного управления или глобальной компании удовлетворение запросов клиентов требует значительной степени местной автономии.

Научно-техническая революция служит наглядным примером того, что постепенно все большее число работников становятся знающими работниками, а не простыми подчиненными, соблюдающими установленные правила и положения. В настоящее время от работников ожидается проявление рассудительности при применении организационных принципов даже на должностях относительно низкого уровня. Знающими работниками нельзя руководить как простыми подчиненными. Их было бы правильнее называть партнерами. «Новая организация» имеет менее выраженную вертикальную структуру, является горизонтальной и эгалитарной: работники не являются ни начальниками, ни подчиненными. Знающие работники владеют собственными средствами производства — своими знаниями. Руководство знающими работниками становится все более сложной задачей для руководителей, обученных старым методам командования

подчиненными по принципу «сверху — вниз». Все работники получают удовлетворение за счет достижения организацией конечных результатов, а не за счет осуществления «власти» над подчиненными. Такой перенос акцента требует внесения существенных изменений в культуру, системы и инструменты управления. Каждый элемент требует кардинальной перестройки традиционных структур и методов контроля, построенных по принципу «сверху — вниз».

Аналогичным образом, руководители государственных учреждений и в некоторых случаях коммерческих предприятий часто отдают предпочтение внутренним, а не внешним методам руководства, иными словами, отдают приказы своим подчиненным, а не готовят их и свои организации к меняющимся внешним условиям. Такие внутренние методы управления оказываются особенно непригодными в условиях глобализации во всем мире, когда силы, воздействующие на функционирование любой организации, действуют как изнутри организации, так и извне. Руководству организации требуется постоянный приток как внешней, так и внутренней информации на систематической основе. Руководство должно выявлять соответствующие явления и тенденции за пределами организации и разрабатывать соответствующие системы и инструменты для смягчения внешних воздействий и использования внешних возможностей.

Помимо воздействия, обусловленного углублением глобальной интеграции — экономической, социальной, культурной, — правительства подвергаются мощному внутреннему давлению, заключающемуся в необходимости обеспечения качественного обслуживания при меньших затратах ресурсов. Многие методы управления разработаны частным сектором, который, руководствуясь своим главным принципом прибылей и убытков, в целом более чутко реагирует на происходящие изменения, чем государственный сектор. Отдельные организации государственного сектора в порядке эксперимента применяют некоторые из разработанных частным сектором методов управления. В результате этих экспериментов в государственном секторе сложилась новая тенденция, поощряющая проведение реорганизации и перестройки органов государственного управления, включая не только

центральные органы управления, но и органы местной власти, органы управления избирательным процессом, законодательные органы и органы судебной системы. В частности, местные органы власти в развитых странах проявляют изобретательность и новаторство в использовании имеющихся информационных технологий в целях оказания более качественных социальных и деловых услуг. Напротив, большинство органов местной власти в развивающихся странах, многие из которых отказываются от старых традиций, основанных на центральной роли государства, пока не смогли освоить местные ресурсы, создать местные возможности для применения новых методов и выработать инициативы, требующиеся для достижения необходимой степени автономии. Эти органы управления пытаются решить задачу освоения новых технологий с помощью весьма ограниченных ресурсов — финансовых, людских и научно-технических.

Под нововведениями в системе управления часто понимается развитие «машинной» технологии без учета того факта, что процессы и процедуры, приводящие к использованию такой технологии, имеют не меньшее значение, чем сама технология. К счастью, социально-технологические нововведения второй половины XX века активно изучались несколькими школами научной мысли. Эти социально-технические процессы могут стать решающим фактором успеха или неудачи. В сфере государственного управления данный процесс имеет особое значение, поскольку независимо от технологических нововведений конечным продуктом должен стать результат, удовлетворяющий потребности граждан, повышающий благосостояние и обеспечивающий положительное соотношение затрат и результатов при использовании государственных ресурсов, включая налоги. Внедрение новых социально-технических стратегий может привести к возникновению новой парадигмы управления и государственно-административной деятельности. Эта организационная парадигма отличается большей гибкостью, эффективностью, своевременностью, мотивированностью и реагированием на нужды граждан, а также большей эффективностью и рачительностью.

Новаторская культура управления имеет решающее значение для разработки и

использования подходящих инструментов и методов управления в сфере государственно-административной деятельности развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Культура новаторства подчеркивает необходимость создания системы управления, обладающей видением и ясностью целей, способной оценивать пути и сроки применения новаторских процессов или технологических нововведений, учитывая при этом реальное положение в основных областях политики и программ и динамику их взаимоотношений. К началу XXI века большинство, но отнюдь не все новаторские модели управления были разработаны в так называемых западных странах. Эти западные модели ни в коем случае нельзя целиком переносить на иные условия. Однако руководители могут перенимать «популярные» нововведения с учетом своих социально-культурных и экономических условий. В интересах обеспечения успешного функционирования недавно разработанных процессов выбор цели должен производиться с учетом конкретной ситуации. Как бы широко ни распространились успешные нововведения, их применение в иных условиях требует вдумчивого адаптирования. Таким образом, государственная политика должна быть направлена на стимулирование поиска соответствующих нововведений и приспособления их к местным условиям.

Глобализация ускорила процесс изменения поведения и культуры в различных областях управления, например в области местного управления, координации законодательной, судебной и исполнительной власти и даже голосования на выборах. Наличие и популярность различных социально-технических нововведений служат стимулом к дальнейшему обновлению. Таким образом, глобализация поистине является двигателем обновления. Например, в ряде стран государственные учреждения ведут работу по облегчению доступа к государственным ресурсам. Например, имея доступ в компьютерную сеть, можно загрузить прикладную программу для заполнения лицензий на ведение предпринимательской деятельности, искать работу в государственном секторе, следить за ходом обработки разрешения на строительство и заполнять налоговую декларацию. Кроме того, Интернет все шире используется гражданами в качестве средства организации и выражения своего

мнения, что позволяет тысячам пользователей больше узнать через интернетовские ссылки об административной деятельности и проводимой политике. Такой доступ к самой последней информации меняет способ ознакомления граждан с важными государственными вопросами и участия в их решении. В некоторых случаях Интернет уже служит средством регистрации избирателей и проведения голосования в режиме «он-лайн».

Глобализация вынуждает внедрять нововведения, поскольку руководители часто сталкиваются с новыми, неожиданными глобальными проблемами, практически не имеющими прецедентов, которые требуют новых решений. Например, «компьютерные взломщики» организовали нападение на ряд сайтов в сети Интернет и на несколько часов, даже дней прервали их работу и функционирование. Не только деловые круги, но и граждане и государственные учреждения испытывают опасения по поводу безопасности, неприкосновенности, конфиденциальности и удобства пользования Интернетом.

Оперативность действий также высоко ценится в условиях глобализации во всем мире. Для обеспечения руководства, позволяющего организации приспосабливаться к меняющимся внешним условиям, она должна определить необходимые профессиональные требования, культуру управления и требующиеся системы. Такие возможности руководства организацией могли бы стать решающим фактором успеха или неудачи.

VI. Реорганизация/перестройка системы управления в государственном секторе

Реорганизация (предполагающая корректировку средств достижения цели) и/или перестройка (предполагающая более глубинные преобразования) государственного сектора включают стратегии, направленные на совершенствование организационной структуры государственного сектора. К таким инструментам относятся: а) анализ процессов, используемых для получения конкретного результата; б) оценка эффективности и действенности процессов; и

с) план действий по разработке и внедрению нового (или реорганизованного) процесса с использованием имеющейся в настоящее время технологии в целях повышения качества конечного результата и улучшения соотношения затрат/выгод.

На заре XXI века многие возникающие нововведения относятся к сфере технологии, однако авторы «парадокса производительности» указывали, что технологические нововведения не принесут большой пользы организации, если она не реорганизует свои процессы таким образом, чтобы в полной мере использовать новые черты и параметры этих нововведений.

Успешная работа службы во многом зависит от разработки таких процессов, являющихся основными двигателями этапа практической реализации, которые учитывали бы особенности условий ее функционирования. Иными словами, несмотря на универсальность инструментов (один и тот же компьютер может обеспечивать одинаковые возможности в любой точке мира), процессы должны быть индивидуализированы. Процесс, успешно применяемый в стране А, может обернуться полной неудачей в стране В. Примером нововведений, носящих скорее программный, нежели технологический характер, служат программы структурной перестройки, оказавшиеся успешными в одних странах и неудачными в других. Модель программ структурной перестройки, по-видимому, не обладает достаточной гибкостью для того, чтобы ее можно было приспособить к конкретным условиям каждой страны.

Помимо доступных по средствам технологий, имеющихся в настоящее время, требуются видение, ясность целей, тщательно разработанные стратегии, политика, процессы и решимость работников, занимающих управленческие, директивные и руководящие посты, устанавливать приоритеты в целях обеспечения максимальной отдачи от использования этих технологий.

В 1999 году правительство одной из европейских стран опубликовало официальный документ, озаглавленный «Модернизирующееся правительство», в котором указывалось, что стратегия правительства состоит в обеспечении эффективного реагирования на запросы граждан. Правительство ставит перед собой цель

формирования высококачественной государственной службы, отвечающей наилучшим мировым стандартам в плане ее способности внедрять нововведения, обмениваться передовыми идеями, контролировать расходы и прежде всего оправдывать предъявляемые к ней требования. Кроме того, правительство берет на себя конкретное обязательство использовать новые технологии и идти в ногу с научно-техническим прогрессом.

Глобализация создает возможности для обмена опытом — как наименее, так и наиболее эффективными видами практики. Такой опыт может способствовать индивидуализации процессов и избежанию уже известных проблем. Крайне важно учиться на прежних ошибках; в одном из городов была введена премия за неэффективную практику хозяйствования в знак того, что неудача является частью процесса обучения и обновления. Учреждение такой премии — пример того, что неудачи, возникающие в процессе обучения, имеют позитивный характер. Ученые в сфере как естественных, так и социальных наук добились на протяжении веков большого прогресса, совершая частые ошибки и извлекая из них опыт.

На протяжении второй половины XX века было разработано и тщательно опробовано и усовершенствованно несколько инструментов управления. В сочетании с недавно разработанными инструментами они служат подспорьем процессу реорганизации системы государственного управления. К числу наиболее важных инструментов относятся следующие:

- a) организация системы управления результатами работы;
- b) определение показателей результатов работы;
- c) оценка и контроль результатов работы;
- d) контроль исполнения;
- e) оценка воздействия;
- f) показатели производительности;
- g) показатели конечных результатов;
- h) установление базы для оценки наиболее эффективной практики.

В то же время для оценки эффективности инструментов управления и их применимости в конкретных условиях использовались и некоторые другие процессы, в том числе следующие:

- a) управление процессом изменений;
- b) управление результатами поведения;
- c) совершенствование организационной структуры;
- d) стратегическое планирование и разработка вариантов;
- e) управление качеством;
- f) управление, ориентированное на конкретные результаты;
- g) управление технологическими изменениями;
- h) управление информационными системами.

Следствием распространения нововведений в сфере управления за пределы конкретной организации на внешние по отношению к организации условия стало формирование нескольких новых видов партнерских отношений. Этот интересный опыт нередко связан с попытками налаживания более эффективного обслуживания и повышения скорости реагирования за счет расширения участия граждан, определения общинных показателей развития и использования новых технологий в целях улучшения обслуживания. В ряде стран установлены партнерские отношения между государственным и частным сектором и создана совместная система социального обслуживания (государственного и частного секторов и гражданского общества), дополняющие перечень новых видов партнерских отношений.

Хотя каждый процесс реорганизации основывается на различных методологиях, во всех процессах пропагандируются такие виды деятельности, как определение целей, планирование, анализ, контроль и принятие обоснованных решений. В основе каждого подхода лежит неписанная посылка, предполагающая наличие информационной инфраструктуры и технологии, необходимых для выполнения основных видов работы. Поэтому конкретный вклад

информационных технологий в дело обновления процессов управления можно обобщить следующим образом:

a) наличие недорогостоящих и мощных компьютеров обеспечивает возможность сбора, обновления и обработки огромных массивов данных с высокой степенью достоверности и своевременности. Этот уровень является первым уровнем информационной инфраструктуры и обеспечивает непосредственное функционирование так называемых систем обработки операций, таких, как системы составления бюджета, бухгалтерского учета, расходования средств, управления кадрами, расчетов по заработной плате, закупочной деятельности и инвентарного учета;

b) информационные системы, созданные для обработки данных, позволяют составлять комбинационные таблицы данных в рамках организации и готовить сводные данные, что может служить средством существенного совершенствования процедур контроля и обеспечения руководящих работников прогнозной информации на долгосрочную перспективу, создавая возможности для сопоставления нынешней и прежней деятельности с организационными целями и ожидаемыми результатами в области управления;

c) системы поддержки принятия решений позволяют агрегировать данные, используемые в качестве подспорья при решении несистематизированных вопросов и осуществлении функций планирования в рамках организации;

d) прогресс в области телекоммуникаций позволяет осуществлять сбор и обмен такими данными в мировом масштабе, так что работники, принимающие решение, могут получить доступ к информации в любой точке мира в рекордно короткие сроки.

Применение различных оригинальных недорогостоящих технологий, например телекоммуникационных систем с использованием поддерживающих связь с наземными станциями орбитальных спутников земли на низких высотах, например программ «Fideo-Net», служит дополнительным аргументом, доказывающим, что приобретение технологий с необходимой степенью функциональности по разумным ценам возможно, однако доступность таких технологий для

нуждающихся граждан может быть обеспечена только при осуществлении *организационных преобразований* и использовании творческого подхода. Даже технологии связи могут быть приспособлены к конкретным особенностям данной страны или региона. Можно привести ряд дополнительных конкретных примеров применения таких процессов в отдельных странах.

Страна А

Новая культура государственного управления обеспечивает руководителям государственного сектора большую свободу действий за счет сокращения числа устанавливаемых из центра правил, уделения большего внимания конечным результатам, внедрения механизмов подотчетности и ограничения практики пожизненного найма. Кроме того, государственные чиновники больше не укрываются за политическими или государственными решениями, поскольку они несут личную ответственность и подотчетны за принимаемые ими решения и совершаемые ими действия в период пребывания на своем посту и даже после выхода в отставку.

Страна В

При четкой постановке главной задачи большое значение может иметь новаторский дух. По словам высшего должностного лица карьерной службы данной страны, ее государственная служба должна стать учреждением с открытыми границами, подчиняющим свою деятельность задаче сокращения барьеров на пути обмена идеями и информацией в рамках организаций государственного сектора. В доказательство приверженности творческому и новаторскому подходу в этой стране была разработана инициатива в области программных исследований, охватывающая четыре взаимосвязанных сети, сформированных вокруг таких тем, как экономический рост, развитие человеческого потенциала, социальное согласие и глобальные задачи и возможности. Эти сети, возглавляемые высокопоставленными административными руководителями, служат форумом для текущего обсуждения вопросов политики, выявления формирующихся тенденций и распространения

информации и выводов по итогам новых исследований и выполняют задачу поиска новаторских путей совместного проведения программных исследований. Кроме того, инициатива в области программных исследований содействует налаживанию активных партнерских отношений с научными кругами в целях проведения программных исследований и служит форумом для обмена нетрадиционными идеями.

Страна С

Около 10 лет назад эта страна смело пошла по пути рестройки своей государственно-административной системы в порядке сокращения масштабов деятельности некоторых служб и отхода от принципа государства всеобщего попечительства. Несмотря на отказ от некоторых элементов первоначального плана, правительство совершило переход к более технократическим принципам организации государственного управления. Размеры управленческого аппарата были решительно сокращены при существенном расширении практики использования внешнего подряда и индивидуальных контрактов. Процессы были подвергнуты существенному изменению. По мнению ряда исследователей, основная часть экономических выгод пришлось на домашние хозяйства с высоким уровнем дохода, в то время как домашние хозяйства с более низким уровнем дохода стали испытывать дополнительные трудности, приведшие к увеличению числа лиц, пользующихся системой социального обеспечения.

Пример страны С служит хорошим уроком с точки зрения управления нововведениями и процессами, поскольку страна пошла новым курсом, ясно представляя стоящие перед ней цели. Руководство страны было преисполнено решимости продолжать работу, принимая на себя полную ответственность за неопределенность конечных результатов. Хотя некоторые цели, по-видимому, так и не были достигнуты, интересно отметить, что в центре общенациональных обсуждений оказались такие вопросы, как масштабы государственной системы социального обеспечения, механизмы предоставления социального обеспечения, целевые группы, пользующиеся системой социального обеспечения, и цели и задачи, достигаемые с помощью системы социального обеспечения.

VII. Основные качества руководителей в эпоху глобализации

Для успешной разработки и внедрения нововведений в области управления в эпоху глобализации необходимы три основных неотъемлемых качества: видение, ясность целей и умение ценить творческий подход.

Видение необходимо организациям для выполнения своей миссии. Руководители должны уметь выявлять взаимосвязанные вопросы, возможности, опасности и риски. Разработав стратегический план, руководители должны предпринять необходимые шаги для его воплощения в конкретный план действий, способствующий успешному осуществлению провозглашенных целей. Когда начался азиатский экономический кризис, одна из стран пошла по часто критикуемому пути, не допуская в течение одного года колебаний плавающего обменного курса в целях защиты, стабилизации и в то же время подготовки позиций для своего возвращения в мировую экономику. Благодаря этому воздействие кризиса на граждан данной страны оказалось сравнительно небольшим, и страна, по всей видимости, достаточно успешно справилась с задачей преодоления кризиса.

Ясность целей представляется еще одним необходимым качеством, способствующим воплощению видения в реальность. Одна из латиноамериканских стран на протяжении последних 30 лет совершила удивительный рывок вперед в экономике, существенно повысив уровень жизни своих граждан, путем установления четких и ясных целей, воплощенных в политику, которая в свою очередь была воплощена в достижимые цели и результаты. В данном случае группе технократов были созданы условия для самостоятельного выбора и достижения ясных целей развития страны, что принесло заметные успехи.

Умение ценить творческий подход представляется важным элементом процесса обновления. В конце XX века под действием технологических нововведений, проникающих в повседневную жизнь, промышленное производство и сферу государственного управления,

предприниматели и руководители научились ценить творческий подход как одно из условий удивительного ускорения темпов нововведений во всех областях. В одной крупной компании, производящей программное обеспечение, каждый работник имеет служебное помещение с грифельной доской, на которой все желающие могут записывать идеи и перечни приоритетных задач для обсуждения с коллегами во время производственных совещаний. Правила ограничиваются необходимым минимумом. Создание в этой компании дружественной атмосферы для генерирования новых идей представляется приоритетной задачей и одним из ключей к успеху.

Для развивающихся стран эффективное реагирование управленческой и институциональной систем станет залогом решения проблем и использования возможностей, возникающих в процессе глобализации. Реорганизация и развитие соответствующих институтов, формирование быстро реагирующей, хорошо обученной и проникнутой общественным духом гражданской службы и создание для нее соответствующих условий для адаптации и использования подходящих инструментов и методов управления, станут важнейшими вопросами в рамках систем управления и руководства во многих развивающихся странах. Успех в деле улучшения обслуживания граждан будет во многом зависеть не столько от имитирования процессов, используемых другими, сколько от их адаптации и/или применения с учетом характерных особенностей ключевых областей управления и руководства. Новаторский дух, решимость руководителей и наличие тщательно проработанной стратегии станут одним из ключевых факторов использования развивающимися странами преимуществ глобализации. Как указывалось выше, для успешного решения задач глобализации этим странам необходимо: сформировать свою уникальную культуру управления, характеризующуюся видением, научиться ставить перед собой ясные цели, разработать эффективные стратегии, наметить эффективные планы практической реализации и поощрять развитие профессионализма, творческого отношения к делу и новаторства.