

ISSN 2409-5532

INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE

JOURNAL OF THE ASTANA CIVIL SERVICE HUB

Vol.2, No 2, September 2017



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*ЖУРНАЛ АСТАНИНСКОГО ХАБА
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

www.astanahubjournal.org

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE
REFORM AND PRACTICE**

**Vol. 2, No. 2
September 2017**

Astana, Kazakhstan

EDITORIAL TEAM

Editor-in-Chief

Panayiotis Liverakos

Managing Editor

Aliya Yessimseitova

Assistant

Dilzhan Yergaliyev

Editorial Board

Alikhan Baimenov (Kazakhstan)

Neil Collins (Kazakhstan)

Max Everest-Phillips (Singapore)

Rex Facer (USA)

Akira Nakamura (Japan)

Pan Suk Kim (South Korea)

William Shields (USA)

Song Shiming (China)

Sholpan Yessimova (Kazakhstan)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор

Панаиотис Ливеракос

Управляющий редактор

Алия Есимсеитова

Помощник редактора

Дильжан Ергалиев

Редакционный совет

Алихан Байменов (Казахстан)

Нил Коллинз (Казахстан)

Макс Эверест-Филлипс (Сингапур)

Рекс Фейсер (США)

Акира Накамура (Япония)

Пан Сук Ким (Южная Корея)

Вильям Шилдс (США)

Сонг Шиминг (Китай)

Шолпан Есимова (Казахстан)

CALL FOR SUBMISSIONS

Practitioners and academics from the participating countries of the Astana Civil Service Hub (ACSH) and beyond are invited to submit their papers, case studies and book reviews for the next issue of the journal. Any papers related to the issues of civil service development including, but not limited to, human resources management, performance appraisal, training and development, ethics, anticorruption, etc. are welcome.

Paper guidelines

Please substantiate your policy analysis with tangible policy recommendations. Manuscripts should not exceed 8,000 words including abstract, end notes and references. Submissions must include a one-page (maximum) abstract of the paper with author's contact information. Citations must follow the social science author-date method in the Harvard style. Authors are also encouraged to submit their book reviews (max. 1,500 words).

*Manuscripts should
be submitted electronically to
journal.acsh@undp.org*

ПРИГЛАШЕНИЕ

К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

Приглашаем практиков и ученых стран – участниц Астанинского хаба и других стран направлять статьи, кейс-стади и обзоры книг для публикации в следующем номере журнала. Приветствуются статьи по вопросам развития госслужбы, управления персоналом, обучения, этики, противодействия коррупции и т. д.

Требования к материалам

Просьба отражать в направляемых материалах практические рекомендации. Объём статей не должен превышать 8 000 слов (с учетом примечаний и библиографии). Статьи должны содержать аннотацию объёмом не более одной страницы и контактные данные автора. Цитирование должно соответствовать Гарвардскому стилю цитирования (Harvard style). Также приветствуются обзоры книг (макс. 1500 слов).

*Статьи предоставляются
в электронном виде на адрес
journal.acsh@undp.org*

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE,
VOL. 2 NO. 2, SEPTEMBER 2017**

ARTICLES

- New Strategies to Develop Human Resources in the Public Sector:
With a Focus on the Transition from the COTI to NHI* 1
Yoon Byeong-soo
- The Missing piece:
The case for Administrative law in the MSPA curriculum* 20
Naomi Caiden
- Implementation of the Common Assessment Framework (CAF)
as a Quality Management Instrument in the public sector
of the FYR of Macedonia* 40
Jahi Jahija, and Marija Nikoloska Arsovska
- Evaluation and Correlation of jobs in building a grade system
in the civil service of Kazakhstan* 61
Konstantin Belyaev

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И
ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ,
ТОМ 2 № 2, СЕНТЯБРЬ 2017**

СТАТЬИ

- Новые стратегии развития человеческих ресурсов в государственном секторе: Упор на переход от СОТІ к ННІ 72*
Юн Бьонг-су
- Недостающий элемент:
изучение административного права в учебных программах
магистратуры в области государственного управления (МРА) 96*
Наоми Кайден
- Внедрение модели общей схемы оценки (ОСО) в качестве
инструмента управления качеством в государственном
секторе БЮР Македония 122*
Яхи Яхья и Мария Николоска Арсовска
- Оценка и соотнесение должностей при построении
системы грейдов в государственной службе Казахстана 144*
Константин Беляев

Notes from the Editor's Desk

Dear Reader,

We are pleased to present you with the 8th issue of the International Journal of Civil Service Reform and Practice published by the Astana Civil Service Hub.

This issue opens with the article of Dr. Yoon, Professor at the National Human Resource Development Institute in South Korea. The author presents a brief historical account of COTI's (Central Officials Training Institute) contribution to civil servants' training followed by suggesting some new strategies for further development of training for the human resources in the country's public sector.

The next article is written by Naomi Caiden, Professor Emeritus at the Department of Political Science of the California State University in Los Angeles. This paper discusses the importance and necessity of including courses on administrative law in the curriculum of the Master's Degree in Public Administration.

Jahi Jahija, State Secretary of the Ministry of Information of the FYR of Macedonia and Marija Nikoloska Arsovska, Associate National CAF (Common Assessment Framework) Coordinator at the Ministry of Information Society and Administration present their findings of the CAF model implementation in public institutions of the FYR of Macedonia.

Last, but not least, Konstantin Belyaev, a lawyer and senior consultant for Korn Ferry/Hay Group in Kazakhstan, examines the benefits of introducing job evaluation methodologies in setting the remuneration levels for civil service jobs with a view to improve civil servants' performance and human resources management in the public sector.

We hope that the content of this edition of the Journal will be of value to anyone interested in the issues addressed by the above scholars.

*Yours sincerely,
Editorial Team.*

Уважаемый читатель,

Представляем Вашему вниманию восьмой номер Международного журнала реформы и практики государственной службы, издаваемого Астанинским клубом в сфере государственной службы.

Первая статья восьмого номера журнала представлена статьей доктора Юна, профессора Национального института развития человеческих ресурсов Южной Кореи. Автор проанализировал историю вклада СОП (Центральный институт подготовки госслужащих) в обучение государственных служащих. А также обозначил основные стратегические тренды дальнейшего развития подготовки кадров в государственном секторе страны.

Следующая статья предоставлена Наоми Кайдэн, почетным профессором департамента политических наук Калифорнийского государственного университета в Лос-Анджелесе. В работе обсуждается важность и необходимость включения курса административного права в учебную программу магистратуры в области государственного управления.

Яхи Яхья, государственный секретарь Министерства общественной информации и администрации Бывшей Югославской Республики Македонии и Мария Николоска Арсовска, младший сотрудник, национальный координатор Общей схемы оценки при Министерстве общественной информации и администрации БЮР Македонии, представили свои результаты реализации модели «Общей схемы оценки» в государственных учреждениях БЮР Македонии.

Номер завершает статья Константина Беляева, юриста и ведущего консультанта Korn Ferry/Hay Group в Казахстане, которая анализирует преимущества внедрения методологий оценки работы при установлении уровня оплаты труда для государственных служащих с целью улучшения эффективности деятельности государственных служащих, а также управления человеческими ресурсами в государственном секторе.

Мы надеемся, что содержание восьмого издания нашего журнала и вопросы, затронутые авторами статей будут полезными и интересными для наших читателей.

*С Уважением,
Редакционная коллегия*

NEW STRATEGIES TO DEVELOP HUMAN RESOURCES IN THE PUBLIC SECTOR: WITH A FOCUS ON THE TRANSITION FROM THE COTI¹ TO NHI²

Yoon Byeong-soo³

Abstract

This study attempts to answer questions pertaining to human resources development in the public sector based on general theories and perspectives about human resources development. It also examines the role training of public officials has played to meet the demands of key government policies over the past 60 years in Korea. Then, it looks at the rationale behind renaming COTI as the National Human Resources Development Institute. Last, it discusses a new paradigm for human resources development and what strategies are employed to achieve its goals.

Key words: *Human resources development, COTI, NHI, Korea, civil service.*

Introduction

Recent changes in the administrative environment are characterized by informatization, openness, globalization, regionalization, specialization and democratization (Kim, 1997; Ha, 1998). Fierce competition between countries, accelerated development of science and technology, as well as industrialisation and urbanisation have made public issues more complex. As a result, there is a growing demand for human expertise that could address such complex issues and to respond proactively in enhancing national competitiveness on many fronts; at the same time, increasing the competitiveness of the Administration.

¹ Central Officials Training Institute (COTI).

² National Human Resource Development Institute (NHI).

³ Professor, National Human Resource Development Institute, South Korea. Dr Yoon was awarded a PhD in Public Administration from the University of Exeter, UK. He specialises in human resources management and development, public personnel policy, governance and new public management issues. He has also served as a civil servant for 30 years where he was engaged as an educator and researcher adding a practical dimension to his academic achievements. Contact email : bsydr58@korea.kr, seoulitedr@yahoo.com.

One of the key elements that determine the competitiveness of public administration is discovering and developing excellent human resources. When public officials are provided with adequate training, they can strengthen their job capabilities and help the government become more competitive, which inevitably leads to a greater level of national competitiveness. Therefore, public officials training has to continuously go through experimentation, change and development. Everyone would agree that Korea's development has been closely correlated with the growth of education and training and that education and training have had a great influence over public officials. The Central Officials Training Institute (COTI), which was established as the leading institute for public officials training, has served as a pioneer for public officials training in the past 60 years.

During this period, Korea's public officials' education and training has advanced along with the transformation taking place in both the domestic and international environments. New government policies introduced and adapted good education systems of advanced countries (COTI, 2009). However, it is now time to establish a creative and practical education and training system and globalize our institutions and practices. Thus, there is a need to upgrade the education and training sectors. Recognising the urgency for the introduction of a better training system, COTI re-established itself in January 2016 with the goal of becoming a world-class institute for public officials training. Congruent with this change of course, COTI was also renamed as the "National Human Resource Development Institute (NHI)"

This study examines the characteristics of the training programmes COTI has provided over the past 60 years and it presents a new paradigm for human resource development, in line with the evolving administrative environment. It also suggests new strategies to develop the education and training system in order to enhance the competitiveness of the civil service.

Methodology of the Study and Theoretical Background of Public Officials Training

Methodology

This study explores several issues. First, what role public officials' training has played in meeting the expectations and goals of key

government policies over the past 60 years. Second, what is the rationale for renaming COTI as the National Human Resource Development Institute (NHI). Third, what is the new paradigm for human resources development and what the strategies need to be adopted to achieve its envisioned goals. Fourth, the study provides an analysis of the 60-year history of COTI, focusing on the role it may have played in establishing national development strategies. Fifth, the study presents the results of research on the current demand for the education and training of public officials. Last, it examines the current status of COTI and some still outstanding issues.

Significance of Public Officials Training

Training for public officials is regarded as one aspect of human resources development aiming at enabling public officials to acquire knowledge and expertise in their respective duties and develop a set of positive values and attitudes. This is congruent with the view that training is an activity to provide expert knowledge that is required for public officials to perform their respective roles (Kang, 2000: 160). However, the importance of training is growing, as it is increasingly viewed as a comprehensive set of activities not only to provide specific job knowledge but also to help public officials discover and realize their potential and develop positive attitudes and views (Ha, 1999: 132). Thus, training for public officials should focus on enhancing their capacity and capability to effectively identify and respond to changing administrative environments and to promoting positive values and leadership, as well as strengthening their ability to acquire, manage and use knowledge and information. In this context, the NHI should reflect these new trends in its human resources development policy and its capacity development training systems.

Effects of Public Officials Training

According to a number of studies, the effects of public officials' training on government effectiveness are the following⁴:

- *Improved efficiency and productivity of the government*

Training helps public officials develop abilities to perform their respective job duties and to realize their full potential. In this way,

⁴ Choi, 2000 : 6 ; Kim, 2000 : 85~86.

they get motivated to work, become more satisfied with what they do and thus improve their productivity, which ultimately leads to greater efficiency and productivity of the government.

- *Improved ability of the government to respond to changes*

Training provides sets of new knowledge and expertise that is necessary to respond effectively to the rapidly-changing administrative environments, at the same time, promoting positive attitudes and values. This, in turn, enhances the government's ability to adapt to environmental changes.

- *Enhanced transparency and reliability of the government*

Training enables public officials to change their mindset and attitudes in a way that makes them more satisfied and productive in what they do. It also establishes ethical standards in public service, which leads to higher transparency and reliability of the government.

- *Enhanced ability of the government to manage organizations and human resources*

Surveys conducted, as part of training, provide an opportunity to identify issues in the management of organizations and their human resources, including such topics as job competency, attitudes of public officials, morale at work, communication with colleagues, leadership and job design. This information allows the government to manage organizations and human resources in a systematic and flexible manner.

The 60 Year History of COTI (1949~2010)

This section examines how public officials training has changed and what improvements have been made, focusing on COTI's role in particular. The first training institute for public officials, the National Officials Training Institute (NOTI), was established in 1949. In its early years, it provided basic on-the-job training to officials during the probationary service period. Training was limited to the most basic courses, as interest in training and capacity to provide it were limited at the time NOTI was established. However, by 1960, training was recognised as an important part of human resources management and development. Thus, through the Acts on Education and Training of

Public Officials and on Establishment of the Central Officials Training Institute (COTI), public officials' training started to take shape.

COTI's Key Functions and Achievements in Training

COTI's key functions can be broadly categorised into moral education and on-the-job training programmes. The first category was to provide training on the Administration's principles and culture that public officials should adhere to. The military coup d'état in 1961 and the establishment of the 3rd Republic in 1963 gave rise to the necessity of ideological education. During the early days of the 3rd Republic, training focused on "*education emphasizing a revolutionary spirit and anti-communism.*" COTI became the provider of such education. Since then, COTI has provided moral and ideological education to public officials whenever a new administration took office.

The second category of training programmes aim at helping public officials develop greater expertise. They began to be delivered in the 1960s providing training on new administrative skills, including policy-planning skills and on modern methodologies of administration. In the 1990s, COTI provided more systematic job training for enhancing overall capabilities in policy response, so that public officials can improve their administrative skills in a comprehensive manner. From 2010 onwards, with the advent of the digital age, COTI introduced various training methods utilising ICT modalities.

COTI, from 1949 to date, has delivered 1,682 courses that have been reiterated 3,940 times reaching over 280,000 trainees⁵. However, only about 10 courses were conducted every year until the late 1970s. This number increased slightly during the mid-1980s, reaching approximately 20 courses delivered annually in the mid-1990s. Since then, the number has risen sharply with around 70 courses offered in 2006 and 100 courses from 2011 onwards.

The increase in the number of courses in the early 1980s was a result of introducing new job training programmes for newly-appointed officials, the expansion of moral and ideological education and the addition of commissioned training courses and education programmes for foreign public officials (Lee, 2010: 35-40). In the 1990s, greater emphasis was given to specialized training and international training.

⁵ COTI, *Annual Reports 2015, 2007 and 1991*.

In the late 1990s, specialized training comprised of common specialized training and optional specialized training. In the early 2000s, the curriculum encompassed general, common specialized, optional specialized, special and international training. In 2005, training courses on innovation were added and common specialized and optional specialized training were integrated back into one segment, as specialized training.

Developments in Government Policies and Public Officials Training

Public officials training in Korea has developed amid changes in the domestic and international environment, as well as subsequent changes in the Korean Government's policies. In fact, it has been enhanced as the role of the government has expanded and ensuing changes in government were reflected in the training programmes and their curricula.

Two aspects played a major role in the development of public officials training (COTI, 2009). First, whenever a new administration took office, an extensive range of training programmes were introduced in order to secure political legitimacy of the new government and present the direction the Administration wished to follow. For this reason, the number of officials receiving training increased sharply in the year when a new Government assumed office. For example, when the New Community Movement took office in 1973, a one week long "New Community Course" was included in all basic job training programmes. In 1975, an independent programme on the New Community Movement was also created. In 2006, the Roh Moo-Hyun Administration initiated courses on government innovation and as a result an extensive range of innovation training programmes were provided. During this period, the number of officials who received training witnessed a dramatic increase once again (COTI, 2009).

And, second, when major government policies were first introduced, relevant training programmes were also introduced and added to the existing ones. For example, in 1962, the Government launched its first five-year economic development plan and it created the Planning & Coordination Bureau. At the same time, such training programmes as the Planning Course and the Information Planning Course were introduced in order to help officials enhance their planning capabilities. Then, in 1967, when it was observed that many senior officials lacked

analytical and policy decision-making capabilities for implementing the five-year economic development plan, seminar-based training courses were created in addition to existing lecture-based training modality in order to strengthen their analytical ability. As such, the training programmes enabled public officials to develop and enhance capabilities that are required to make and execute government policies successfully (Lee, 2010: 45-46).

From a macro perspective, as the role of the Korean government expanded while the Korean economy was growing, the number of public officials also increased. Public officials training also kept up with this trend and went through further changes and developments (COTI, 2009).

Changing Paradigm in Administration and the Growing Need for Education and Training

Changing Paradigm in Administration

We cannot adequately respond to changes in the administrative environment utilising the traditional paradigm that emphasizes “planning” and “control”. Nowadays, a new paradigm is needed in organising and operating the Administration. The crucial elements of this paradigm may be summarized as follows⁶

- Democratic and Transparent Administration

There is a growing demand for democratic and transparent policy decision-making processes, open to public scrutiny. The practice of small elite groups – potentially dogmatic and closed-minded – making decisions without consultation entails a high risk for making political mistakes and errors. Thus, there is a need to include and enable civil groups and other relevant stakeholders to participate in the decision-making process and their voice and opinion must be taken into consideration before a policy is formulated. This is more imperative nowadays as policy issues are becoming more complex and there are increasing demands for social parity and achieving a high standard of quality of life. However, with the emergence of online communication and rapid exchange of information, the public has more opportunities to participate in the policy-making process. What is still needed is to

⁶ Choi, 2000: 2.

encourage public officials to engage more actively with civil groups and the public at large in the policy-making process. Such practices will contribute to developing a more democratic process and to the reliability of government policies.

- Creative Problem-Solving

The growing complexity and diversity in the administrative space and environment has led to increased uncertainty and volatility in the policy-making process. Thus, the Administration needs to improve its crisis management capabilities and to acquire creative problem-solving skills. Administrative systems should be transformed from “control-based” system that is rigid and hierarchical, to a “support-based” systems that are flexible and responsive to changes.

- Administration Led by Specialists

Besides the growing complexity of issues dealt by the public sector, the emergence of the Internet has introduced changes in the way that public officials handle their work. Consequently, existing government and administration structures that are function-oriented, rigid and hierarchical need to be transformed into systems that emphasize efficiency and flexible working relationships resembling project teams or network organizations (OECD, 1997). Advances in science and technology have culminated to a knowledge-based society. Thus, there exists a growing demand for human resources that possess technical knowledge and specialised expertise. In this context, it is necessary to develop a human resources management strategy that focuses on collaboration, delegation of authority and merit-based evaluation. Therefore, in order to introduce this new paradigm in administration a transition from a human resources management system that focuses on “generalists” to a system that focuses on “specialists.”

- Merit-Based Management of Human Resources

With competition intensifying both domestically and internationally, the principle of competition, as it is used in the private sector, is being introduced to the public sector including the government administration (Kim, 2000: 85-87). Thus, the Korean Government is making a conscious effort to establish a human resources management

system that provides rewards based on individuals' competencies and achievements, which entails "open recruitment systems", "contract-based recruitment" and "merit-based remuneration". It is also striving to adopt elements of flexibility and efficiency, as they are implemented in the private sector through "public-private exchange of human resources schemes" and by enhancing the learning capabilities of the public sector (OECD, 1997).

Current Status and Issues of COTI (2011~2015)

It has already been mentioned that COTI and its training programmes have undergone a constant transformation along with the changes that have taken place in the government and the administration for the past six decades. Thus, it seems appropriate to examine its current status, as well as assess its prospects for the next 60 years or so.

Current Status

Established in 1949 as the National Officials Training Institute and reorganised in 1961, assuming its current title COTI has made remarkable progress in providing training in various fields. It remains the leading institution for public officials training and it is the driving force behind the development of the country's administration. Together with its relocation to its new premises in Jincheon (Chungbuk Province), in 2016, COTI has embarked on a course to enhance education standards and infrastructure with an eye to the future. This includes a new organisation structure and the development of facilities aiming to lay the foundation for long-term growth, as well as the goal to remain a leading institution for training public sector human resources (COTI, 2015).

Issues

It appears that the training programmes COTI offers reflect quite accurately human resources development needs and trends, at least on the surface. This is demonstrated by the high rate of satisfaction provided by registered participants in training courses⁷. However, it seems that selection of training courses offered can be further improved. For this to happen, the following issues should be urgently addressed (COTI, 2014).

⁷ For instance, the average satisfaction rate of 2014 Director Candidate Program was 92.8

- Inadequacy of training on public service values;

The values public servants hold affect their overall work performance as they are correlated to effective work practices and development of trust by the public. COTI's training programmes on public service values have been enhanced in line with the government's commitment to establishing discipline in the public sector. However, the proportion of training on public service values is still low at the basic training programmes level. It only represents 5% approximately of all training programmes, even though the number varies by course (COTI, 2014). Furthermore, the cramming style of teaching, based on a standardised education system is criticised as inadequate for the purpose of instilling the appropriate values to civil servants entering the civil service (Choi, 2000).

- Surveys fail to reflect the needs of trainees

For training to achieve its intended purpose, the needs of the trainees should be accurately identified. However, current practices employed fail to identify specific training needs of potential trainees. The process of devising training plans and selecting the appropriate trainees is handled unilaterally and it does not reflect the views and opinions of public officials, who are the "consumers" of training. As a result, the training needs of government officials are not properly reflected in the content of training programmes introduced, nor the most appropriate trainees are selected for specific training. Understandably, this leads to inadequacy in training courses provided and a waste of the budget designated for training.

- One-size-fits-all programs centred on common knowledge

Since curricula are formed based on feedback received from ineffective training needs surveys, a long list of training courses exists that public officials are forced to take without having the option to select the courses they are most interested in. Such one-size-fits-all curricula focus on the provision of common knowledge instead of providing further education and training courses tailored to the specific needs individual public servants may have.

- Insufficient training for developing senior officials' managerial skills

Managerial capabilities and capacity building training courses are more important at the director's level rather than specific knowledge and skills ones related to their respective roles. However, current senior-level training programmes do not provide sufficient training on developing managerial skills and expertise. Moreover, current programmes do not cover such courses as on conflict management, arbitration techniques and negotiation skills, or on decision-making processes, policy analysis and problem-solving skills. Hence, training courses on developing the managerial capabilities of senior officials should be offered (Ha *et al*, 2004: 198~199).

- Lecture-based, cramming-style in-class training

In order to maximise the effects of training, the training methods and content selected should be the most appropriate considering its scope and purpose. Furthermore, training participants should be nominated through the use of set of solid selection criteria, so that they represent the target group of public officials, which need to undergo training. Thus, the current practice of lecture-based training may not be as suitable in training programmes targeting management-level officials, as it does not encourage such an important element as trainees' engagement in the training process. The proportion of such training programmes is increasing; however, most training programmes are still lecture-based.

- Lack of modern education infrastructure

Infrastructure, training facilities and equipment constitute the physical resources that support effective delivery of training programmes. They are a key element affecting the effectiveness of training. This is an issue that persists in the area of public officials' training (Park, 2012: 268). However, despite COTI's continuous efforts to improve the physical resources through which its training programmes are delivered, it still uses outdated equipment that does not function properly and its classrooms and facilities are not conducive to interactive training methods and techniques. In sum, public training institutions physical resources compare poorly to their private counterparts.

- Absence of World-Class International Leadership Programmes

COTI has created training programmes targeting foreign officials aiming to share Korea's experience in national development policy formulation and implementation and its administrative public

management techniques. These training programmes also provide examples of policies in various fields aiming to support the development efforts of the participants' countries. Last, but not least, such activities help Korea to establish mutually beneficial relationships in seeking to devise strategies for co-growth. The first of these training programmes was delivered to Malaysian officials in 1984. To date, more than 4,000 officials from 120 countries have completed such training (COTI, 2015). Furthermore, COTI has been cooperating with other nations, i.e. China, France, Japan, Kazakhstan, Russia, Singapore, USA and Vietnam in delivering training programmes, since 2008. More recently, COTI has engaged in discussions with Chile, Germany, Turkey and the UAE to jointly develop similar training activities. However, simply sharing Korea's experience and transferring knowledge is no longer sufficient. It is now time to improve the capabilities and competencies of Korean public officials in order to increase their competitiveness at the global level. There is an urgent need to develop and introduce world-class leadership programmes that will help public officials to enhance their global competitiveness dramatically and thus be able to respond proactively to challenges at the global level.

A New Paradigm and Strategies for the National Human Resource Development Institute (NHI)

Need to Change the HRD Paradigm

It is imperative to articulate a new public officials' training system in order to satisfy the changing needs for further education and training rising from a paradigm shift in public management and administration. Such training systems will facilitate the transition from simply "Training" to "Human Resources Development". The perception that humans are passive beings is diminishing, as nowadays humans are increasingly viewed as active beings – partners that grow together with organisations. Thus, there is a need to move away from a passive concept of "training" to an active, future oriented concept, that of "human resources development".

In this context, NHI should establish a human resources development paradigm that will:

- Strengthen the values of the civil service in these complex and diversified administrative environments, to satisfy the need for enhancement and reinforcement of public trust, an

important element in pluralistic societies with omnipotent diverse interests.

- Put in place a pre-emptive national human resources framework to cope effectively in this era of endless competition at the global level⁸. Public administration needs to enhance its global competitiveness skills in order to support Korean companies to compete effectively at the global level and be able to respond actively to strong requests for opening up domestic markets.

Suggestions for Redesigning Public Officials Training System for the NHI

The new training systems should consider the following:

- Systematic Training on Public Service Values

It has already been mentioned that COTI's training courses on public service values are not provided systematically. They are simply a part of broader training programmes and such courses are delivered intermittently. However, as values and attitudes of public officials are one of the most important elements influencing national competitiveness, training programmes should be overhauled. In doing this, there is a need for: [i] political support and a legal basis for public service values training courses to be firmly established; [ii] all relevant documents to be revised and updated in order to reflect environmental changes that have taken place, i.e. Code of Ethics, Code of Conduct and Ethics rules, Ethics Charter for Public Officials (1980), Code of Practice for Ethics Charter for Public Officials (1982); and [iii] creation of an organisation dedicated to training on public service values, which will plan, coordinate and evaluate all relevant training programmes and develop standard curricula on public service values, standard diagnostic tools and standard textbooks.

- Diversification of training methods and utilization of Information and Communication Technologies (ICT)

A major drawback of current training programmes is that they are lecture-based and they use a cramming-style training system.

⁸ Although, Korea is a global leader ranking 11th in the world in terms of GDP, its competitiveness ranking still stands at the 28th position (IMD, 2015).

Therefore, there is a need to develop and utilise alternative training methods and expand training programmes that encourage trainees' active engagement and participation, e.g. seminars, case studies, group discussions and project-based training. There is also a need to expand training programmes delivered jointly with the private sector, so that public officials can better understand real-world issues, develop a business mindset, learn more about business innovation and acquire knowledge on the latest management techniques. Moreover, there is a need to make the transition from "face-to-face, in-class training" to "online, individual training" by taking advantage of ICT. In this regard, a most effective way would be to introduce various training programmes that are provided through the internet. Training effectiveness may also be maximised by further improving current virtual training programmes, cyber education methods and content and distance learning modalities.

- Expansion of training programmes that can be applied to the work environment

Public officials training should focus on allowing them to apply what they have learned during training at their work place to achieve more in what they do. Senior Executive Programmes aimed at nurturing top senior-level officials can provide forums with world-renowned scholars, private-sector CEOs and political and economic leaders to enhance policy-decision making and management capabilities (Ha *et al*, 2004: 198). In addition, case studies of specific policies would be more effective than lecture-based training in order to develop practical skills for policy management.

- Evaluation of training programmes

A weak link in public officials training in Korea is that there is no evaluation system in place to assess effectiveness of training. For most training programmes, a satisfaction survey is conducted among the trainees at the completion point of a programme. However, there is a need to conduct effectiveness analysis and feasibility studies on training programmes effectiveness on a regular basis, as well as to establish an evaluation system that would assess the impact of training programmes following their delivery. For this purpose, a research and development-

oriented organisation should be established to monitor and assess the training system as a whole, as well as specific training programmes⁹.

- Recruitment of World-Class trainers

COTI / NHI currently engages five to six full-time professors. Thus, it relies mostly on externally invited trainers to deliver most of the training programmes. Although it is good to utilize a pool of external trainers, there is also a need to engage full-time professors trained in various disciplines to provide professional and specialized training. Each full-time professor, will be in charge of a particular competency area and should possess expert and up-to-date knowledge through continuous research, so that they can actively respond to changes, if and when they take place in the training realm. In particular, the NHI needs to recruit professors, who possess global competencies and foreign language skills in order to deliver such global training programmes as the Global Leadership Program – to be introduced in the near future. To attract high quality professors, the NHI needs to improve the financial and other incentives it offers and other elements, e.g. tenure guarantee, etc.

- Establishment of a modern education infrastructure

Most of NHI's training programmes are delivered in classical style classrooms nowadays. Thus, there is a need to acquire new facilities and modern equipment that can support various types of training including policy case studies, forums, seminars, exercise-based training, action learning and simulations. Many private companies with a global presence have a dedicated training organization along with state-of-the-art facilities such as videoconference systems, interactive cyber training and data search systems.

- Development of a world-class Global Leadership Programme

In order for the Korean civil service to successfully adapt to globalisation and follow closely the rapid changes taking place in the international arena, it is imperative to develop their skills and competencies in order to understand international norms and handle international affairs

⁹ Since COTI already operates, unofficially, an organization titled "Research & Development Centre", it would be a good idea to make it official and expand its functions and staff further in order to assume this monitoring and assessment role (COTI, 2014).

effectively. By developing public human resources that can handle global competitiveness issues, the competency of the government and the administration will also be upgraded at the global level in such areas as national defence, economic affairs, welfare policies, cultural policy, science, technology, etc. Furthermore, competencies needed to deal with affairs related to diplomacy, commerce, trade, cultural exchange, health and sports at the international level should also be enhanced. To achieve the above-mentioned goals, the NHI should develop a world-class Leadership Programme that will include the Korean-style leadership norms, as well as examples concerned with national and social integration. In this endeavour, it also needs to attract public officials from other advanced countries and CEOs of private companies to deliver training courses, so that Korean public officials can engage and collaborate with such individuals and thus enhance their global competitiveness.

Conclusions

Although Korea is already responding actively to informatization and to the advent of the knowledge-based society, some concerns are raised concerning the fact that Korea is at risk losing its national competitiveness due to fierce competition among countries and increasing volatility and uncertainty in both the domestic and international environments. Such concerns are not groundless. Korea is currently experiencing an economic slowdown and numerous evaluations conducted on national competitiveness have yielded negative results for the country. Therefore, it should be a priority to enhance national competitiveness in order for Korea to continue on the path of sustainable development. In this context, it is imperative that the competitiveness of the public sector should also be improved, particularly that of the Administration. Particular attention should be given to education and training of public officials with the aim to discover and develop exceptional human resources, as they are key elements in enhancing government competitiveness.

It is already known that public officials training played a critical role in national development during the era of economic expansion. However, the traditional education system has shown that it has many limitations, and as a result can no longer be effective in today's

world, in which informatization, private sector competitiveness, the increasing complexity of administrative functions and diversification point towards a new set of training needs to be satisfied. In order to facilitate national development, public officials training should be as high-quality as possible, at the level of training that is provided by globally competitive private entities to their employees. However, it seems that the current system of public officials training is still old-fashioned, lecture-based training, with ineffective training programmes delivered and inadequate evaluation systems to measure their impact.

A multi-pronged strategy should be deployed. First, enhance training on public service values in order for public officials to develop positive values and attitudes. Second, conduct training assessment needs surveys among public officials in order to accurately identify their specific training needs and thus design training programmes that truly cater for such needs. In addition, these training programmes should be delivered by utilising a variety of training methodologies and techniques, as well as ICT. For this to materialise, the government needs to invest resources and, at the same time, actively support the achievement of such goals. Third, expand training programmes in such a way that can be practically administered at the actual work place. Fourth, conduct periodic cost-effectiveness analyses and feasibility studies of training programmes and establish a system to evaluate their effectiveness following implementation. Fifth, recruit world-class trainers and develop world-class global leadership training programmes. Sixth, upgrade the physical resources by introducing state-of-the-art training facilities and equipment.

If such strategies are implemented, they will contribute to the new Institution becoming a world-class leading training institution, but it will also enable Korean officials to enhance their global competitiveness in constant interaction with public officials from other advanced countries and private sector executives.

Successful establishment of the NHI can only be possible if all stakeholders involved provide their comprehensive and continuous support and cooperation to achieve this goal.

References

In Korean¹⁰

Choi, Moo Hyun. (2015). "How to Deal with Training on Public Service Value?", *Public HRD*, Vol. 70: 48~51.

Choi, Yu Sung. (2000). "Ways to Improve Public Officials Training System", Korea Institute of Public Administration.

COTI, (1999). Annual Report, COTI.

COTI, (2000). Annual Report, COTI.

COTI, (2001). Annual Report, COTI.

COTI, (2006). Annual Report, COTI.

COTI, (2009). *The Road to Human Resource Powerhouse, 60-Year History and New Horizon: 60-Year History of Public Officials Training (1949~2008)*, Gwacheon: COTI.

COTI, (2009). Annual Report, COTI.

COTI, (2014). "World-Class COTI", Internal Report.

COTI, (2015). Annual Report, COTI.

Ha, Mi Seung, Ha, Jae Ryeong, Kwon, Yong Soo. (2004). "Redesigning Public Officials Training System," *Korean Public Personnel Administration Review*, Vol. 3. No. 2: 177~205.

Ha, Tae Kwon. (1998). "Ways to Enhance Productivity in the Public Sector - with a Focus on Improvement in the Appointment System," by Lim Joo-young, *Research on Public Sector Innovation (I)*, Korea Institute of Public Finance: 233~361.

Ha, Tae Kwon. (1999). "Ways to Enhance Competitiveness of Public Officials Training," *Korea Institute of Public Administration, 60 Years of Korean Administration (1948~1968)*, Seoul, Bobmunsa: 129~150.

¹⁰ The following references are in Korean language, and the titles of them have been translated for this paper by the author.

Kang, Gi Chang. (2000). "Ways to Connect Public Officials Training and Personnel Management," *Research on Korea's Administration*, 9 (3): 158~192.

Kim, Pan Suk. (1999). "Ways to Enhance Competitiveness in Training," *Education/Training Information*, Vol. 37. 32~56.

Kim, Young Pyeong. (1997). "Ways to Develop Public Officials Training in the 21st Century - with a Focus on New Training Paradigm," *Seminar on Development of Public Officials Training, COTI*.

Lee, Geun Joo. (2010). *Analysis of Training for Central Government Officials after Korea's Liberation*, *Korean Public Personnel Administration Review*, Vol. 9, No. 1, 31~57.

Park, Jong Deuk. (2012). "Analysis of Relative Importance and Priority of Civil Servant's Education Training Policy: Using Analytic Hierarchy Process (AHP) method," *The Journal of the Korea Contents Association*, Vol. 12, No.4: 263~272.

Park, Jung Hoon. and Choi, Yu Sung. (1997). *Ways to Overhaul Training Programs of COTI: with a Focus on New Leader Development Program and Senior Executive Program*, *Korea Institute of Public Administration*.

In English

IMD World Competitiveness Centre. (2015). *Yearbook 2015*. <http://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-yearbook-ranking/>

Kim, Pan Suk. (2000). "Administrative Reform in the Korean Central Government: A Case Study of the Dae Jung Kim's Administration", *Asian Review of Public Administration*, Vol. XII, No. 2: 81~95.

OECD. (1997). *Public Service Training in OECD Countries*, *Sigma Papers No. 16*, OECD Publishing.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, MA: Little, Brown and Co.

THE MISSING PIECE: THE CASE FOR ADMINISTRATIVE LAW IN THE MSPA CURRICULUM

*Naomi Caiden*¹

Abstract

Why is administrative law so neglected in the curricula of graduate public administration in the United States? In the light of professed adherence to democratic administration and rule of law, this gap in the academic education of public service professionals seems surprising and somewhat disconcerting. Public servants are not only empowered but obligated by law to use the power of the state to make decisions and take actions in the public interest. Yet, study of the theory, processes, and practices of administrative law seems to play little or no part in their preparation for these tasks.

Key words: *administrative law, public administration education, MPA curriculum*

Introduction

Why is administrative law so neglected in the curricula of graduate public administration in the United States? In the light of professed adherence to democratic administration and rule of law, this gap in the academic education of public service professionals seems surprising and somewhat disconcerting. Public servants are not only empowered but obligated by law to create and implement regulations, to use the power of the state to enforce public policies, and to exercise their judgment and discretion to make decisions and take actions in the public interest that affect groups, businesses, and individuals. Yet, study of the theory, processes, and practices of administrative law seems to play little or no part in their preparation for these tasks. Should administrative law be included in the Master of Public Administration (MPA) curriculum?

This article begins with the case for administrative law in the study of public administration. The following section discusses how it might be

¹ *Professor Emeritus, Department of Political Science, California State University, Los Angeles, ncaiden@calstatela.edu*

integrated into the public administration curriculum. The third section uses the example of Amanda Olejarski's (2013) book *Administrative Discretion in Action: A Narrative of Eminent Domain* to illustrate the potential of case studies in constitutional and administrative law for public administration education. The article concludes with brief examples illustrating the relevance of administrative law in public administration education today.

The Case for Administrative Law

Administrative law is commonly defined as the branch of law governing the operations of government agencies, including rule making and enforcement (regulation), adjudication of individual cases (including special administrative courts), implementation of public policies, and organizational management. It is not a new subject. For example, in the early days of the United States, Treasury Secretary Alexander Hamilton labored long hours regulating the details of lighthouse construction and operations, and to produce directives for the new Customs Service (which were still in use into the 1960s!) (Caiden, 2006). As government functions grew, the role of public administration grew with them, and so did the volume of regulations, administrative adjudications, and court cases involving citizens' rights and interests. Administrative law became an accepted and complex specialization for legal education, as witnessed by the number of large, expensive, and multi-edition administrative law texts.

Why should public administration students, who do not intend to become lawyers, study administrative law? The reasons lie in the nature of effective, democratic public administration, which is both enabled and constrained by the rule of law. In fact, we might redefine administrative law in more general terms as the interface of public administration and law: concern for due process, the role of judicial review, the supremacy of the constitution, and professionalism in exercising administrative discretion.

Due Process

Due process in administrative law was codified in the 1946 Administrative Procedure Act (APA) and subsequent similar state laws. The APA sets standards and regularizes procedures for federal rule making, agency adjudications, hearings, administrative courts,

decisions and reviews, and official actions. It requires open processes, notification, publication and good faith opportunities for public comment in making regulations, and protection of individuals against arbitrary or capricious actions by officials. Due process is an important part of public administration, and it seems reasonable that students should understand, be able to articulate, and expect to apply it.

Judicial Review

Unlike many European countries that have a separate unified system of administrative courts, in common law countries such as the United States, the regular judicial system has the power of review over government agencies' delegated powers. Regulations, decisions and actions of individual officials, and administrative agencies are subject to standards of procedural and substantive review based on criteria established and enforced by the courts. The potential for judicial review should increase officials' awareness of constitutional and legal constraints on their actions, and their obligation to make decisions based on reasonable judgment of facts, and knowledge of current laws and judicial rulings. The facts and contexts of leading court cases touching on public administration, the reasoning of these judicial decisions, and their impact on the conduct of administration would seem to be an essential part of public service education.

Constitutional Rights

Because so many official/citizen encounters involve rights enumerated in the Constitution (especially the First, Fifth, Eighth, and Fourteenth Amendments), it is not surprising that many administrative disputes easily turn into constitutional disputes. The result is a body of constitutional judicial precedent that governs a whole host of matters such as, for example, admission practices in universities, definition of terms such as wetlands, stop-and-frisk actions by police officers, urban redevelopment, school discipline, discrimination in recruitment and hiring, admissibility of cell phone records as evidence, privacy of communications, and environmental regulations. Because of the close relationship of administrative and constitutional law, the definition of administrative law therefore expands to include relevant aspects of constitutional law as well. Future practitioners should not only be familiar with constitutional rights in general but be in a position to apply and evaluate them in their own areas of expertise and in their everyday work.

Discretion

Administrative law is not only about the rights of individuals but also about implementing lawful, justified public policies in the public interest and for the common good. In the course of their duties, public servants exercise administrative discretion to make decisions based on their official authority and professional expertise. Olejarski (2013) defined administrative discretion as the use of practitioners' "informal authority, or their ability to interpret policies, laws, and statutes" (p. 21). Administrators are expected to carry out the functions of government agencies economically, efficiently, and effectively to achieve public benefits, and at the same time give appropriate attention to individuals' rights. The public is therefore dependent on the ways practitioners approach these responsibilities – their integrity, concern for the public interest, professionalism and competence, objectivity, and knowledge – within the context of organizational constraints, institutions, and culture – the very essence of public administration.

Responsible governments take administrative law seriously. The State of California, for example, has an Office of Administrative Law that reviews administrative regulations proposed by more than 200 state agencies for compliance with the California APA. It "ensures that regulations are clear, necessary, legally valid, and available to the public" (California Office of Administrative Law, n.d.). There is also an Office of Administrative Hearings, a quasi-judicial tribunal, that hears between 10,000 and 14,000 administrative disputes annually "to provide a neutral forum for fair and independent resolution of administrative matters ensuring due process and respecting the dignity of all" (California Office of Administrative Hearings, n.d.).

The case for administrative law in public service education rests on the nature of contemporary public administration – the size, scope, and complexity of government; the extent to which formation and implementation of public policy depend on professional public servants; the necessary inclusion of quasi-legislative and quasi-judicial functions in the administrative state; and the important role of case law in settling administrative and constitutional issues arising between governments and individuals (Kaufman, 2001; Rohr, 1986; Rosenbloom, 1983, 1994).

Approaching Administrative Law

The absence of administrative law in current public administration programs is marked – there appear to be few separate courses (although there are some programs that include a course on public administration and law), and the leading public administration journals rarely publish articles on it. One reason is the competition for inclusion in the MPA curriculum, with only so many courses to go around. Another is that students often express a preference for “practical” subjects, “marketable skills,” and “real-world experiences.” Faculty without law degrees may also feel unqualified or uninterested in teaching administrative law. Neither public management nor public policy, which have in recent years largely divided up public administration between them, seems an amenable home for it. The composition of the student body has also changed to include more students intending a career in the nonprofit sector, who may feel that many aspects of public administration are not applicable to them. Administrative law tends to be seen as a narrow specialization, devoid of interest for most students, and with little relevance for career opportunities.

However, there are several textbooks specifically designed for public administration students. A forerunner was David Rosenbloom’s influential *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, first published in 1986, and now in its eighth edition (Rosenbloom, Kravchuck, & Clerkin, 2014). Its lead in stressing the need to integrate constitutional considerations into the decisions and actions of public administrators was continued by two other texts, *Constitutional Competence for Public Managers: Cases and Commentary* (Rosenbloom, Carroll, & Carroll, 2000) and *Public Administration and Law: A Practical Handbook for Public Administrators* (Rosenbloom, O’Leary, & Chanin, 2010).

Some other books focus more directly on administrative law. Three recent texts (Barry & Whitcomb, 2005; Hall, 2014; Rosenbloom, 2014) cover a similar group of topics: an introduction explaining the meaning of administrative law, its history and context; rule making; delegation; judicial review; and common qualities or criteria, such as transparency, fairness, or accountability. Steven Cann’s (2006) textbook is divided into three parts: politics, democracy, and bureaucracy; administrative process; and substantive issues in administrative law. All provide case material for discussion. There are also books on legal

aspects of administration in special areas such as health, personnel, or environment, and more specialized topics such as public servants' liability (Lee, 2005).

These readily available texts are a good start, but by themselves do not resolve the question of how to advance knowledge and understanding of administrative law. Simply "adding a course" or reading a textbook is unlikely to fulfill two important aims: integration and application. First, it is necessary to integrate and internalize students' knowledge and understanding of administrative law so that they reflect and are reflected throughout their studies (as opposed to a stand-alone subject divorced from the rest of the degree). Second, students need to understand and appreciate their own role in applying administrative law to the everyday exercise of administrative discretion. How might these be achieved?

First, administrative law has broad relevance to the contemporary world of public service. Almost every subject that may be found in the MPA curriculum could include an administrative law aspect. For example, the operations of street-level bureaucrats on the front lines (social workers, police, prison officials, teachers) inevitably give rise to frictions with the public, and often to challenges to their discretion. Organizational management, behavior, and culture may be approached from the need to balance legal constraints and values with other considerations. Human resources and budgeting are bounded with observance of law and due process. Urban planning, environmental management, and sustainable development are involved with issues of licensing, permissible land use, and eminent domain. Administrative law could have a place in analyzing these and other subjects, as well as in the general introduction and conclusion of degree programs.

Second, administrative law allows plenty of room for discussion. One of my students, with considerable practical experience in the public sector, told the class he could easily gain the knowledge required by the courses in the MPA by reading books on his own, but he saw as essential the interactions and discussions with other students and faculty. Where judgment, persuasion, weighing of competing values, encountering opposing opinions and interests, and cooperation are involved, practical learning takes place. If administrative law is to be a vital part of students' professional preparation, it needs to be presented so as to stimulate dialogue, openness, debate, tolerance, and analysis

of complex problems as opposed to simple, enforced solutions. In this way, knowledge and values will carry over not only to the curriculum as a whole (whatever its formal structure) but also into application in the practical world of public administration.

I have pondered these concerns over many years of teaching the capstone course, "Philosophy of Public Service," in the Master of Science in Public Administration program at California State University, Los Angeles. As time passed, I introduced more readings that reflect administrative and constitutional law issues, and in 2013-2014, my final year of teaching, I found Amanda Olejarski's (2013) book *Administrative Discretion in Action: A Narrative of Eminent Domain* and made it a centerpiece for the course. Starting from a single court case in an area unfamiliar to most of the students, our class discussions ranged from normative considerations of constitutionalism and professionalism in public service to empirical aspects of the application of administrative law. The book's purpose was not only to stimulate dialogue about an important issue, eminent domain, but it also demonstrated the potential of pertinent and interesting case studies to illuminate the interface of law and public administration.

A Case for Administrative Law: Administrative

Discretion in Action

Administrative Discretion in Action (Olejarski, 2013) is built around the 2005 Supreme Court decision, *Kelo v. the City of New London*. Dr. Olejarski ably explains the precedents considered by the Court, the details of the decision, and the issues at stake. But the book is equally concerned with the normative and empirical aspects of "administrative discretion in action," the role of practitioners before and following the *Kelo* decision.

The constitutional foundation for eminent domain, the taking of private property by governments, is the Fifth Amendment, which states "Nor shall private property be taken for public use, without just compensation." This exercise of administrative power may critically affect individuals' lives and business interests, and pits the rights of the public as a whole against those of private property owners. In practice, much depends on how administrators use their discretion to determine the meaning of "taking," "public use," and "just compensation," and whether the courts concur in their interpretation.

Briefly, the facts of the case were as follows. In 1990, the State of Connecticut designated the City of New London as a “distressed municipality.” In 1998, the State set up a public–private body, the New London Development Corporation (NLDC), and approved bond funding for redevelopment planning and a park. Early in the process, Pfizer Corporation initiated a proposal to build a US\$300 million research and development facility in Fort Trumbull, a modest residential neighborhood, and there were plans for other private developments (Olejarski, 2013, p. 40). The City granted the NLDC the power of eminent domain, which they used to “take” several private residences in the neighborhood. Suzette Kelo and other homeowners sued and lost the case. By a margin of 5-4, the Supreme Court decided that “taking” of private property for economic development that included private development was constitutional. However, the Court also emphasized that “nothing in our opinion precludes any state from placing further restrictions on the exercise of the takings power,” thereby handing the issue back to the states to legislate (Olejarski, 2013, p. 41).

Dr. Olejarski carried out several interviews with officials and residents on the background of the case. While the Fort Trumbull community members were initially supportive of improving the neighborhood, they wanted to incorporate the existing community into the plan (Olejarski, 2013, p. 61). However, despite the provision for public hearings, and although several public meetings were held, they found there was no way that they were able to exert any influence. By the time the city Planning and Zoning Committee held the one actual public hearing on the plan in January 2000, at which city council voted to grant the power of eminent domain to the NLDC, it was too late (Olejarski, 2013, p. 62). Community members felt they had had no real opportunity to contest the substantive issues – the characterization of the neighborhood, the tactics of the NLDC, and the taking of private residences for private development. The lack of transparency (failure to inform them about the process) and accountability (the use of a public–private organization) struck them as especially unfair and wrong.

What was the impact of *Kelo*? Judicial decisions are one thing: Implementation is another, and in the individual case, implementation is everything, especially where the decision requires interpretation. This task falls on the shoulders of public officials, as well as those working for contracted bodies, such as the NLDC. They are called

upon to balance public policy and individual rights, provide advice, steer processes, draw up documents, clarify, negotiate, facilitate, give guidance, supervise, and also account for their actions. The practical implementation of eminent domain is particularly tricky because of the high stakes involved, the reach and capacity of governments, the intertwining of public and private, and the relatively vague guidance of the constitution, statutes, and case law. Hence, the importance of administrative discretion, and the reliance of property owners, development interests, elected officials, and concerned citizens on the professionalism and good faith of administrators.

How *should* administrators exercise their discretion? The short answer is in accordance with professional values. The second chapter of *Administrative Discretion in Action* discusses professionalism in relation to administrative discretion. Public servants should be expert and knowledgeable based on their education and experience; should recognize the weight of their advice and decisions in policy processes and implementation; should not only be objective but also be sensitive, concerned, and merciful; should be fair and exercise good judgment; and should act with integrity and ethics.

How *do* administrators exercise their discretion? Olejarski saw practitioners as “groping their way” through a thicket of conflicting values and interests. The results of her survey and interviews demonstrated the multiple balances professional administrators were called upon to make in the events leading up to the court case and in its aftermath. Among other questions, she asked practitioners their views on taking property for economic development, where they looked for guidance in making decisions, and how the context in which they worked influenced their relative concerns for the community or political fallout. All of these provided useful class discussions, and might be organized into seven separate but related issues, as follows:

- ***Expertise balanced against values, ethics, and morals:*** Expertise and knowledge too easily lead to arrogance, expediency, or self-interested cynicism. By failing to inform the community of the processes of eminent domain, the city and state officials in the *Kelo* case used their knowledge to further the interests of one side.

- ***Proactiveness balanced against prudence and good faith:*** Practitioners are justified in supporting and promoting legitimate policies of their agencies, where they believe these are for the public good. But the end should not justify the means: In *Kelo*, “going through the motions” to a predetermined decision breached the trust of the community, and flawed what should have been a considered and objective decision.
- ***Legal compliance balanced against the ethical components of complex decisions:*** Practitioners try to make decisions within legal boundaries, guided by their values. In the wake of *Kelo*, Olerjarski’s respondents appear as far as possible to have made efforts to avoid litigation over taking private property. They tried to balance the transaction costs of implementing eminent domain (in policies concerning, for example, housing removal following disasters or “holdouts” who refused to move) with their discretion over interpretation of “just compensation.”
- ***Responsibility to the public interest as a whole balanced against responsiveness to the community:*** *Kelo* set the imperative of business opportunity, more employment, and “gentrification,” against the community of existing residents. It brought to the fore the intertwining of public and private interests, because, in fiscally stressed times, economic development is more than likely to include private elements and public–private partnerships like the NLDC. Olejarski’s respondents mostly agreed that the use of eminent domain was justifiable in the interest of economic development, but very few approved of using it to replace one kind of private property with another.
- ***Administrative independence balanced against political control and accountability:*** Olejarski’s questioning of local government officials found little to support the traditional politics–administration dichotomy. The picture seemed rather one of mutual cooperation, similar to that found by Nalbandian (2005): interdependency between political and appointed officials, overlapping roles, complementarity, and sharing of responsibilities rather than sharp demarcation.

- ***Public service as a calling balanced against administrative concerns:*** However great the ideals of practitioners, and their concern for their clients, the community, or the public interest, they have to work within the realities of bureaucracy, and particularly in accordance with the control and directions of their superiors in the hierarchy. Yet, when Olejarski sought out practitioners' sources of guidance, her respondents cited colleagues both from their own and other jurisdictions, local community leaders and elected officials, contacts from conferences and other meetings, rather than superiors in the chain of command. They stressed the informal coordination of negotiations, interpersonal relations, and qualities of persuasion reflected in administrative skills.
- ***Economy, efficiency, and effectiveness balanced against responsiveness, responsibility, and representativeness:*** Because of the delegation of the governmental power of eminent domain to an appointed public-private corporation, *Kelo* emphasized the contrast between public and private ways of doing business. The NLDC did not appear responsible or accountable in any way to the residents of Fort Trumbull, but seemed more responsive to the interests of business, specifically the Pfizer Corporation. Were its directors and employees constrained by the values of public service professionalism, or simply motivated by achieving the task at hand? Olejarski's survey and interviews did not include the NLDC, so we do not really know.

From the perspective of administrative law, *Administrative Discretion in Action* engages public administration students from a number of perspectives. First, it describes and analyzes the evolution of judicial concepts through leading precedents, and the reasoning behind majority and minority opinions of the Supreme Court justices. It is important for students not simply to be able to recite the names and outcomes of court cases but to recognize societal and legal changes that may have influenced successive decisions, to understand the motives and passions of the real people involved, and to appreciate the issues and the arguments on both sides.

Second, *Administrative Discretion in Action*, was written with the aim of facilitating dialogue, to bring people together. In Olejarski's (2013) words,

As long as people keep talking, things *should* get better. And as I continued conducting interviews, I came to realize *that* was the problem with eminent domain: it has become such a controversial issue that practitioners and community members had stopped talking *to* one another and had begun speaking *past one another*. (p. xvi)

While she was referring primarily to eminent domain, the need for dialogue applies equally to other controversial issues that public administration students encounter.

Finally, context is critical to understand the ways in which courts decide and administrators interpret law and apply it to the facts on the spot. Many students will be familiar with the context of *Kelo*, a local government suffering fiscal stress, and seeing their only salvation in luring outside investment through tax incentives and other inducements. But this scenario may play out quite differently in other places. Since *Kelo*, 43 states have passed laws on their governments' right to "take" private property for economic development, including private construction (Olejarski, 2013, p. 41). In the face of prolonged fiscal stress (Bayonne, New Jersey), disasters (New Orleans, Hurricane Sandy), bankruptcy (Detroit), or recession (Richmond, California), cities have found their own solutions that may or may not require the use of eminent domain. Hence, Olejarski emphasizes the need for more case studies to deepen and broaden understanding of eminent domain and other issues in different contexts.

Postscript: Ironically, only 4 years after the *Kelo* decision, Pfizer decided to desert New London, taking an estimated 1,400 jobs with it. The planned revitalization failed to take place, and in 2009, only weed strewn empty lots marked the site of the former Fort Trumbull modest houses (McGeehan, 2009). (For a fuller review of *Administrative Discretion in Action*, see Caiden, 2014. For more commentary on the case, see Olejarski & Farley, 2015.)

The Relevance of Administrative Law

Further exploration of eminent domain might appeal to a wide audience of public administration students, including those interested in urban planning, economic revitalization, fiscal policy, energy and environmental policy and management, collaborative neighborhood

governance, sustainable development, and more. But the scope of administrative law is of course far broader. Almost every day, the media report cases with implications for professionals across the spectrum of public and nonprofit administration. There is space for only a few examples.

Personnel Management

In 2007, backed by the U.S. attorney general, a coalition of black firefighters sued the New York City Fire Department, which had perpetuated racial discrimination by “using an employment screening exam that had virtually nothing to do with the firefighting job and that excluded disproportionate numbers of minority applicants” (“A New Fire Commissioner,” *The New York Times*, May 13, 2014, A18). In March 2014, the case was finally settled, costing the city US\$98 million in compensation (Santora & Schwartz, 2014). In 2014, in *Vergara v. California*, a judge in Los Angeles County Superior Court found that California’s tenure laws and regulations for public school teachers were unconstitutional, as they deprived poor and minority students of effective teachers (Medina, 2014). Two years later, the California Appeals Court reversed the decision, and a few months later, a further appeal failed when the California Supreme Court refused to rehear the case (Blume & Resmovits, 2016; Medina, 2016).

Immigration

Immigration agents may question and detain suspected illegal immigrants but have refrained from doing so in “sensitive” locations such as schools, houses of worship, hospitals, or demonstrations. But they have continued to detain immigrants in the vicinity of courthouses, and advocates argue that the effect is to deter immigrants from exercising their rights to due process or recourse to law. In response, new guidance for field agents conducting enforcement actions at or near courthouses was issued, but at the time of writing the contents do not appear to have been disclosed (Semple, 2014). What should be the balance between access to law for all residents, against efficient and safe enforcement of immigration law? Immigration issues also highlight the role of administrative law judges, because immigration cases are heard by 56 immigration courts run by the Justice Department; in 2016, there was a reported backlog of more than 520,000 cases, with consequent delays in hearings (Preston, 2016).

Affordable Health Care Act Regulation

The Health Resources and Services Administration (HRSA) is the primary federal agency for improving access to care for underserved person and administers the 340B Drug Pricing Program allowing them to purchase outpatient drugs at discounted prices. However, “orphan drugs” were excluded from the program. In October 2013, HRSA issued a Final Rule implementing provisions of the Affordable Care Act that would include orphan drugs within the discounted price program if they were prescribed for other than orphan approved purposes. The Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (PhRMA) sued, arguing that HRSA was not authorized to issue rules interpreting the legislatively adopted orphan drug exception. The U.S. District Court judge agreed, invalidating the rule (Sternfield, 2014). In July 2014, the Department of Health and Human Services (HHS) issued guidance substantively identical to the Final Rule as an Interpretive Rule (IR), and PhRMA challenged it as “arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law.” In October 2015, the D.C. District Court struck down the IR, stating it imposed an immediate and significant practical burden on the regulated agencies and was contrary to the plain language of the statute (Elson, Hepworth, & Shankar, 2015).

Carbon Emissions Regulation

On June 2, 2014, the Environmental Protection Agency (EPA) proposed a regulation to cut carbon pollution from the nation’s 600 coal-fired power plants by 30% from 2005 levels by 2030. President Obama, who failed to get Congress to pass a climate change bill in his first term, used executive authority under the 1970 Clean Air Act to issue the sweeping regulation. Implementation would be by State governments, which were given discretion within a range of options to adopt their own policies across their electricity systems (Davenport, 2014). In August 2015, the EPA finalized the Clean Power Plan (CPP) Rule to cut carbon pollution from existing power plants, effective on December 2015. After announcement of the rule, 27 states petitioned the U.S. Court of Appeals for the District of Columbia for an emergency stay, while 18 other states joined in the litigation in support of the CPP. In February 2016, the U.S. Supreme Court ordered the EPA to halt enforcement until the D.C. Court of Appeals rules in the lawsuit. In September 2016, the D.C. Court heard the case against the CPP (Tsang & Wyatt, 2017).

Road Safety

On June 14, 2014, the Senate Appropriations Committee voted to suspend a new Department of Transportation regulation that required truck drivers to take at least 34 hr off (restart) after working 60 hr in 7 consecutive days or 70 hr in 8 days. The regulation took years to write and had been upheld by the U.S. Court of Appeals for the District of Columbia circuit in 2013. The latest government data showed more than 3,900 fatalities and 104,000 injuries from accidents involving large trucks in 2012 (“Drowsy Drivers, Dangerous Highways,” *The New York Times*, June 14, 2014, A24). The Consolidated and Further Continuing Appropriations Act of 2015, enacted December 16, 2014, suspended the 34-hr restart, pending a report by the Federal Motor Carrier Safety Administration.

Police

In August 2013, a judge of the Federal District Court in Manhattan ruled unconstitutional the long-running New York Police Department tactic of stopping, questioning, and often frisking people on the street. In the first quarter of 2012 alone, police stopped people – mostly Black and Latino men – on more than 200,000 occasions, most of whom were found to have done nothing wrong. The judge determined the stops violated the Fourth Amendment protections against unreasonable searches and seizures and also the Fourteenth Amendment through “indirect racial profiling.” Lengthy appeals followed, as the mayor and police administration strongly resisted the changes mandated by the judge. In January 2014, the new mayor announced the City would settle the suits and would institute far-reaching reforms (Weiser & Goldstein, 2014).

Together with *Kelo*, these examples have much in common. They are highly political and controversial in nature. They may also give a somewhat misleading impression of the everyday experiences of administrative law, as the cases that “hit the headlines” are usually those that could not be resolved in any other way and so have ended up in the courts. They are exceptional and selective in that judicial review only takes place in response to lawsuits, and recourse to law is an expensive and daunting proposition that may take years to resolve, particularly for the disadvantaged (unless bankrolled by wealthy political interests).

Concluding Remarks

Nonetheless, the examples indicate the degree to which administrative law is embedded in public administration over a wide spectrum of government activities. They also reveal a dimension that is especially valuable for the education of public service professionals, what might be called its *indeterminacy*. Administrative law is not a fixed body of knowledge or a collection of unvarying information. It is a subject with indeterminate and constantly changing boundaries. An unstable and fast changing world continually throws up new problems and frictions. The examples are only a small sample of the issues arising from contemporary rapid developments in computers, banking, security, telecommunications, food safety, medicine, global warming, energy, structural economic changes, shifting industries and populations, public– private partnerships and government contracting, and education. The cases cited here are witness to how laws, regulations, administrative decisions, and judicial rulings wrestle to resolve disputes over new concerns, new attitudes, and new standards.

Indeterminacy of boundaries is matched by indeterminacy of outcomes. Judicial review of administrative actions is intermittent, expensive, and unreliable, because it requires cases to be brought by plaintiffs. The interpretations of the justices are usually difficult to forecast, and precedents are not always a good guide for case-by-case reasoning for new situations. Moreover, the background of judges does not necessarily equip them to adjudicate cases where determination rests on scientific and technical issues. Thus, the courts for many years deferred to the expertise of administrative agencies, looking only to ensure that they were acting constitutionally, within their lawful jurisdictions, and according to some standard of reasonableness. More recently, the courts have been more willing to intervene in the substance of official policies and actions.

Finally, the examples reflect the realities of the contemporary administrative state that give public officials wide and variable discretion in making and implementing public policies. Every case – from a traffic stop to a building inspection – involves its own application of law and estimation of facts. Public employees are often in positions of responsibility that require them to act according to their discretion and initiative. Large and complex organizations pose problems of control for those nominally in charge. Public servants dealing with dependent

or vulnerable populations may see themselves as having a free hand. Policies of delegating and contracting out powers of administrative discretion to private and nonprofit entities have posed even greater difficulties in maintaining accountability (see Rosenbloom, 2013).

This indeterminacy of administrative law pervades public administration in practice. The very *raison d'être* of graduate degrees in public administration is that the professional preparation of today's and tomorrow's public servants requires the nurturing of qualities to face, in the words of Richard Green, Lawrence Keller, and Gary Wamsley, a "host of perplexing challenges." These qualities, they contend, include "at the very least, an ability to persuasively apply ambiguous but enduring values to the contingent world of public affairs" (Green, Keller, & Wamsley, 1993, p. 517). Similarly, a veteran international public servant Demetrios Argyriades (2005) has cited the importance of "tolerance for ambiguity . . . and independent judgment coupled with accountability" among the qualities he lists as essential for professional public administrators (p. 93).

The study of administrative law, with its indeterminate boundaries, outcomes, and applications of discretion, is especially appropriate for developing such qualities. Case after case illustrates conflicts over values and ethical dilemmas, to which there are no easy textbook applications or predetermined solutions. The exploration of cases, through discussions, assignments, and presentations, offers students knowledge and understanding of the interface of law and public administration. Just as important, it encourages development of their capabilities to cooperate, argue, persuade, debate, absorb information, forecast consequences, weigh values, listen, and exercise independent judgment. Administrative law, far from being a narrow subject for specialists only, is highly relevant to the education of those preparing to engage in "running a constitutional democratic republic" (Goodsell in Olejarski, 2013, p. xiii).

References

Argyriades, D. (2005). The human factor . . . globally. In G. Fraser-Moleketi (Ed.), *The world we could win: Administering global governance* (pp. 87-102). Amsterdam, The Netherlands: IOS Press.

Barry, D., & Whitcomb, H. (2005). *The legal foundations of public administration* (3rd ed.). Lanham, MD: Rowman & Littlefield

Blume, H., & Resmovits, J. (2016, August 22). In a major win for teachers' unions, California Supreme Court lets teacher tenure ruling stand. *Los Angeles Times*, <https://www.latimes.com/local/education/la-me-edu-ca-supreme-/court-lets-teacher-tenure-survive-20160819-snap-story.html> (accessed 15 March 2017).

Caiden, N. (2006). Book review: To build a nation. Alexander Hamilton by R. Chernow (2004) New York: Penguin. *Public Administration Review*, 66, 291294.

Caiden, N. (2014). Book review: Administrative discretion in action: A narrative of eminent domain, by Olejarski, A. M. *American Review of Public Administration*, 44, 373-375.

California Office of Administrative Hearings. (n.d.), www.dgs.ca.gov/oah/About.aspx

California Office of Administrative Law. (n.d.). Available from www.oal.ca.gov Cann, S. (2006). *Administrative law* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Davenport, C. (2014, June 1). Obama to take action to slash coal pollution. *The New York Times*, p. A1.

Drowsy drivers, dangerous highways. (2014, June 14). *The New York Times*, p. A24.

Elson, E., Hepworth, A., & Shankar, A. (2015). *Court strikes down 340B orphan drug rule again: Will this impact the "mega guidance"?* Health Care Today, <https://www.healthcarelawtoday.com/2015/10/19/court-strikesdown-340b-orphan-drug-rule-again-will-this-impact-the-mega-guidelines>

Goodsell, C. (2013). Foreword. In A. Olejarski (Ed.), *Administrative discretion in action: A narrative of eminent domain* (pp. xi-xiii). Lanham, MD: Lexington Books.

Green, R., Keller, L., & Wamsley, G. (1993). Reconstituting a profession for American public administration. *Public Administration Review*, 53, 516-524.

Hall, D. (2014). *Administrative law: Bureaucracy in a democracy* (6th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Kaufman, H. (2001). Major players: Bureaucracies in American government. *Public Administration Review*, 61, 18-24.

Lee, Y. (in collaboration with Rosenbloom, D). (2005). *A reasonable public servant: Constitutional Foundations of Administrative Conduct in the United States*. Armonk NY: M.E. Sharpe.

McGeehan, P. (2009, November 13). Pfizer to leave city that won land-use case. *The New York Times*, p. A1.

Medina, J. (2014, June 12). Teacher tenure ruling is expected to move debate from legislatures to the courts. *The New York Times*, p. A15.

Medina, J. (2016, April 14). California Appeals Court reverses decision to overturn teacher tenure rules. *The New York Times*, p. A13

Nalbandian, J. (2005). Professionals and the conflicting forces of administrative modernization and civic engagement. *American Review of Public Administration*, 35, 311-326.

A new fire commissioner. (2014, May 13). *The New York Times*, p. A18.

Olejarski, A. (2013). *Administrative discretion in action: A narrative of eminent domain*. Lanham, MD: Lexington Books.

Olejarski, A., & Farley, K. (2015). The little blue pill that killed the little pink house: A narrative of eminent domain. *Administration & Society*, 47, 369-392.

Preston, J. (2016, December 1). Deluged immigration courts, where cases stall for years, begin to buckle. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2016/12/01/us/deluged-immigration-courts-where-cases-stall-for-years-begin-to-buckle.html>, (accessed 3 March 2017).

Rohr, J. (1986). *To run a constitution: The legitimacy of the administrative state*. Lawrence: University Press of Kansas.

Rosenbloom, D. (1983). Public administrative theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, 43, 219-227.

Rosenbloom, D. (1994). Public administrative professionalism and public service law. *State and Local Government Review*, 16, 52-57.

Rosenbloom, D. (2013). Reflections on “public administrative theory and the separation of powers.” *American Review of Public Administration*, 43, 381-396.

Rosenbloom, D. (2014). *Administrative law for public managers* (2nd ed.). Boulder, CO: Westview Press.

Rosenbloom, D., Carroll, J., & Carroll, J. (2000). *Constitutional competence for public managers: Cases and commentary* (2nd ed.). Independence, KY: Cengage Learning.

Rosenbloom, D., Kravchuck, R., & Clerkin, R. (2014). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (8th ed.). New York, NY: McGraw-Hill.

Rosenbloom, D., O’Leary, R., & Chanin, J. (2010). *Public administration and law: A practical handbook for public administrators* (3rd ed.). Boca Raton, FL: Taylor and Francis Group, CRC Press.

Santora, M., & Schwirtz, M. (2014, March 19). New York City settles lawsuit accusing Fire Dept. of Racial Bias. *The New York Times*, p. A17.

Semple, K. (2014, May 26). Push to keep immigration authorities out of courts. *The New York Times*, p. A14.

Sternfield, E. (2014). *Court invalidates 340B orphan drug law*. *Health Law & Policy Matters*, <https://www.healthlawpolicymatters.com/2014/05/28/court-invalidates-340b-orphan-drug-rule>.

Tsang, L., & Wyatt, A. (2017). *Clean Power Plan: Legal Background and Pending Litigation in West Virginia v. EPA*. CRS Report No. R44480, Washington, DC: Congressional Research Service. January 7.

Weiser, B., & Goldstein, J. (2014), Mayor says New York City will settle suits on stop-and-frisk tactics. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2014/01/31/nyregion/de-blasio-stop-and-frisk.html>

IMPLEMENTATION OF THE COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK (CAF) AS A QUALITY MANAGEMENT INSTRUMENT IN THE PUBLIC SECTOR OF THE FYR OF MACEDONIA

Jahi Jahija¹, and Marija Nikoloska Arsovska²

Abstract

This paper is a result of the conducted analysis and study on the process of implementation and the future activities for wider usage of CAF model in public institutions in the FYR of Macedonia. The country has established strong legal and institutional framework for implementation of CAF model. Significant number of institutions in the country have introduced CAF, and national pool of CAF facilitators/trainers and practitioners has been established for further expansion of the model. CAF is perceived as very useful instrument for improving public services in the FYR of Macedonia. In order for more public institutions to introduce the CAF model, a national roadmap for promotion and wider usage of CAF needs to be adopted, more promotional events should be organized and the Ministry of Information Society and Administration should work on building the capacity and the knowledge of the top management in the public sector for the benefits of CAF.

Key words: *Common Assessment Framework, quality, management, standards.*

Introduction

The Common Assessment Framework (CAF) is a European instrument for quality management in the public sector, based on a self-assessment of a public institution. The introduction of international quality management methods stems from the need to improve services to citizens and their growing expectations in building an efficient and modern civil service. Furthermore, on the path towards European

¹ *Jahi Jahija, MA, State Secretary, Ministry of Information Society and Administration, email: Jahi.Jahija@mioa.gov.mk*

² *Marija Nikoloska Arsovska, MSc, Associate, National CAF Coordinator, Ministry of Information Society and Administration, email: marija.nikoloska@mioa.gov.mk*

Union integration, the FYR of Macedonia is determined to adopt the values and standards of other EU Member States' public institutions. Thus, this model was implemented as part of a set of tools introduced for the promotion and implementation of quality principles in the country's Administration.

In order to assess the challenges in the implementation of the CAF model in the FYR of Macedonia and develop recommendations for its promotion, as a quality management instrument, a study was conducted by the Ministry for Information Society and Administration (MISA). The study encompassed all the certified CAF facilitators and trainers in the country. It also included an analysis of the activities implemented for the introduction of the CAF model in the public administration in the FYR of Macedonia. The results of this study were discussed during a workshop³ and suggestions for improvement in the CAF model implementation process were put forward.

Reasons for introducing the CAF model in the FYR of Macedonia

Public administration in the FYR of Macedonia - as well as in other parts of the world - faces constant pressures and challenges to innovate and improve its effectiveness and efficiency. The need for improving services to citizens, building and efficient, modern and transparent civil service that will ensure high quality of work is a key determination of the Administration of the country.

Thus, it needs to find new methods for assessing and improving the quality of work performed. Several international standards and tools exist for assessing the quality of work performed and the management of the organisation, e.g. the ISO standards, the Common Assessment Framework (CAF), the British Standard Investors in People (BSIP), the Model of the European Foundation for Quality Management (EFQM), the Balanced Scorecard (BSC), etc. They are all designed in such ways to help organisations ensure traceability of processes, learn from their own experience, constantly improve and be successful in providing services to citizens.

³ The workshop was titled: "Introduction of CAF model as an instrument for quality management in the public sector". It was attended by the certified trainers/facilitators for the implementation of the CAF model in public institutions in the FYR of Macedonia.

One of the most frequently used quality management method particularly designed for the public service is the Common Assessment Framework. As a simple and easy-to-use tool, CAF is aiming to support public administrations to understand and employ the Total Quality Management (TQM) principles and to achieve excellence in their work. The introduction of the TQM principles will guide public organisations through the process of self-assessment cycle⁴ and will help them diagnose problems and remit improvements actions. The CAF model is based on the assumption that excellent results in organizations are achieved through leadership based on inspiring strategy and planning and by supporting people as the most precious asset of the organisation through building partnerships, rational resource utilization and process improvement⁵. The introduction of the CAF model aims at continuous improvement of the work and processes in organizations, improvement of employees' motivation and performance monitoring. This improvement will have a big and positive impact on the entire system of public administration and will contribute to building a modern, efficient and professional administration in the service of the citizens.

Moreover, considering that quality management standards and quality management tools are becoming more popular in the EU countries where they have proven their effectiveness, it is also necessary to introduce them to public institutions in the country, on its path towards European Union integration. In this way, public administration organisations in the country can learn from the other EU Member States' experience in order to be able to deliver better results and meet the high expectations of its citizens. Guided by these motives, MISA decided to strengthen its capacity in order to provide assistance to the public institutions in the country in their efforts to increase the quality of the administrative services by implementing the CAF model as a quality management tool.

Last, but not least, the introduction of CAF as an internationally recognized standard allows the FYR of Macedonia to adopt European Union initiatives based on proven practices for establishing a high level of quality in the work of the public administration and assisting

⁴ PDCA, "plan-do-check-act".

⁵ "The Common Assessment Framework (CAF) - Improving Public Organizations through Self-Assessment – CAF", 2013, European Institute of Public Administration, European (EIPA) - CAF Resource Centre, p. 9.

in the modernization of public services. The introduction of norms of excellence will ensure more successful implementation of all ongoing reform initiatives, especially in the process of European integration, for which a well-developed capacity is needed, modern and efficient management and timely achievement of goals.

Strategic & policy framework for the CAF model implementation in the country

The Strategy for Reform of the Public Administration and the Action plan, adopted in 2010, targeted specific measures to encourage wider use of the CAF model in the FYR of Macedonia. Such measures are coordinated by the MISA on the national level. In the PAR Strategy 2010-2015 and the revised Action Plan⁶ quality management is placed under the priority area A (Administrative procedures and services), where measure 5 (Introduction of CAF and implementation of the CAF model in the institutions) is also included. Implementation of the CAF model in the public institutions will be included in the new Public Administration Reform Strategy and the Action Plan for 2018 to 2022, currently under development.

Aspiring to increase implementation of quality standards in the public institutions of the country, the National Assembly adopted, in 2013, the Law on implementation of systems for quality management and the Common Assessment Framework in the functioning of public institutions and in the provision of public services⁷. The aim of the Law is to promote implementation of international standards for quality management in the Republic's public institutions, which would contribute to raising the quality of services they provide to the public. Public institutions in the Republic were obliged to implement the ISO 9001 and the Common Assessment Framework quality standards when the Law came into force in January 2014.

In ensuring proper implementation of the CAF model, the Ministry of Information Society and Administration developed guidelines for introducing the model to public institutions⁸. Three types of guidelines were prepared: [i] Guidelines for introducing Common Assessment

⁶ Ministry of Information Society and Administration, 2012.

⁷ Official Gazette, No. 69 (14.05.2013).

⁸ The guidelines for the introduction of the CAF model are published and available on the website of the Ministry of Information Society and Administration <http://www.mioa.gov.mk/?q=node/3699>.

Framework, forming and operating self-assessment teams, assessing the institutions and preparing situation reports; [ii] Guidelines for prioritization of measures for improvement; and [iii] Guidelines for preparing and adopting a plan for improvement of the institutions. The guidelines describe in detail each step of the process in introducing the CAF model. Thus, institutions should follow the guidelines in order to ensure proper implementation of the model in their organisation. In addition, the guidelines may be used by public institutions for multiple purposes: [a] to guide them through the process of implementation of the model; [b] to protect them from abuse by inadequate consultants in the process of implementation; and [c] to ensure proper and adequate application of the model in their organisation.

For the purpose of coordination of quality management standards implemented, the Law enables the Government to establish a coordinating body for QM and CAF, chaired by the Minister of Information Society and Administration. Its responsibilities are to prepare reports to the Government on the status of implementation of the Law. Its responsibilities were further substantiated by the Governmental Decision "On the establishment of the Coordinative Body for managing Quality Management Systems and the Common Assessment Framework of the work and provision of services in the public service"⁹. The oversight for proper implementation of the Law is the responsibility of the State Administrative Inspectorate, which has the authority to inspect and sanction, both the managers of public institutions, as well as the individuals responsible for quality management within the institution, with monetary fines if they fail to undertake measures to implement the provisions of the Law.

The Law also requires public institutions to establish a job position that coordinates the process of implementation of the quality management standards and instruments. For this reason, MISA prepared the "Recommendations about the tasks and responsibilities of the Coordinator of the process of introducing quality management standards and instruments". These recommendations were shared with public institutions as a general direction and they are not obligatory, as institutions are free to modify them, and supplement them according to their specific needs.

⁹ Decision No 81 (23.08.2013), 147th session of the Government.

Overview of the CAF model implementation activities in the FYR of Macedonia

A strategically-driven coordinated implementation of the CAF model started in 2011. Although there are a few institutions, like the State Statistical Office, that have been using CAF since 2006, organised and targeted implementation efforts for implementation of the CAF model in the country's public institutions began in 2011. Activities initially focused on the implementation of the model in the MISA, where building capacity initiatives were undertaken in order for the Ministry to become a CAF resource centre for public administration in the country. The following results were achieved during the first phase of implementation: [a] the CAF model was implemented in MISA; [b] trainings were organized, through which 15 MISA employees were certified as trainers/facilitators for the implementation of the CAF model in other public institutions of the country; [c] the MISA became the national CAF resource center for public administration in the country; and [d] the model was piloted in 5 public institutions¹⁰, allowing all to gain significant experience and knowledge in implementing this quality management tool. Wider implementation of the CAF model began in 2014. Since then, the following activities have been undertaken:

- **Increase the number of certified CAF facilitators/trainers in the country**

The MISA organised CAF trainings for trainers. The trainings were attended by civil servants from central and local government level institutions, who already had some solid knowledge of the CAF model. Experts from the European Institute of Public Administration were engaged in delivering the trainings. Training sessions took place in Skopje and they involved such methods of training as presentations, discussions, group work, skills exercises, etc.

- **Support public institutions in the implementation process**

Individuals who completed the CAF training for trainers successfully were divided into teams of two. They, supported

¹⁰ Four institutions at the central government level: Ministry of Education and Science; Ministry of Transport and Communication; Ministry of Labour and Social Policy; and Ministry of Agriculture. The fifth institution was at the local government level: the City of Skopje.

other public institutions in the implementation of the model. The process was coordinated by the MISA.

- **Train external evaluators for the CAF model implementation**

The training for external evaluators was delivered by experts from the European Institute of Public Administration. Participants of this training were individuals who possessed advanced knowledge of the CAF model and of the concept of total quality management. Individuals who completed the training are able to analyse the implementation of the model through the self-assessment process, the activities implemented for improvement and the organisation's established TQM values; as well as provide feedback and suggestions regarding the implementation of the model. Upon completion of the training, participants received a CAF External Evaluator Certificate. This was considered as the first step towards establishing the National CAF External Feedback Procedures, which is currently under development by the MISA.

Role and activities of the Ministry of Information Society & Administration (MISA)

The MISA is the national contact point and a resource centre for implementation of the CAF model in the FYR of Macedonia. Specifically, the Ministry:

- is a centre possessing the expertise for the CAF model implementation in the public institutions of the country;
- is responsible for ensuring proper implementation of the CAF model in the public institutions of the country;
- is responsible for promoting good practices for the use of the CAF model in public administration;
- keeps a register of national CAF Users, as well as register of certified CAF facilitators/trainers in the country;
- provides support to public institutions in the Republic for the implementation of the CAF model;

Within its competencies, the MISA also conducts capacity building and promotional activities for the CAF model implementation of CAF model. Some of the activities organized in the past period were:

- **Organization of national conferences on quality management**

The first national conference on “Quality Management in the Public Sector - Common Assessment Framework (CAF)”, was organized by the MISA on 18 December 2012. The purpose of the conference was to present the principles and other relevant information of the CAF model and its advantages if implemented in public sector organizations. The conference was attended by 75 representatives of 45 public institutions of the country. A second conference was organised on “Quality Management in the State Sector” on 25 December 2013. The purpose of this conference was to present the ISO and CAF principles and standards and the experience gained through the use of the ISO standards and the CAF model, as well as the provisions of the Law on the implementation of quality management systems and the CAF model in the functioning of public organisations and the provision of public services. The conference was attended by representatives of 60 public institutions from around the country.

- **Counselling municipalities for implementing the provisions of the Law**

On March 8, 2014, the Ministry of Information Society and Administration, in cooperation with the Association of Local Self-Government Units of the FYR of Macedonia, organized municipal consultations on the relevant Law and it highlighted the obligations of the municipal governments arising from it. The basic principles and implementation modalities of the ISO standard and the CAF model were also presented. Special attention was paid to familiarizing the municipalities with the CAF model and the manner of its implementation. Representatives from 40 municipalities attended the consultations meeting.

- **Document with international best practices for implementation of CAF model**

The MISA prepared a document containing best international practices for the implementation of the CAF model. The document was prepared for use by the public institutions in the country and its aim was to present best practices and the benefits that have been derived from the CAF model implementation at the international level.

- **Trainings on the CAF model implementation**

The MISA regularly organizes trainings on the implementation of the CAF model. Since the start of the activities, 36 trainings have been delivered for public institutions in the Republic, with a total of 626 individuals participating in them.

Implementation of the CAF model in the MISA

The implementation of Common Assessment Framework in the Ministry of Information Society and Administration was supported by the Government of the United Kingdom, pursuant to a signed Memorandum of Understanding (MoU) for cooperation. As soon as the MoU was signed, the project team, together with the MISA, developed an expert support project plan for introducing quality management standards based on the CAF model. The provision of expert assistance to the MISA also called for the engagement of the EIPA, a CAF resource centre at the EU level. International experts from the EIPA provided their assistance and support to the MISA personnel during the self-assessment process in order to ensure the proper implementation of the methodology.

The self-assessment team consisted of 15 members. Membership was established on a voluntary basis among the employees of the Ministry. There was a high level of organisational representation through the participation of different departments, from individuals at different levels of responsibility and management positions, of varied experience and gender.

The working method the team adopted for the self-assessment concerning each of the nine criteria consisted of two parts. First, conducting individual assessments of every group member in

order to determine the strengths and weaknesses, identify areas for improvement based on one's knowledge and expertise and to formulate one or several measures and activity proposals for improving the areas in need. Second, a team assessment was conducted based on the existing evidence. The objective of this assessment was to determine the strengths and weaknesses and identify areas for improvement under each sub-criterion and to decide what is needed, as well as to formulate suitable activities in order to improve the situation in the institution.

The Report that was prepared by the self-assessment team contained the situation analysis along the nine criteria in the MISA, the strengths and weaknesses of the organisation, the areas for improvement and the proposed activities to improve the situation was processed through a three-day workshop in Bitola. From 119 activities proposed, 22 measures and 9 activities were finally selected. Then, the Ministry went ahead with their implementation and as soon as they were completed, it went through the external feedback procedure for the CAF model implementation. In August 2013, the Ministry was awarded the Effective CAF User Label.

The benefits from the CAF model implementation in the country's public institutions

The CAF model has been introduced in 29 public institutions at the central and local government level in the country¹¹. On the basis of the accumulated experience from the CAF model implementation in these institutions, a number of benefits can be identified.

- It increases the quality of the provision of public services, if properly implemented. The use of the CAF model helps institutions focus on the quality element of their work, while putting citizens and their needs at the centre.

¹¹ These institutions were: the National Assembly; the Ministries of Agriculture, Economy, Education and Science, Information Society and Administration, Labour and Social Policy and Transport and Communication; the General Secretariat of the Government and the Secretariats for European Affairs and for Legislation; the Customs Administration; the Agencies for Administration and for Youth and Sports; the Commissions for Prevention of Corruption and for Protection of the Right to Free Access to Public Information; the Municipalities of Centar, Gjorche-Petrov, Gostivar, Jegunovce, Kicevo, Kumanovo, Lipkovo, Ohrid, Struga, Tetovo, and Zhelino; the City of Skopje; the State Statistical Office; and the Centre for Public Health in Tetovo (source: MISA).

- It contributes to raising awareness and building a culture for quality management and continuous improvement among the employees and the top management of the public institutions.
- It can improve the functioning of an organisation, as well as the results produced. It can help organisations set their strategic objectives and priorities and develop better processes.
- It helps institutions to identify areas for improvement in their work and thus encourage them to make changes and adjustments, as well as introduce innovation practices. The CAF model has proven to be a useful tool that triggers employees to “think outside the box” and propose new ways of doing things.
- It contributes towards improving communication among employees through their greater involvement, which leads to increased motivation, in turn as the model’s implementation involves employees in the process of making decision on key priorities and goals. It also improves the transparency in the institution, which can lead to lower levels of resistance to change.

Assessment Study for the CAF model implementation in the FYR of Macedonia

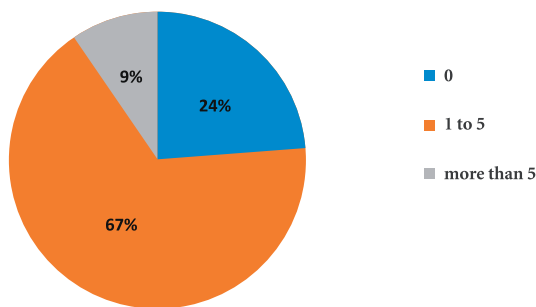
A study was conducted in order to: [a] assess the situation in the implementation of the CAF model; [b] assess the challenges in the implementation of the CAF model; and [c] develop recommendations for the promotion and wider use of the CAF model as a quality management instrument. For this purpose, a questionnaire was developed and administered among the certified CAF facilitators/trainers. The questionnaire gathered information on the experiences and views of the facilitators/trainers. First, on their experience and knowledge of implementing the CAF model. And, second, on their views on future activities in widening the implementation of the CAF model in the country. The results of this survey were presented and discussed during a workshop. At the same time, suggestions for improvement in the CAF model implementation process were received.

The report of this study consists of two substantive parts. The first part presents the finding of the survey and the second provides an overview of the main conclusions and points to which attention should be paid in view of the vision for further implementation of the CAF model in the country.

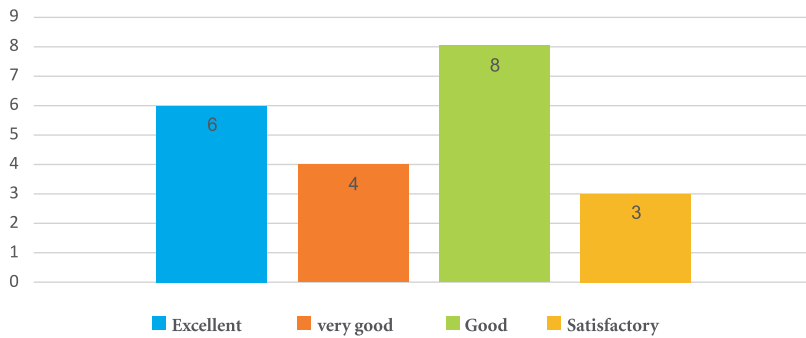
Profile of the certified CAF facilitators/trainers

There are 36 certified facilitators/trainers for CAF implementation in the FYR of Macedonia. The majority of them (71%) work in public institutions, and the remaining 29% are employed in the NGO sector. 35% of the CAF facilitators/trainers obtained their certificate in 2012, 61% in 2014 and 4% in 2016. Most of the CAF facilitators/trainers have experience in facilitating the implementation of the CAF model. 67% have experience in implementation of the CAF model in 1 to 5 institutions and 9% have experience in implementation of the CAF model in more than 5 institutions. Although, the majority of them possess a good theoretical knowledge of the model, they expressed the need for additional training delivered by EIPA representatives, as well as for additional consultations between them and the representatives of the MISA in its capacity as the National CAF Coordinator.

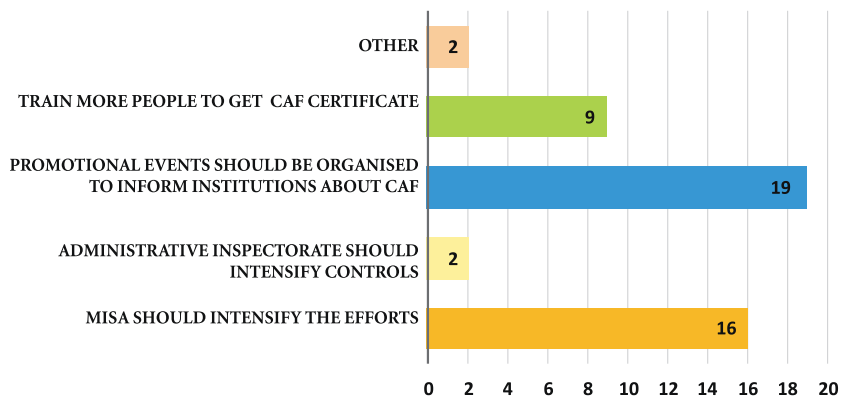
*Graph 1:
Experience of CAF facilitators/trainers in implementation of CAF model*



*Graph 2:
Theoretical knowledge of CAF facilitators/trainers regarding CAF*



*Graph 3:
Additional trainings needed for implementation of CAF model*

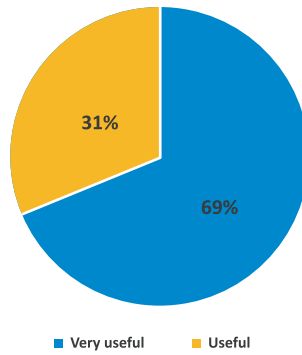


Implementation of the CAF model in public institutions

Based on the feedback received from the public institutions the facilitators/trainers they have worked with, most of them think that the CAF is a very useful instrument for improving the public services in the country¹².

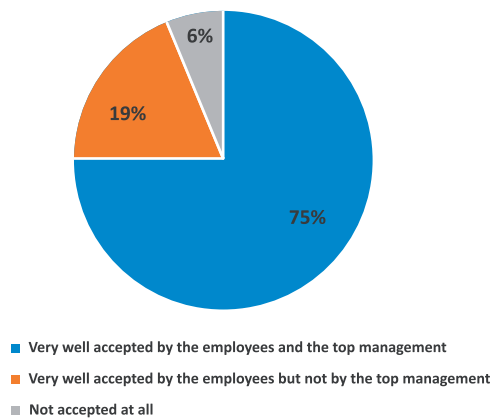
¹² "CAF is definitely the best tool for improving the functioning of the whole public institution. It provides holistic approach that incorporates all the areas of work while ensuring inclusiveness and transparency in the decision-making process that contributes to achieving all the results of the institution including the quality of the provided services (K.J., CAF facilitator).
"CAF is a useful instrument but it should be implemented continuously and it should not be one-time activity of the institution." (R.S., CAF facilitator).

Graph 4:
Usefulness of the CAF model



Furthermore, based on their experience, most of the certified CAF facilitator/trainers think that the CAF model is very well accepted by both the top management and the employees of the public institutions it has been implemented¹³. However, there is also a significant proportion, which expressed the view that the CAF model is very well accepted by the employees but not by the top management.

Graph 5:
Acceptance of the CAF model by public institutions

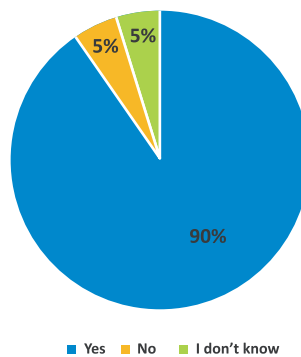


¹³ "The level of acceptance is different in different institutions, but generally it can be noted that the management of the institutions is implementing CAF because it is obligation proscribed by Law and not because of the usefulness of the model." (K.J., CAF facilitator).

Future activities for widening the CAF model implementation in the country

The CAF facilitators/trainers expressed their willingness to be more actively engaged in the introduction of the CAF instrument in other public institutions. The survey showed that most of them (59%), could be engaged with the introduction of the CAF model in up to two institutions every calendar year. However, a significant number of them (31%), said that they could be engaged in three to four institutions per calendar year.

*Graph 6:
Readiness of CAF facilitators/trainers to be more actively engaged
in the introduction of the CAF model*



The facilitators/trainers also think that the following actions need to be undertaken in order to introduce the CAF model to more public institutions in the country (see graph 7)¹⁴:

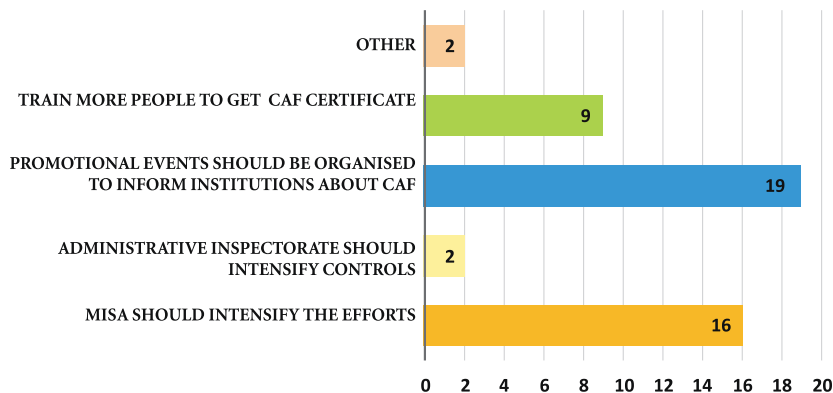
¹⁴ "Public presentation of the results achieved with the implantation of the CAF model is a great way for its promotion. More often public presentation of the benefits from implementation of the CAF model can contribute to more institutions applying it in their work." (R.S., CAF facilitator).

"MISA should work on building the awareness of the top management in the public sector (on central and on local level) for the benefits of the implementation of the CAF model" (K. J., CAF facilitator).

[1] more promotional events should be organized to inform institutions about CAF; [2] the MISA should intensify its efforts as a National CAF Coordinator; and [3] additional people should be trained and certified as CAF facilitators/trainers in the country.

Graph 7:

Activities to be undertaken in order for more institutions to introduce CAF



Main points of attention for further implementation of the CAF model in the country

Based on the experience and knowledge of the certified trainers/facilitators for the implementation of the CAF model in the public institutions of the FYR of Macedonia the following recommendations were made¹⁵:

1. Development of a national roadmap for the promotion and wider use of the CAF model and other quality management instruments would be very beneficial to all public institutions in the country.

¹⁵ The results of the survey were presented on the workshop "Introduction of the CAF model as an instrument for quality management in the public sector". The workshop was attended by the certified trainers/facilitators for the implementation of CAF model in the institutions in the Republic of Macedonia. The results of the survey were discussed and suggestions for improvement of the process of implementation of the CAF model in Macedonia were delivered.

2. The key success factors for the CAF model implementation are:
 - The support of and cooperation with top management is most important throughout the process;
 - It is crucial for the coordinator and deputy coordinator of the self-assessment team to be professional individuals who are both persistent and devoted to the process;
 - The implementation of the CAF model should not be seen as a burden for the employees and they should be able to dedicate themselves to the self-assessment process and implementation of the relevant activities;
 - The implementation of the CAF model must be a continuous process in the institutions rather than one-time activity;
 - It is very useful and necessary to share implementation information with all the institution's employees concerning activities included in the Improvement Plan. Experience has shown that employees tend to have a negative reaction to the content of the plan for improvement when they realize that certain activities that were proposed in the self-assessment process are not included in the final plan. Thus, a certain level of flexibility should exist in prioritizing activities for improvement.
3. The experience of the CAF trainers/facilitators shows that a curve exists in accepting the CAF model in practice. At the beginning, the CAF model is accepted poorly. Later, when employees become more familiar with the self-assessment process and start working on it, they accept the model well. However, when the Improvement Plan is prepared or when they realize that it is not being implemented as it should, the acceptance of the CAF model declines again.
4. The experience in the CAF model implementation shows that the so called "quick wins" activities tend to have a high level of implementation while the core activities for improvement are either implemented with difficulties or not implemented at all.
5. It is important that institutions include formally the activities associated with the CAF model implementation in the job description of employees, who are engaged in this task.

6. Additional guidelines from the MISA - as a national coordinator - are needed concerning the steps that should be taken after the adoption of the Improvement Plan.
7. Both the management and the employees of an institution should strengthen their capacities in developing a culture of work that is focused on meeting the needs of the citizens.
8. The MISA should raise awareness in public institutions that they need to include activities associated with the CAF model implementation and the Improvement Plan in their annual budgets.
9. The MISA – in its capacity as the national coordinator - should continue to provide support to institutions in the process of the CAF model implementation.
10. The National CAF External Feedback Procedure for obtaining the CAF User Label needs to be developed and adopted as soon as possible.
11. In the upcoming period, the MISA should concentrate more on the promotion of the CAF model and in providing support to the certified CAF trainers/facilitators.
12. It is necessary to increase the number of certified CAF trainers/facilitators in the country.
13. The engagement of the certified CAF trainers/facilitators needs to be regulated in the Law on implementation of the systems for quality management and common assessment framework in the functioning of public institutions and the provision of public services.
14. The Law needs to undergo changes in order to adjust to the needs and the means of the public institutions. Thus, an ex-post evaluation of the implementation of the Law should be carried out, as it seems that additional guidelines are needed to improve the process of implementation in the public institutions. The part of the Law that addresses the fines for the institutions and the responsible public servants needs to be revised.

Conclusions and recommendations

On the basis of the study's findings, it may be concluded that the FYR of Macedonia has established a strong legal and institutional framework for the CAF model implementation. A significant number of institutions in the country are using the CAF model and a national pool of CAF facilitators/trainers and practitioners has been established for the expansion of the model's implementation. However, the knowledge about the CAF model and its potential benefits is still insufficient among the top management of most public institutions.

Furthermore, when the CAF model is properly implemented can considerably contribute towards the better functioning of the country's public administration. In this connection, the public institutions should continue to apply the model as continuous process rather than one-time activity. In addition, more opportunities should exist for sharing and exchanging experiences with other CAF users as this would be mutually beneficial for all involved. They could learn how to avoid certain difficulties and thus achieve higher levels of success in the model's implementation.

References

European Institute of Public Administration (2012) "The Common Assessment Framework (CAF) - Improving Public Organizations through Self-Assessment 2013", European - CAF Resource Centre, page 9. Available at: http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf

Ministry of Information Society and Administration, (2013) - Guidelines for introducing the Common Assessment Framework, forming and operating self-assessment teams, assessing the institutions and preparing state reports",

<http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/UPATSTVO%20za%20Voveduvanje%20i%20Samooценка.pdf>

Ministry of Information Society and Administration, (2013), Guidelines for prioritization of measures for state improvement with their choice",

<http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/UPATSTVO%20za%20Prioritizacija.pdf>

Ministry of Information Society and Administration, (2013) - Guidelines for preparing and adopting a plan for improvement of the institutions' state in procedure for common assessment framework",

<http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/UPATSTVO%20za%20Plan%20za%20Podobruvanje.pdf>

Ministry of Information Society and Administration, (2013), -Recommendations regarding tasks and responsibilities of the Coordinator of the process of introducing quality management standards and instruments", <http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/Preporaki%20za%20zadacite%20i%20odgovornostite%20na%20koordinatot.pdf>

Ministry of Information Society and Administration, European Institute for Public Administration, (2012), Working with the Common Assessment Framework (CAF) - practical guidelines and best practices", <http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/CAF%20Prakticni%20nasoki%20i%20dobri%20primeri.pdf>

Ministry of Information Society and Administration, (2013), "Public Administration Reform Strategy of the Republic of Macedonia (2010-2015)", http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zaRJA.pdf

Ministry of Information Society and Administration, (2017) "Report on the findings and conclusions from the workshop Introduction of the CAF model as an instrument for quality management in the public sector", Skopje July 2017.

Official Gazette of the Republic of Macedonia, (2013) "Law on implementation of system for quality management and common assessment framework of the functioning and providing services in the public institutions", <http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/Zakon%20za%20voveduvanje%20na%20sistem%20za%20upravuvanje%20i%20zaednicka%20ramka%20za%20procenka%20na%20rabotenjeto%20i%20davanjeto%20uslugi%20vo%20drzavnata%20sluzba.pdf>

Staes P., N. Thijs, and D. Claessens, (2016) "CAF Improvement Identification, Prioritization and Implementation", A study of inspiring practices installed in 20 Public Sector organizations throughout Europe and the methodologies for prioritization", European Institute of Public

Administration, p. 10- 12., http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_Study_Slovak_Presidency_compressed.pdf

Staes P., Thijs N., A. Stoffels, and L. Heidler, (2010). "10 Years of CAF, More than 2000 CAF users" European Institute for Public Administration, http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20101022102451_Eipascope_2010_2_Report.pdf

Staes P., N. Thijs, A. Stoffels, and S. Geldof, (2011). "Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity – What's Next? - A study on the use, the support and the future of the Common Assessment Framework". European Institute for Public Administration, http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF%20Study%202011_Research%20Report_v6.pdf

EVALUATION AND CORRELATION OF JOBS IN BUILDING A GRADE SYSTEM IN THE CIVIL SERVICE OF KAZAKHSTAN

*Konstantin Belyaev*¹

Abstract

This article presents an analytical framework concerning possible ways of developing the system of public management in the Republic of Kazakhstan and implementing long-term strategic priorities for further enhancement of the government and the administration, announced by the President of the Republic. It examines current developments in the application of job evaluation in the government and administration as an effective instrument for personnel management aiming to build a system of grades (job ranks) for public servants. The article reviews the main methodological approaches utilised in the evaluation and correlation of jobs in building a grade system. It also focuses on the practical importance of this instrument for personnel management, including organisational development, career management, remuneration systems, etc.

Key words: *Personnel management, job evaluation, state sector performance, point-factor scales, grading*

Introduction

A discussion has recently been initiated on the necessity to introduce a point-factor method to measure a job's contribution to achieving the goals of public organisations in Kazakhstan and to set the appropriate remuneration levels for such jobs. As early as July 2015, reports indicated that the salary of the country's civil servants would depend on their contribution to the activities of the organisations they work for. In fact, it was said that a new remuneration system for civil servants would be

¹ *Lawyer; Expert in public service and personnel management issues; Senior consultant, Korn Ferry Hay Group, Kazakhstan.*

announced in 2016, based upon the point-factor-scale system² linking civil servants' contribution to results achieved³.

This announcement was not a surprise, as it was in line with the policy framework proclaimed by the President of the Republic on 20 May 2015, usually referred to as the "Nation's Plan: 100 Specific Steps". In fact, fifteen of the planned steps deal with the improvement of the civil service of the country, effectively implying that the civil service remuneration system will be linked to civil servants' performance results. However, these performance results will need to be defined, formalised, evaluated and accurately and adequately expressed in monetary terms. This is where the point-factor method for job evaluation may provide significant support.

In implementing the "100 steps", the state administration naturally searched for the best global practices in personnel management. Although, this category of job holders has a special status, in general, they still are remunerated employees of an organisation, albeit a public one. This means that their work performance may be measured using standardised methodologies and practices, which are at the disposal of the human resources management of a well-performing entity.

In this context, it is worth recalling that in compliance with the Law "On Civil Service of the Republic of Kazakhstan", a civil servant is a citizen of the Republic, holding a public position paid from the national or local budget or funds of the National Bank, in a state organisation and performing its duties in order to achieve the goals of the organisation and implement the functions bestowed upon them by the State. This definition clearly indicates that two standard parties are involved in this arrangement: employee – employer. Given that the factor of manpower provision on the employee's part for the benefit of the employer, certain amount of authorities and tasks assigned to the employee (as defined by the format of the job of a civil servant), indicates that the job and its performance result can be measured by several specific factors.

² *The point-factor-scale system locates each job at a certain level according to a rating based on the following eight factors: [i] personnel management; [ii] accountability; [iii] autonomy of activities; [iv] work experience; [v] degree of specialized knowledge; [vi] levels of contact; [vii] complexity of work; and [viii] consequences of the decisions made for the organisation.*

³ https://tengrinews.kz/private_finance/zarplata-kazahstanskih-gosslujaschih-2016-goda-zaviset-277858/

Two years later, in July 2017, during a government briefing, it was announced that a new remuneration system for civil servants is under implementation, which will consist of two parts: a constant and a variable one⁴. In this context, the constant part would be based on the classification of jobs on the basis of the point-factor scale system, i.e. the level of the remuneration for the job will depend on the contribution it makes to the achievement of the strategic goals of a state organisation⁵.

What was said in this briefing implied an enormous amount of work that would have to be performed by public organisations within two years. However, this work is significant since it is a practical manifestation of the policy directive announced by the President of the Republic and not merely talking about prospective changes due to the necessity to improve the managerial resources of the state and the administration. It involves the introduction of up-to-date management instruments and tools and of corporate governance principles in the public sector, as specified in the “Kazakhstan 2050” Strategy Document.

Utility of job evaluation

Job evaluation assists organisations to optimise their structures, clarify the contents of the jobs within the organisation, formulate new roles and abolish those that may have lost their importance, specify accountability and interdependence that exist between functional units, as well as assign accountability to management positions. Moreover, through the use of job evaluation, one can effectively manage career advancement and development of employees, as well as establish a competitive and fair remuneration system that takes into account remuneration current market trends.

In general, the goal of job evaluation is to improve the performance results of individuals, business units and whole organisations. In other words, job evaluation may have significant consequences for organisations and their employees. It may lead to changes in the organisational structure and business processes or in the corporate culture and it may increase or reduce proneness to conflict within the organisation. It may also lead to changes in remuneration levels and labour rates payable and to the extent of involvement and satisfaction of

⁴ The announcement was made by Aigul Shaimova, Deputy Chairperson of the Agency for Public Service Affairs and Anti-corruption of the Republic of Kazakhstan.

⁵ https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/zarplatu-kazahstanskih-gosslujaschih-mogut-uvelichit-50-322699/

employees with the prevailing labour conditions. Additionally, it may lead to staff redundancies. Most importantly, however, it provides the management of an organisation with important contextual information on the assignment of authority and current design of jobs.

One of the most salient features of job evaluation is the establishment of a remuneration system contingent to value creation for the whole organisation through the results it may achieve. By defining the envisioned results, it also helps set key performance indicators (KPIs) for each job. Job evaluation also sets the stage for moving to a remuneration system that allows for the differentiation of the remuneration levels based on civil servants' performance and their contribution to achieving the envisioned results; rather than being based on the period of service and the category of the job held⁶

Several human resources experts note that job evaluation is not only a measurement tool for all jobs based on some methodology, but it also serves as a platform applied to the whole organisation it is used as the basis for the human resources management processes in a modern organisation. In sum, job evaluation allows for setting the direction for effective development of an organisation and improvement in its performance due to a clear understanding of the "goods/money" relationship between the organisation and its employees.

In more general terms, job evaluation is a systematised process of a logical and fair comparison of jobs with each other based on a predetermined scale for specifying their relative value to the organisation. This is because jobs are always connected to people and their behaviour, thus it is hardly possible to measure the importance of a job in absolute terms, i.e. irrespective of other jobs or in relative terms, i.e. with respect to other jobs. However, with assistance of an effective methods of job evaluation, it is possible to make a judgment on a job's contribution in relation to other jobs – different for this job – within the setting of an organisation.

Usage of job evaluation methodologies around the world

It is worth mentioning that job evaluation methodologies and remuneration systems based on grading are widely used around

⁶ Aigul Shaimova, Deputy Chairperson of the Agency for Public Service Affairs and Anti-corruption of the Republic of Kazakhstan, https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/zarplatu-kazahstanskih-gosslujaschih-mogut-uvelichit-50-322699/

the world, including the public sector, e.g. in the United States, in Singapore and in France. The list is rather long. Overall, however, many public organisations, as well as quasi-public sector and non-profit organizations involved in international activities use the point-factor grading system for job evaluation. For example, the grading systems used in the public sector in Great Britain consists of two job levels: higher level political jobs which are part of an open grade structure and administrative jobs which are part of a closed grade system. The closed grade structure comprises of two sub-divisions: a general sub-division equated to the generalist level of civil servants and a specialised sub-division equated with the specialised level of civil servants⁷. Similarly, in Germany, all public servants are assigned a certain grade through a grading system which corresponds to a fixed level of remuneration. In general, there are two types of job categories: those of civil servants and those of public sector employees. In the Baltic countries (Estonia, Latvia and Lithuania) the grading system in place determines the amount of remuneration payable to their public employees.

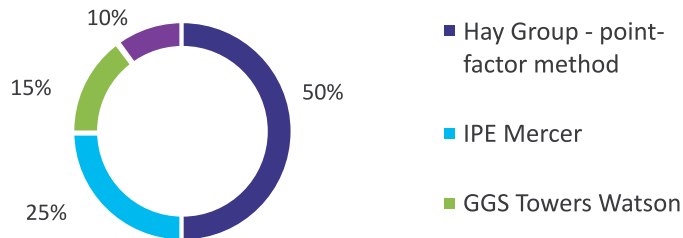
Methodologies and instruments for job evaluation

Nowadays, there are two widely recognised universal systems of factor evaluation of jobs in the world. One system was devised by Hay Group, an international consulting company⁸. The second is the product of Mercer, an equally respectable international company specialising in the same field. Both companies are considered leaders in the area of job evaluation and as professional consultants in human resources management and development. There is also a third system, devised by Towers Watson, used rather widely as well. However, approximately 50 to 55 percent of organisations use the Hay Group evaluation method globally. The Mercer method is used by 20 to 25 percent and the Towers Watson one by 15 to 20 percent of organisations around the world. Less than 10 percent use other job evaluation systems that more or less resemble the three main methodologies.

⁷ <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office>

⁸ The Hay Group methodology was devised by an American consultant, Edward N. Hay, in the late 1940s. The initial point-factor scales he formulated were used for the first time in evaluating 450 jobs in the General Foods Corporation. The methodology was made public in 1962 by the Edward N. Hay & Associates company, which acquired ownership of the methodology once its author passed away.

Table 1:
Job evaluation methodologies usage (in percent)



As already mentioned, the point-factor scale system for job evaluation of Hay Group is the most widely used methodology in the world. It has been applied to over 5,000 private and public sector organisations for the evaluation of all kinds and levels of jobs⁹.

What does the point-factor method of Hay Group mean for the measurement of a job's contribution to the achievement of the strategic goals of an organisation? Simply put, it encompasses the process of defining a job's contribution to the achievement of an organisation's goals through job evaluation. That is a comparison between jobs in order to define the relative value of a job for the organisation based on certain factors, e.g. problem solving, freedom to act, accountability level, etc. These factors are the parameters used as the criteria for job evaluation, which in turn are combined into point-factor scales to determine the weight of a job post.

The main working tool of job evaluation is the point-factor scales, otherwise called the Hay Group charts. This methodology allows for comparison of different jobs, within and/or outside an organisation, using a standard set of criteria. These criteria are:

1. Know-how: this includes all kinds of relevant knowledge, skills and experience needed for an acceptable performance in a job or a role.

⁹ A survey administered by the Chartered Institute of Personnel and Development indicates that 78% of organisations use the Hay Group method in Great Britain. A similar survey conducted by Towers Perrin showed that 75% of major business entities in Europe use the job evaluation methodology of Hay Group. Similar data can be obtained in relation to North America as well.

2. **Problem-solving:** it accounts for the amount and nature of thinking required in a job in the form of analysing, reasoning, evaluating, devising solution, forming hypotheses and arriving at reasonable conclusions. Problem-solving is used for measuring the intensity of the mental process which the know-how to identify and find solutions for issues, situations and problems that may arise.
3. **Accountability:** this factor reflects the extent to which a job is reportable for actions and their consequences. It represents the effect of a job on the end-results of an organisation's activities.

The values of these parameters or factors for job evaluation are then correlated with certain numerical values. The aggregate of such values is assigned to each job in compliance with the methodology and thus allowing to define the relative weight of a job depending on the number of points (hay points) obtained.

Conversely, the Mercer job evaluation system, the IPE¹⁰, was devised, during such circumstances as when innovation and communication began to play an important role in business. In fact, Scandinavian companies began to implement this system as early as the 1970s. The IPE system's approach to job evaluation is similar to the Hay Group methodology in many aspects. This methodology assigns a certain number of points to each component of activities on the basis of the point-factor matrix. Then, factor-after-factor comparison results in a number set ("weight") assigned to each job. Typically, a job is evaluated on the following five criteria:

1. **Impact:** it is defined on the size of an organisation – taking into account the complexity of the processes for added value creation, revenues and number of employees – the nature of impact – delivery, operational, tactical, strategic and visionary – and the level of contribution to the business results of a company.
2. **Communication:** it is assessed considering the complexity – transfer of information, adjustment and exchange impact, negotiations in general and strategic negotiations – and proneness to conflict – shared and individual interests.

¹⁰ *International Position Evaluation.*

3. Innovation: this factor is assessed through two aspects: innovative capacity of the job – capability of improving processes, services or products – and the complexity of environmental changes.
4. Knowledge: it is assessed through latitude and depth, scope – local, regional, global – and managerial duties – member or head of a group, etc.
5. Risk: this element is assessed by the extent to which a job holder is prone to physical or psychological risk, risk of labour capacity loss when observing all the required rules and safety requirements.

The Global Grade System (GGS) devised by Towers Watson is another alternative to the point-factor methods of Hay Group and Mercer. However, this methodology is based on different principles than those of the Hay Group one. While the Hay methodology implies a point-based job evaluation, which allows to rank jobs in accordance with the obtained “weights”, the GGS allows for ranking jobs directly without measuring the volume of work and contribution of the job to the achievements of an organisation’s strategic results. According to this methodology, a job is placed on the grade map consisting of 25 levels (grades). Its application implies three stages: [a] defining the organisation’s grade; [b] classifying jobs as per categories; and [c] defining a job’s grade.

The Towers Watson job evaluation methodology constitutes a simplified automated system that it produces results through the application of customised software. Such a solution may be interesting and suitable for: [a] organisations where business processes are standardized; [b] the organizational structure and the job roles are firmly-established; [c] the organisation is not going through a state of aggressive growth; and [d] it is not planning to undergo any transformation procedures. And, at the same time, however, the organisation needs to rank jobs for the purpose of analytical review and comparison with the prevailing remuneration market data. In other words, it is a simplified tool kit of a Compensation & Benefits manager in a stable company.

Taking into account the priorities of Kazakhstan, as well as the objectives and goals of the national companies with respect to their active growth, this instrument is not relevant for users in Kazakhstan¹¹.

Job evaluation in Kazakhstan

President Nazarbayev, in his article “The course towards the future: modernisation of Kazakhstan’s identity”¹² mentions that “nowadays, a nation can succeed only by developing its competitiveness. This means that the nation must have human resources able to offer quality to regional and global markets. What is unique about the future is that a nation’s success will rest on the ability of each individual to compete successfully, not only relying on its mineral wealth”¹³.

In this context, job evaluation as an instrument in the service of human resources management is becoming popular in Kazakhstan, as the top management of organisations understand the importance of modern human resources management methods for the efficient and effective operation of their organisations. Many human resources management department managers suggest that job evaluation is a long-term investment in increasing the organisations’ efficiency.

This is in contrast to the recent past, where – due to certain historical circumstances – the machinery of government in all the CIS countries was usually considered a clumsy structure where introduction of innovative methods and techniques implied significant complications. Nowadays, however, it is worth noting that officials in Kazakhstan in their attempt to look into the future gradually introduce innovative methods in the management of public administration, by taking into account, at the same time, Kazakhstan’s economic and geographic unique features and its priorities in relation to its global positioning.

Thus, it seems that the leaders of the country focus increasingly on the introduction of advances managerial methods and techniques, in the area of human capital management and development in particular.

¹¹ *The Hay Group methodology is widely used in Kazakhstan in various sectors of the economy, including such major national companies as the Samruk-Kazyna Fund group of companies, as well as by other business entities in finance, banking and in the industrial sector. Mercer’s job evaluation methodology is not widely used in Kazakhstan or in Russia and other CIS countries.*

¹² http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/press_conferences/statya-glavy-gosudarstva-vzglyad-v-budushchee-modernizaciya-obshchestvennogo-soznaniya

¹³ *Ibid.*

This is a promising change in the efforts for economic growth and sustainable development for the country as a whole.

Last, but not least, when analysing current trends in the human resources management and development in Kazakhstan, it is noted that introduction of such innovative methods as job evaluation and implementation of a new remuneration system for the public sector constitutes considerable progress in the development of the civil service system in the country.

References

Armstrong, Michael, and Helen Murlis. 2004. *Reward Management: A Handbook of Remuneration Strategy and Practice*.

Hay Group Guide Chart Brochure, retrieved on 26.12.2015.

Loizos, Heracleous. 2003. *Strategy and Organization: Realizing Strategic Management*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Nazarbayev, N. 2017. "A course towards the future: modernization of Kazakhstan's identity".

"The Nation's Plan - 100 Specific Steps", the Programme of the President of the Republic of Kazakhstan (20.05.2015).

<https://tengrinews.kz>

<http://www.akorda.kz>

<https://www.gov.uk>

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ**

Том 2, № 2

Сентябрь 2017

Астана

НОВЫЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ РЕСУРСОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ: УПОР НА ПЕРЕХОД ОТ СОТІ¹ К НИІ²

Юн Бьонг-су³

Резюме

В настоящем исследовании делается попытка дать ответы на вопросы, касающиеся развития человеческих ресурсов в государственном секторе, на основе общих теорий и перспектив развития человеческих ресурсов. В нем также рассматривается то, какую роль подготовка государственных служащих сыграла в удовлетворении требований ключевых государственных стратегий за последние 60 лет в Корее. В данном исследовании раскрывается обоснованность переименования СОТІ в Национальный институт развития человеческих ресурсов. Наконец, в нем обсуждается новая парадигма развития человеческих ресурсов и то, какие стратегии используются для достижения поставленных ею целей.

Ключевые слова: развитие человеческих ресурсов, СОТІ, НИІ, Корея, госслужба.

Введение

Изменения, произошедшие в последнее время в административной среде, характеризуются процессами информатизации, открытости, глобализации, регионализации, специализации и демократизации (Kim, 1997; Ha, 1998). Жесткая конкуренция между странами, ускоренное развитие науки и технологии, а также индустриализация и урбанизация сделала задачи

¹ Центральный институт подготовки госслужащих (СОТІ).

² Национальный институт развития человеческих ресурсов (НИІ).

³ Профессор, Национальный институт развития человеческих ресурсов, Южная Корея. Др. Юн является доктором наук в области государственного управления Эксетерского университета, Соединенное Королевство. В его специализацию входит управление и развитие человеческих ресурсов, кадровая политика в государственной службе, государственное управление и вопросы нового государственного менеджмента. Он также имеет 30-летний опыт государственной службы в качестве преподавателя и исследователя, что вносит практический аспект в его научные достижения. Электронная почта для связи: bsydr58@korea.kr, seoulitedr@yahoo.com.

государственного управления более сложными. В результате возрос спрос на опытный кадровый персонал, который мог бы решать такие сложные вопросы и активно действовать в целях развития национальной конкурентоспособности на многих направлениях, повышая, вместе с тем, конкурентоспособность правительства.

Один из ключевых элементов, определяющих конкурентоспособность государственного управления, заключается в поиске и развитии превосходных человеческих ресурсов. Обеспечение надлежащей подготовки государственных служащих будет способствовать наращиванию их профессиональных возможностей и позволит правительству стать более конкурентоспособным, что неизменно влечет за собой повышение национальной конкурентоспособности. В этой связи, система подготовки государственных служащих должна на постоянной основе подвергаться экспериментам, изменениям и развитию. Любая согласится с тем, что развитие Кореи тесно связано с ростом профессионального образования и подготовки и что профессиональное образование и подготовка оказали большое влияние на государственных служащих. Центральный институт подготовки государственных служащих (СОТИ), созданный в качестве главного института по подготовке госслужащих, играл роль новатора в области подготовки госслужащих в течение последних 60 лет.

В этот период система образования и подготовки госслужащих в Корею успешно развивалась на фоне преобразований, происходивших во внутренней и международной среде. В рамках новой правительственной политики были инициированы и внедрены передовые системы образования развитых стран (СОТИ, 2009). Тем не менее, наступило время для создания творческой и практической системы образования и подготовки, и выхода наших институтов и практических подходов на глобальный уровень. В связи с этим существует необходимость в повышении качества сектора образования и подготовки. Признавая необходимость внедрения более качественной системы подготовки, в январе 2016 года СОТИ заново подтвердил намерение стать институтом мирового уровня в области подготовки государственных служащих. Созвучно этому изменению курса СОТИ был также переименован в Национальный институт развития человеческих ресурсов (НИИ).

В настоящем исследовании рассматриваются характеристики программ подготовки, которые СОТІ организовывал на протяжении 60 лет, и описывается новая парадигма развития человеческих ресурсов, согласующаяся с переменами в административной среде. В нем также предлагаются новые стратегии развития системы образования и подготовки с целью повысить конкурентоспособность государственной службы.

Методология исследования и теоретическая основа подготовки государственных служащих

Методология

В настоящем исследовании рассматривается несколько вопросов. Во-первых, какую роль сыграла подготовка госслужащих в удовлетворении ожиданий и целей ключевых правительственных стратегий в течение последних 60 лет. Во-вторых, в чем заключается основание для переименования СОТІ в Национальный институт развития человеческих ресурсов (НИИ). В-третьих, что представляет собой новая парадигма развития человеческих ресурсов и какие стратегии должны быть реализованы для достижения поставленных целей. Четвертым акцентом настоящего исследования является анализ 60-летней истории СОТІ, уделяя особое внимание роли, которую институт мог бы сыграть в разработке национальных стратегий развития. В-пятых, в нем представлены результаты изучения текущего спроса в области профессионального образования и подготовки госслужащих. Наконец, в исследовании рассматривается текущий статус СОТІ и некоторые нерешенные вопросы.

Значение подготовки государственных служащих

Подготовка государственных служащих рассматривается в качестве одного из аспектов развития человеческих ресурсов, которая дает государственным служащим возможность приобрести знания, навыки и умения в области своих профессиональных обязанностей, а также сформировать систему положительных ценностей и установок. Это созвучно мнению, что подготовка является деятельностью по обеспечению профессиональных знаний, которые необходимы государственным служащим для выполнения своих соответствующих ролей (Kang, 2000:

160). Вместе с тем, значимость проблемы подготовки растет, так как она все чаще рассматривается как комплексный набор мероприятий, направленный не только на обеспечение конкретных профессиональных знаний, но также помогающий государственным служащим раскрыть и реализовать свой потенциал и сформировать положительные установки и взгляды (На, 1999: 132). Таким образом, акцент в подготовке госслужащих должен быть сделан на развитие их потенциала и возможностей с целью эффективного определения и реагирования на изменения в административной среде и поощрения положительных целей и инициативности, а также укрепление их способности по приобретению, управлению и использованию знаний и информации. В этом контексте ННІ должен отразить данные новые тенденции в своей политике развития человеческих ресурсов и соответствующих системах подготовки и развития потенциала.

Влияние подготовки госслужащих

Согласно ряду исследований можно определить следующее влияние подготовки госслужащих на эффективность государственного управления⁴:

- *Повышение эффективности и производительности правительства*

Подготовка помогает госслужащим развить способности для выполнения соответствующих должностных обязанностей и реализовать свой потенциал в полной мере. Благодаря этому, обеспечивается их мотивация работать и испытывать большую удовлетворенность от того, чем они занимаются, и, соответственно, улучшать свою продуктивность, что, в конечном итоге, ведет к повышению эффективности и производительности правительства.

- *Повышение способности правительства реагировать на изменения*

Подготовка позволяет приобрести ряд новых знаний и опыт, необходимый для эффективного реагирования на быстрые

⁴ Choi, 2000 : 6 ; Kim, 2000 : 85-86.

изменения в административной среде, и одновременно формирует положительные установки и ценности. Это, в свою очередь, способствует повышению потенциала правительства по адаптации к изменениям в окружающей среде.

- *Повышение прозрачности и надежности правительства*

Подготовка позволяет госслужащим менять свое мировоззрение и установки таким образом, чтобы стать более удовлетворенными и продуктивными в том, чем они занимаются. Она также формирует этические стандарты государственной службы, что ведет к повышению прозрачности и надежности правительства.

- *Повышение способности правительства по управлению организациями и человеческими ресурсами*

Опросы, проводимые в рамках программ подготовки, позволяют выявить проблемы, существующие в управлении организациями и человеческими ресурсами, в том числе, такие вопросы как профессиональная компетенция, установки госслужащих, моральный дух на рабочем месте, коммуникации с коллегами, руководство и разработка должностных обязанностей. Эта информация позволяет правительству осуществлять управление организациями и человеческими ресурсами на систематической и гибкой основе.

60-летняя история СОТІ (1949-2010 гг.)

В настоящем разделе рассматриваются изменения, произошедшие в системе подготовки государственных служащих, и меры, предпринятые для ее совершенствования, уделяя внимание, в частности, роли СОТІ. Первый институт по подготовке госслужащих – Национальный институт подготовки госслужащих (НОТІ), был создан в 1949 году. В первые годы своей работы, институт оказывал базовую подготовку госслужащих без отрыва от службы во время испытательного срока. В программу подготовки входили лишь самые базовые курсы, так как интерес к подготовке и возможностям по ее проведению на момент создания НОТІ был ограниченным. Тем не менее, к 1960 году подготовка была признана важной частью процесса управления и развития человеческих ресурсов. Так, на основании Закона об образовании и подготовке государственных служащих и Закона о создании

Центрального института подготовки госслужащих (СОП) начала формироваться система подготовки госслужащих.

Ключевые функции СОП и достижения в области подготовки госслужащих

В широком плане ключевые функции СОП могут быть сгруппированы по двум категориям: морально-нравственное воспитание и программы подготовки на рабочем месте. Задача первой категории – обеспечить подготовку в области обязательных для соблюдения госслужащими принципов и культуры государственного управления. Военный переворот в 1961 году и установление Третьей Республики в 1963 году определили необходимость идеологического образования. В первые годы Третьей Республики, основное внимание в подготовке уделялось «образованию, подчеркивающему революционный дух и антикоммунизм». Поставщиком услуг в сфере такого образования стал СОП. С тех пор СОП обеспечивает морально-нравственное и идеологическое образование государственных служащих каждый раз, когда к выполнению своих обязанностей приступает новое правительство.

Вторая категория программ подготовки направлена на содействие в повышении профессиональных знаний госслужащих. Такие программы были начаты в 1960-х годах для подготовки по новым административным навыкам, в том числе навыкам планирования политики и современным методам управления. В 1990-х годах СОП обеспечивал более систематический подход к подготовке на рабочем месте с целью повышения общего потенциала в области политических мер, что позволяло госслужащим развивать свои административные навыки на комплексной основе. Начиная с 2010 года, с появлением цифровых технологий СОП внедрял различные методы подготовки с использованием ИКТ.

В период с 1949 года по настоящее время СОП было организовано 1682 курса, которые повторялись 3940 раз и охватили более 280 000 обучающихся⁵. Тем не менее, до конца 1970-х годов каждый год проводились только 10 курсов. В середине 1980-х годов количество было незначительно увеличено до 20 курсов, которые проводились на ежегодной основе до середины 1990-х годов. После этого

⁵ Годовые отчеты СОП за 2015, 2007 и 1991 гг.

количество курсов резко возросло – примерно 70 курсов в 2006 году и 100 курсов, начиная с 2011 года.

Рост количества курсов в начале 1980-х годов стал результатом внедрения новых программ профессиональной подготовки для недавно назначенных должностных лиц, расширения программы морально-нравственного и идеологического воспитания и добавления курсов подготовки и программ обучения, проводимых по заказу для иностранных госслужащих (Lee, 2010: 35-40). В 1990-х годах большее внимание стало уделяться специализированной подготовке и международной подготовке. В конце 1990-х годов в программу специализированной подготовки входили общая специализированная подготовка и факультативная специализированная подготовка. В начале 2000-х годов программа подготовки включала общие, общие специализированные, факультативные специализированные и международные курсы подготовки. В 2005 году были добавлены курсы подготовки по инновациям, а общая специализированная подготовка и факультативная специализированная подготовка были вновь объединены в один сегмент, как специализированная подготовка.

Изменения в государственной политике и подготовке госслужащих

Развитие системы подготовки госслужащих в Корее происходило на фоне перемен в национальной и международной среде, а также последующих изменений в государственной политике Кореи. На деле она была усилена, так как роль правительства была расширена и последующие изменения в правительстве нашли отражение в программах подготовки и их содержании.

В развитии подготовки госслужащих сыграли важную роль два аспекта (COTI, 2009). Во-первых, каждый раз с приходом нового правительства разрабатывался широкий спектр программ подготовки с тем, чтобы обеспечить политическую легитимность нового правительства и ознакомить с курсом, которым правительство было намерено следовать. По этой причине количество госслужащих, проходящих подготовку, резко увеличивалось в год, когда новое правительство вступало в свои полномочия. Например, объявлением в 1973 году новой идеологии власти – общенационального «Движения за новую деревню», во все базовые программы профессиональной подготовки был

включен недельный курс «Курс новой деревни». В 1975 году также была разработана отдельная программа, посвященная Движению за новую деревню. В 2006 году правительством Ро Му Хена был взят курс на модернизацию системы государственного управления, в результате чего были организованы многочисленные программы подготовки. В этот период вновь было отмечено резкое увеличение количества госслужащих, прошедших подготовку (СОТІ, 2009).

И, во-вторых, каждый раз при реализации правительством новых крупных политических инициатив, также разрабатывались и добавлялись к уже существующим соответствующие программы подготовки. Например, в 1962 году правительством был принят первый пятилетний план экономического развития и создано Бюро координации и планирования. В то же самое время, были организованы такие программы подготовки, как курс планирования и курс информационного планирования, с тем, чтобы помочь госслужащим повысить свой потенциал в области планирования. Затем, в 1967 году, когда было отмечено, что многие высокопоставленные должностные лица не владеют аналитическими навыками и потенциалом в области принятия политических решений для реализации пятилетнего плана развития, были разработаны дополнительные курсы подготовки в форме семинаров с целью повышения аналитических способностей. Таким образом, программы подготовки способствовали развитию и повышению у госслужащих способностей, необходимых для успешной разработки и реализации государственной политики (Lee, 2010: 45-46).

С точки зрения макро-перспективы, по мере расширения роли правительства Кореи и роста корейской экономики, увеличивалась и численность госслужащих. Также в соответствии с этой тенденцией происходили дальнейшие изменения и события в системе подготовки госслужащих (СОТІ, 2009).

Изменение парадигмы в правительстве и растущая необходимость в образовании и подготовке

Изменение парадигмы в правительстве

Адекватно реагировать на изменения в административных условиях невозможно, если использовать традиционную парадигму,

делающую акцент на «планировании» и «контроле». Сегодня необходима новая парадигма организации и функционирования правительства. Вкратце можно выделить следующие элементы такой парадигмы⁶:

- Демократическое и прозрачное правительство

Неуклонно растет спрос на демократические и прозрачные процессы принятия политических решений, открытых для контроля со стороны общественности. Практика небольших групп элиты – потенциально догматичных и консервативных – принятия решений без консультаций влечет за собой серьезный риск совершения политических ошибок. В этой связи существует необходимость дать возможность общественным объединениям и другим соответствующим заинтересованным лицам участвовать в процессе принятия решений и обеспечить учет их голоса и мнения, прежде чем политика будет сформулирована. Это тем более необходимо сейчас, поскольку политические вопросы становятся все более сложными, а требования к обеспечению социального равенства и достижению высокого уровня и качества жизни растут. Тем не менее, с появлением технологий онлайн-коммуникаций и быстрого обмена информацией у общества появилось больше возможностей для участия в процессе принятия решений. Что по-прежнему необходимо – это поощрять госслужащих к более активному взаимодействию с общественными объединениями и обществом в целом в процессе разработки политики. Такой подход будет способствовать построению более демократического процесса и обеспечению надежности государственной политики.

- Творческий подход к решению проблем

Растущая сложность и разнообразие административного пространства и условий привели к усилению неопределенности и нестабильности в процессе разработки политики. Таким образом, правительству необходимо укрепить свой потенциал по преодолению кризисов и приобрести навыки творческого решения проблем. Необходимо преобразовать негибкие, иерархические и «основанные на контроле» административные системы в системы, «основанные на поддержке» и отличающиеся гибкостью и реагированием на изменения.

⁶ Годовые отчеты COTI за 2015, 2007 и 1991 гг.

- Правительство, возглавляемое специалистами

Помимо растущей сложности вопросов, с которыми приходится иметь дело государственному сектору, появление интернета внесло изменение в порядок работы государственных служащих. В этой связи необходимо трансформировать существующие правительственные и административные структуры, функционально-ориентированные, негибкие и иерархические, в системы, в которых акцент делается на действенности в гибких рабочих взаимоотношениях наподобие проектных групп или сетевых организаций (OECD, 1997). Достижения в области науки и технологии привели к созданию общества, основанного на знаниях. В связи с этим растет спрос на человеческие ресурсы, которые обладают техническими знаниями и профессиональной компетенцией. В данном контексте необходимо разработать стратегию управления человеческими ресурсами, в которой основное внимание уделяется сотрудничеству, передаче полномочий и оценке на основе заслуг. В этой связи для внедрения этой новой парадигмы в систему государственного управления необходим переход от системы управления человеческими ресурсами, основу которой составляют «сотрудники широкого профиля», к системе, ориентированной на «специалистов».

- Управление человеческими ресурсами на основе заслуг

В условиях усиления конкуренции, как на национальном, так и международном уровне, принцип конкуренции, как он применяется в частном секторе, внедряется в частный сектор, в том числе, в государственном управлении (Kim, 2000: 85-87). По этой причине правительство Кореи прилагает целенаправленные усилия по созданию системы управления человеческими ресурсами, обеспечивающей вознаграждение на основе личной компетенции и достижений, которая предполагает наличие таких элементов как «система открытого найма», «наем на основе контракта» и «вознаграждение на основе заслуг». Она также направлена на применение элементов гибкости и действенности, так как они реализуются в частном секторе, посредством «обмена схемами управления человеческими ресурсами между государственным и частным сектором» и расширения возможностей обучения в государственном секторе (OECD, 1997).

Текущий статус и вопросы СОТІ (2011-2015 гг.)

Как уже упоминалось выше, в последние 60 лет наряду с происходившими переменами в правительстве и сфере государственного управления, СОТІ и его программы подготовки претерпевали непрерывную трансформацию. В этой связи представляется целесообразным изучить текущий статус института, а также дать оценку его перспективам на следующие 60 лет и далее.

Текущий статус

Созданный в 1949 году как Национальный институт подготовки госслужащих и реорганизованный в 1961 году под своим сегодняшним названием, СОТІ добился значительных успехов в проведении подготовки в различных областях. Он остается ведущим институтом для подготовки госслужащих и является движущей силой развития государственного управления страны. Одновременно с переездом в новое помещение в г. Жинчен (провинция Чунгбук) в 2016 году СОТІ взял курс на улучшение стандартов обучения и инфраструктуры с прицелом на будущее. Такое улучшение подразумевает не только создание новой организационной структуры и развитие объектов с целью заложить основу для долгосрочного роста, но и сохранить позицию лидера в области подготовки человеческих ресурсов для государственного сектора (СОТІ, 2015 г.).

Проблемы

Очевидно, что предлагаемые СОТІ программы подготовки отражают в достаточной мере потребности и тенденции развития человеческих ресурсов, по крайней мере, на первый взгляд. Об этом свидетельствует высокий уровень удовлетворенности, отмечаемый зарегистрированными участниками курсов подготовки⁷. Однако, по всей видимости, выбор предлагаемых курсов подготовки может быть улучшен. Для этого крайне необходимо решить следующие вопросы (СОТІ, 2014):

- Недостаточность подготовки в области ценностей государственной службы

⁷ Например, средний уровень удовлетворенности Программой подготовки кандидатов на должность директоров в 2014 году составил 92,8

Ценности, которыми владеют государственные служащие, оказывают влияние на общую результативность деятельности, поскольку они связаны с эффективной рабочей практикой и развитием доверия со стороны общественности. Программы подготовки СОП в области ценностей государственной службы были усовершенствованы в соответствии с политикой правительства по обеспечению дисциплины в государственном секторе. Тем не менее, соотношение подготовки, посвященной ценностям государственной службы, в базовых обучающих программах по-прежнему незначительно. Это составляет всего 5% от всех программ подготовки, в зависимости от курса (СОП, 2014). Кроме того стиль преподавания, основанный на «зубрежке» и стандартизированном подходе к обучению, часто критикуется как несоответствующий цели формирования необходимых ценностей у государственных служащих, поступающих на государственную службу (Choi, 2000).

- Опросы не отражают потребности слушателей

Для того, чтобы подготовка достигла поставленных целей, необходимо точно определить потребности слушателей. Тогда как нынешняя практика не позволяет выявить конкретные потребности в подготовке потенциальных слушателей. Процесс разработки планов подготовки и выбор соответствующих слушателей осуществляется в одностороннем порядке и не отражает взгляды и мнения госслужащих, являющихся «клиентами» курса подготовки. В результате потребности в подготовке госслужащих не отражены должным образом в содержании предлагаемых программ подготовки, равно как для участия в конкретной программе подготовки не выбираются наиболее подходящие слушатели. Понятно, что это приводит к недостаточному уровню предлагаемых курсов подготовки и неэффективному использованию бюджетных средств, выделяемых на подготовку.

- Единообразные программы, сосредоточенные на общих знаниях

Поскольку программы обучения формируются с учетом обратных отзывов, полученных в рамках малоэффективных опросов потребностей в подготовке, существует обширный перечень

курсов подготовки, которые госслужащие должны проходить, не имея возможности выбрать курсы, представляющие для них наибольший интерес. Такие единообразные программы сосредоточены на предоставлении общих знаний вместо того, чтобы обеспечить курсы подготовки и повышения квалификации, учитывающие индивидуальные конкретные потребности госслужащих.

- Недостаточный уровень подготовки для развития навыков управления должностных лиц руководящего звена

Курсы по развитию и наращиванию управленческих навыков и потенциала имеют более важное значение для госслужащих руководящего уровня, чем курсы, посвященные специфическим знаниям и навыкам, связанным с их работой. Тем не менее, текущие программы подготовки для сотрудников руководящего уровня не обеспечивают достаточный уровень подготовки в области управленческих навыков и знаний. Более того, в текущие программы не входят курсы подготовки по таким вопросам как управление конфликтами, методы разрешения споров или навыки ведения переговоров, процессы принятия решений, политический анализ и навыки решения проблем. Таким образом, необходимо организовывать курсы подготовки по развитию управленческих навыков госслужащих руководящего звена (Ha *et al*, 2004: 198-199).

- Аудиторные занятия на основе лекций и «зубрежки»

Чтобы достичь максимального эффекта, выбор методов и содержание курсов подготовки должны наилучшим образом соответствовать их охвату и цели. Помимо этого отбор слушателей программ подготовки должен осуществляться на основе ряда веских критериев отбора, которые позволят обеспечить представительство целевой группы госслужащих, нуждающихся в подготовке. Таким образом, текущий подход к обучению на основе лекций, возможно, будет нецелесообразным в программах подготовки, предназначенных для госслужащих руководящего звена, поскольку он не поощряет такой важный элемент обучения, как вовлеченность слушателя в учебный процесс. Доля таких программ подготовки растет; тем не менее, большинство из них по-прежнему проводятся в форме лекций.

- Отсутствие современной инфраструктуры обучения

Учебная инфраструктура, заведения и оборудование представляют физические ресурсы, которые поддерживают процесс эффективного проведения программ подготовки. Они являются ключевыми элементами, оказывающими влияние на эффективность подготовки. Этот вопрос актуален в сфере подготовки госслужащих (Park, 2012: 268). Однако, несмотря на постоянные усилия СОП по расширению физических ресурсов, используемых для проведения программ подготовки, в нем по-прежнему используется устаревшее и не функционирующее должным образом оборудование, а его учебные аудитории и здания не предназначены для использования интерактивных методов и приемов обучения. В целом уровень физических ресурсов, имеющихся в государственных учебных заведениях, проигрывает частным заведениям.

- Отсутствие программ подготовки руководящих кадров мирового класса

СОП были разработаны программы подготовки, ориентированные на иностранных должностных лиц, с целью обмена опытом и формированию и реализации политики в области национального развития и методам государственного управления Кореи. В рамках таких программ подготовки также изучаются примеры политических мер в различных сферах, направленных на поддержку усилий в области развития стран слушателей. И конечно, такие мероприятия помогают Корею налаживать взаимовыгодное сотрудничество с целью разработки стратегий совместного роста. Первая из таких программ подготовки была проведена в 1984 году для госслужащих Малайзии. На сегодняшний день более 4000 должностных лиц из 120 стран прошли такую подготовку (СОП, 2015). Помимо этого, начиная с 2008 года СОП сотрудничает с другими государствами, например, Китаем, Францией, Японией, Казахстаном, Россией, Сингапуром, США и Вьетнамом по проведению программ подготовки. С недавних пор СОП ведет переговоры с Чили, Германией, Турцией и ОАЭ по совместной разработке аналогичных обучающих мероприятий. Тем не менее, уже недостаточно просто обмениваться опытом Кореи и передавать знания. Настало время для развития способностей и профессиональных навыков госслужащих Кореи

в целях повышения их конкурентоспособности на глобальном уровне. Существует крайняя необходимость разработать и внедрить программы подготовки руководящих кадров мирового класса, которые позволят госслужащим существенно повысить свою международную конкурентоспособность и, следовательно, активно отвечать на глобальные вызовы.

Новая парадигма и стратегии для Национального института развития человеческих ресурсов (НИИ)

Необходимость изменить парадигму развития человеческих ресурсов

Для удовлетворения меняющихся потребностей в области повышения квалификации и профессиональной подготовки, обусловленных изменением парадигмы государственного управления, исключительно важно сформировать новую систему подготовки госслужащих. Такая система подготовки будет способствовать переходу от просто «подготовки» к «развитию человеческих ресурсов». Представление о том, что человек по своей природе пассивен, теряет свою актуальность, так как в наше время люди все чаще рассматриваются как активные партнеры, которые растут вместе с организациями. В связи с этим существует необходимость перейти от пассивной концепции «подготовки» к активной, ориентированной на будущее концепции «развития человеческих ресурсов».

В этом контексте НИИ должны разработать парадигму развития человеческих ресурсов, которая будет:

- укреплять ценности государственной службы в сложных и разнообразных административных условиях для удовлетворения потребности в наращивании и укреплении общественного доверия – важного элемента в плюралистических обществах с многообразием всемогущих интересов;
- внедрять упреждающую национальную рамочную основу развития человеческих ресурсов, способную эффективно противостоять вечной конкуренции на глобальном

уровне⁸. Система государственного управления должна развивать навыки глобальной конкуренции с тем, чтобы оказывать поддержку корейским компаниям эффективно конкурировать на глобальном уровне и активно реагировать на настойчивые требования открыть внутренние рынки.

Предложения для пересмотра системы подготовки госслужащих НИИ

В новой системе подготовки необходимо учесть следующее:

- Систематическая подготовка в области ценностей государственной службы

Как уже упоминалось, курсы подготовки СОПІ по ценностям государственной службы не имеют систематической основы. Они являются частью более широкой программы подготовки и проводятся периодически. Тем не менее, принимая во внимание, что система ценностей и установки госслужащих являются одним из важных элементов, оказывающих влияние на национальную конкурентоспособность, требуется пересмотреть подход к организации программ подготовки. При этом необходимо: [i] однозначно создать политическую поддержку и правовую основу для проведения курсов подготовки по ценностям государственной службы; [ii] пересмотреть и обновить все соответствующие документы с тем, чтобы отразить в них произошедшие изменения в среде, в том числе кодекс этики, кодекс поведения и правила этики, этическую хартию госслужащих (1980), кодекс практики для этической хартии госслужащих (1982); и [iii] создать организацию, целью которой станет проведение подготовки в области ценностей государственной службы и которая будет осуществлять планирование, координацию и оценку соответствующих программ подготовки и разрабатывать стандартные учебные программы по ценностям государственной службы, стандартные диагностические инструменты и стандартные учебные материалы.

⁸ Несмотря на то, что Корея занимает 11 место в глобальном рейтинге по ВВП, в рейтинге конкурентоспособности страна по-прежнему находится на 28 месте (IMD, 2015).

- Диверсификация методов обучения и применение ИКТ

Основным недостатком существующих программ подготовки является то, что они проходят в формате лекций и используют систему обучения, основанную на «зубрежке». Таким образом, существует необходимость разработать и использовать альтернативные методы обучения и расширить программы подготовки, которые будут поощрять активное вовлечение и участие слушателей, например, семинары, тематические исследования, групповые обсуждения и обучение на основе проекта. Также необходимо расширить программы подготовки, проводимые совместно с частным сектором, что позволит госслужащим лучше понять проблемы, существующие в реальном мире, развить деловое мышление, узнать больше об инновациях в бизнесе, приобрести знания о последних техниках и приемах в области управления. Помимо этого существует необходимость перехода от «аудиторного обучения тет-а-тет» к «индивидуальному обучению в онлайн-режиме» с использованием возможностей ИКТ. В этой связи наиболее эффективным способом станет внедрение различных программ подготовки в онлайн-режиме. Эффективность подготовки можно максимально повысить посредством дальнейшего усовершенствования текущих виртуальных учебных программ, методов и содержания онлайн-обучения и дистанционного обучения.

- Расширение программ подготовки, которые могут быть применены в рабочей среде

В подготовке госслужащих основное внимание должно уделяться тому, чтобы дать им возможность применить знания и навыки, приобретенные в ходе обучения, на рабочем месте, что позволит повысить их эффективность. Программы для руководителей высшего звена, предназначенные для возвращения руководящих кадров, могут служить форумом для общения с учеными мирового уровня, руководителями частного бизнеса и политическими и экономическими лидерами с целью повышения навыков в области принятия политических решений и управления (Ha *et al.*, 2004: 198). Помимо этого, для развития практических навыков в области политического управления более эффективными будут тематические исследования, посвященные конкретным политическим мерам и программам, чем обучение в форме лекций.

- Оценка обучающих программ

Слабым звеном в системе подготовки госслужащих в Корее является отсутствие системы оценки для измерения эффективности обучения. В большинстве случаев по завершению программы подготовки среди слушателей проводится опрос удовлетворенности. Тем не менее, существует необходимость в проведении на регулярной основе анализа эффективности и исследования целесообразности программ подготовки, а также создании системы оценки воздействия программ подготовки после их проведения. Для этой цели необходимо создать исследовательскую организацию, которая будет осуществлять мониторинг и оценку системы подготовки в целом и конкретных программ⁹.

- Наем инструкторов мирового класса

В настоящее время штат СОТІ / ННІ насчитывает 5-6 преподавателей. Таким образом, институт полагается главным образом на внешних инструкторов, которых приглашают для проведения большинства программ подготовки. Несмотря на то, что практика использования резерва внешних инструкторов является целесообразной, также существует потребность в найме штатных преподавателей, имеющих опыт по различным дисциплинам для проведения профессиональной и специализированной подготовки. Каждый штатный преподаватель будет ответственен за определенную сферу компетенции и должен иметь экспертные и современные знания, подкрепленные постоянной исследовательской работой, что позволит им активно реагировать на изменения, когда они происходят в области обучения. В частности, ННІ необходимо вести наем преподавателей, которые обладают глобальными компетенциями и владеют иностранными языками для того, чтобы проводить глобальные обучающие программы как, например, Программа глобального лидерства, которая будет внедрена в ближайшем будущем. Для привлечения преподавателей высокого уровня, ННІ необходимо усовершенствовать предлагаемые им финансовые и другие стимулы и условия, например, бессрочный контракт и др.

⁹ Поскольку на базе СОТІ неофициально действует организация под названием «Научно-исследовательский центр», будет целесообразным сделать ее статус официальным и расширить сферу ее компетенции и штат с целью осуществления функций мониторинга и оценки (СОТІ, 2014).

- Создание современной учебной инфраструктуры

Большинство обучающих программ ННІ сегодня проводятся в классических аудиториях. Таким образом, существует необходимость приобрести новые учебные помещения и современное оборудование, которое может поддерживать различные формы обучения, в том числе тематические политические исследования, форумы, семинары, обучение на основе учений, активное обучение и имитационные учения. Во многих международных частных компаниях существуют специальные учебные организации, располагающие современным оборудованием, например, системами видеоконференции, системами интерактивного виртуального обучения и информационно-поисковыми системами.

- Разработка глобальной программы для руководящих кадров

Для того, чтобы государственная служба Кореи смогла успешно адаптироваться к процессам глобализации и следовать быстрым изменениям, происходящим на международной арене, крайне важно развивать навыки и профессиональные компетенции госслужащих с целью понимания международных норм и эффективного решения международных вопросов. Посредством развития человеческих ресурсов, способных решать вопросы глобальной конкуренции, также необходимо повысить до глобального уровня компетенцию правительства в таких сферах как национальная оборона, экономика, социальная политика, культурная политика, наука, технологии и др. Помимо этого, необходимо развивать профессиональную компетенцию, которая необходима в таких вопросах на международном уровне как дипломатия, коммерция, торговля, культурный обмен, здравоохранение и спорт. Для достижения выше обозначенных задач, ННІ необходимо будет разработать программу для руководящих кадров мирового уровня, которая будет включать нормы корейского стиля руководства и примеры, относящиеся к национальной и социальной интеграции. Для этого институту также необходимо привлекать государственных должностных лиц из других развитых стран и руководителей частных компаний для проведения учебных курсов, с тем, чтобы корейские госслужащие могли взаимодействовать и сотрудничать с такими лицами и таким образом повышать свою глобальную конкурентоспособность.

Заключение

Несмотря на то, что Корея уже активно реагирует на информатизацию и становление общества знаний, возникает определенная озабоченность относительно того, что Корея рискует утратить свою национальную конкурентоспособность из-за жесткой конкуренции между странами и возросшей неустойчивости и неопределенности как во внутренней, так и международной среде. Такая озабоченность небезосновательна. В настоящее время в Корее наблюдается экономический спад и многочисленные оценки, проведенные в области национальной конкурентоспособности, показали отрицательные результаты. Таким образом, приоритетной задачей должно стать повышение национальной конкурентоспособности, что позволит Корее продолжать следовать по пути устойчивого развития. В этом контексте, крайне необходимо повысить также конкурентоспособность государственного сектора, прежде всего правительства. Особое внимание должно быть уделено обучению и подготовке госслужащих с целью поиска и развития талантливых человеческих ресурсов, поскольку они являются ключевыми элементами в повышении конкурентоспособности правительства.

Хорошо известно, что подготовка госслужащих сыграла роль в национальном развитии в эпоху экономического роста. Тем не менее, традиционная образовательная система продемонстрировала многочисленные ограничения, и, следовательно, она больше не является эффективной в наше время, когда информатизация, конкуренция с частным сектором, возрастающая сложность и диверсификация административных функций обуславливают новые потребности в обучении. Для содействия процессу национального развития, необходимо обеспечить максимально возможное качество подготовки на уровне, который предлагают своим сотрудникам конкурентоспособные на международном рынке частные компании. Тем не менее, очевидно, что текущая система подготовки госслужащих представляет собой устаревший, основанный на лекциях подход к обучению с малоэффективными учебными программами и неудовлетворительной системой оценки их воздействия.

В этой связи необходимо реализовать многоуровневую стратегию. Например, необходимо усовершенствовать подготовку по

ценностям государственной службы с целью развития у госслужащих положительных ценностей и установок. Во-вторых, необходимо проводить опросы для оценки потребностей в подготовке среди госслужащих с тем, чтобы точно определить их конкретные потребности в подготовке и разработать соответствующие учебные программы, которые действительно будут отвечать таким потребностям. Помимо этого, такие учебные программы должны проводиться с использованием разнообразных учебных методов и приемов и ИКТ. Для этого правительство должно выделять ресурсы и одновременно активно оказывать поддержку в достижении этих задач. В-третьих, необходимо расширить учебные программы таким образом, чтобы их можно было практически организовать на рабочем месте. В-четвертых, необходимо проводить периодический анализ эффективности затрат и исследование целесообразности учебных программ, а также создать систему для оценки их эффективности после проведения. В-пятых, необходимо вести наем инструкторов мирового уровня и разработать глобальные программы для руководящих кадров. В-шестых, необходимо модернизировать физические ресурсы путем обеспечения современных помещений и оборудования.

Реализация этих задач будет способствовать тому, чтобы новый Институт стал мировым лидером в обучении, а также позволил госслужащим Кореи повысить свою конкурентоспособность на глобальном уровне на основе постоянного взаимодействия с госслужащими из других развитых стран и руководителями частных компаний.

Создание НИИ может быть успешным только при условии, если все заинтересованные стороны обеспечат всеобъемлющую и постоянную поддержку и взаимодействие для достижения этой цели.

Библиография

На корейском языке¹⁰

Choi, Moo Hyun. (2015). "How to Deal with Training on Public Service Value?", Public HRD, Vol. 70: 48-51.

Choi, Yu Sung. (2000). "Ways to Improve Public Officials Training System", Korea Institute of Public Administration.

COTI, (1999). Annual Report, COTI.

COTI, (2000). Annual Report, COTI.

COTI, (2001). Annual Report, COTI.

COTI, (2006). Annual Report, COTI.

COTI, (2009). The Road to Human Resource Powerhouse, 60-Year History and New Horizon: 60-Year History of Public Officials Training (1949-2008), Gwacheon: COTI.

COTI, (2009). Annual Report, COTI.

COTI, (2014). "World-Class COTI", Internal Report.

COTI, (2015). Annual Report, COTI.

Ha, Mi Seung, Ha, Jae Ryeong, Kwon, Yong Soo. (2004). "Redesigning Public Officials Training System", Korean Public Personnel Administration Review, Vol. 3. No. 2: 177-205.

Ha, Tae Kwon. (1998). "Ways to Enhance Productivity in the Public Sector – with a Focus on Improvement in the Appointment System", by Lim Joo-young, Research on Public Sector Innovation (I), Korea Institute of Public Finance: 233-361.

Ha, Tae Kwon. (1999). "Ways to Enhance Competitiveness of Public Officials Training", Korea Institute of Public Administration, 60 Years of Korean Administration (1948-1968), Seoul, Bobmunsa: 129-150.

¹⁰ Данные источники представлены на корейском языке, их названия были переведены на английский язык автором в целях настоящего исследования.

Kang, Gi Chang. (2000). "Ways to Connect Public Officials Training and Personnel Management", *Research on Korea's Administration*, 9 (3): 158-192.

Kim, Pan Suk. (1999). "Ways to Enhance Competitiveness in Training", *Education/Training Information*, Vol. 37. 32-56.

Kim, Young Pyeong. (1997). "Ways to Develop Public Officials Training in the 21st Century – with a Focus on New Training Paradigm", *Seminar on Development of Public Officials Training, COTI*.

Lee, Geun Joo. (2010). *Analysis of Training for Central Government Officials after Korea's Liberation*, *Korean Public Personnel Administration Review*, Vol. 9, No. 1, 31-57.

Park, Jong Deuk. (2012). "Analysis of Relative Importance and Priority of Civil Servant's Education Training Policy: Using Analytic Hierarchy Process (AHP) method", *The Journal of the Korea Contents Association*, Vol. 12, No.4: 263-272.

Park, Jung Hoon and Choi, Yu Sung. (1997). *Ways to Overhaul Training Programs of COTI: with a Focus on New Leader Development Program and Senior Executive Program*, *Korea Institute of Public Administration*.

На английском языке

IMD World Competitiveness Centre. (2015). *Yearbook 2015*. <http://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-yearbook-ranking/>

Kim, Pan Suk. (2000). "Administrative Reform in the Korean Central Government: A Case Study of the Dae Jung Kim's Administration", *Asian Review of Public Administration*, Vol. XII, No. 2: 81-95.

OECD. (1997). *Public Service Training in OECD Countries*, *Sigma Papers No. 16*, OECD Publishing.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, MA: Little, Brown and Co.

НЕДОСТАЮЩИЙ ЭЛЕМЕНТ: ИЗУЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В УЧЕБНЫХ ПРОГРАММАХ МАГИСТРАТУРЫ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (МРА)

Наоми Кайден¹

Резюме

Почему в учебных программах магистратуры в области государственного управления в Соединенных Штатах не уделяется должное внимание изучению административного права? В свете заявленной приверженности принципам демократического управления и верховенства закона, этот пробел в академическом образовании профессиональных государственных служащих вызывает удивление и, отчасти, замешательство. Государственные служащие не только имеют право, но и обязаны согласно закону использовать государственную власть для принятия решений и мер в общественных интересах. Тем не менее, изучению теории, процессов и практики административного права, по всей видимости, уделяется мало внимания или не уделяется внимания вообще при подготовке госслужащих для выполнения таких задач.

Ключевые слова: административное право, образование в области государственного управления, учебная программа МРА

Введение

Почему в учебных программах магистратуры в области государственного управления в Соединенных Штатах не уделяется должное внимание изучению административного права? В свете заявленной приверженности принципам демократического управления и верховенства закона, этот пробел в академическом образовании профессиональных государственных служащих вызывает удивление и, отчасти, замешательство. Государственные служащие не только имеют право, но и обязаны согласно закону использовать государственную власть для принятия решений и мер в общественных интересах. Тем не менее, изучению теории,

¹ Почетный профессор, департамент политических наук, Калифорнийский государственный университет, Лос-Анджелес, ncaiden@calstatela.edu

процессов и практики административного права, по всей видимости, уделяется мало внимания или не уделяется внимания вообще при подготовке госслужащих для выполнения таких задач. Должна ли дисциплина административного права входить в учебную программу магистратуры в области государственного управления (МРА)?

Настоящая статья начинается с примера изучения административного права в учебных программах в области государственного управления. В следующем разделе обсуждается то, каким образом эта дисциплина может быть интегрирована в учебные программы в области государственного управления. В третьем разделе приводится пример из книги Аманды Олейарски (Amanda Olejarski (2013) *«Административное усмотрение в действии: Концепция суверенного права государства на отчуждение частной собственности»* с тем, чтобы проиллюстрировать потенциал тематических исследований по конституциональному и административному праву в системе образования и подготовки в сфере государственного управления. В заключении статьи приведены краткие примеры актуальности административного права в сфере государственного управления.

Изучение административного права

Под административным правом обычно понимается отрасль права, регулирующая деятельность государственных учреждений, в том числе нормотворчество и правоприменение (регулирование), порядок рассмотрения отдельных дел (включая специальные административные суды), осуществление государственной политики и организационный менеджмент. Это не новая дисциплина. Так, на заре становления Соединенных Штатов, Министр финансов США Александр Гамильтон посвятил многие часы разработке нормативных актов в сфере строительства и использования маяков и составлению директивных документов по новосозданной таможенной службе (которые использовались вплоть до 1960-х годов!) (Caiden, 2006). По мере усиления государственных функций росла и роль государственной администрации, как и объем нормативно-правовых актов, административных решений и судебных дел, затрагивающих права и интересы граждан. Административное право получило статус комплексной специализации в области юридического

образования, о чем свидетельствует ряд объемных, дорогостоящих и многочисленных изданий по административного праву.

Почему студенты программ государственного управления, не планирующие работать юристами, изучают административное право? Причины заключаются в природе эффективного, демократического государственного управления, которое одновременно обеспечивается и ограничивается верховенством закона. В принципе, административное право может быть переосмыслено и переопределено в более общем плане как взаимодействие государственного управления и права: важность обеспечения надлежащего судопроизводства, роль судебного пересмотра, верховенство Конституции и профессионализм в осуществлении административного усмотрения.

Надлежащее судопроизводство

Надлежащее судопроизводство в административном праве было закреплено в Законе об административной процедуре 1946 года (ЗАП) и последующих федеральных законах. ЗАП устанавливает стандарты и определяет процедуры в отношении федерального нормотворчества, вынесения решений государственными учреждениями, слушаний, административных судов, решений и пересмотров и официальных действий. Он предполагает обеспечение открытых процессов, уведомлений, опубликования и добросовестности для получения публичных комментариев при принятии решений и защиту граждан от произвольных или субъективных действий со стороны должностных лиц. Надлежащее судопроизводство является важной частью системы государственного управления, и представляется обоснованным, что студенты должны понимать, быть способны сформулировать и ожидать его осуществления.

Судебный пересмотр

В отличие от многих европейских стран, где существует отдельная унифицированная система административных судов, в большинстве стран общего права, как Соединенные Штаты, действующая судебная система наделена правом пересмотра делегированных полномочий государственных учреждений.

Постановления, решения и меры отдельных должностных лиц и административных учреждений являются предметом пересмотра процессуальных или материальных условий на основании критериев, установленных и применяемых судебными органами. Потенциал в области судебного пересмотра должен способствовать повышению осведомленности государственных служащих о конституционных и правовых ограничениях применительно к их действиям, и их обязанностях по принятию решений на основе разумной оценки фактов и знаний действующих законов и судебных постановлений. Изучение главных фактов и контекстов крупнейших судебных дел, связанных с государственным управлением, обоснований для таких судебных решений и их последствий для осуществления государственного управления составляют неотъемлемую часть образования в сфере государственного управления.

Конституционные права

Поскольку очень многие сферы соприкосновения должностных лиц и граждан затрагивают права, предусмотренные Конституцией (в частности, Первой, Пятой, Восьмой и Четырнадцатой поправками), не удивительно, что многие административные споры легко превращаются в конституциональные споры. Результатом является создание свода конституциональных юридических прецедентов, регулирующих многообразные вопросы, как, например, практика приема в университетах, определение таких терминов как заболоченные уголья, задержания сотрудниками полиции, городское трудоустройство, обеспечение дисциплины в школе, дискриминация при найме, допустимость в качестве доказательства записей телефонных разговоров, конфиденциальность коммуникаций и природоохранные регламенты. В связи с тесной взаимосвязью между административным и конституциональным правом, определение административного права, таким образом, должно быть расширено с учетом соответствующих аспектов конституционного права. Будущие специалисты-практики не только должны знать конституционные права в целом, но и уметь применять и оценивать их в сфере своей компетенции и в каждодневной работе.

Усмотрение

Административное право касается не только прав людей, но также и осуществления законных и обоснованных государственных мер в интересах общества и для общего блага. При исполнении своих обязанностей государственные служащие используют административное усмотрение для принятия решений на основании своих официальных полномочий и профессиональных знаний. Olejarski (2013) определяет административное усмотрение как использование специалистами «неформальной власти, или способности интерпретировать политику, законы и другие нормативные акты» (стр. 21). От чиновников ожидается, что они будут осуществлять функции правительственных учреждений экономичным, эффективным и действенным образом для достижения общественных благ, и в то же время будут уделять должное внимание правам людей. Общество, соответственно, зависит от того, каким образом специалисты-практики подходят к выполнению своих обязанностей – их добросовестности, заинтересованности в общественном интересе, профессионализме и компетенции, объективности и знаниях в контексте организационных ограничений, институтов и культуры – представляющих саму суть государственного управления.

Ответственные правительства относятся серьезно к административному праву. Так, в штате Калифорния действует Управление по административному праву, которое рассматривает административные нормы, разрабатываемые более чем 200 государственными учреждениями, на предмет соответствия с ЗАП штата Калифорния. Оно «гарантирует ясность, необходимость, юридическую законность и доступность нормативных актов для общественности» (Управление по административному праву штата Калифорния). Также существует Управление административных слушаний – квазисудебный орган, который рассматривает от 10 000 до 14 000 административных дел ежегодно с целью «обеспечить нейтральный форум для справедливого и независимого разрешения административных дел и, как следствие, надлежащего судопроизводства и уважения достоинства всех лиц» (Управление административных слушаний штата Калифорния).

В основе вопроса изучения административного права в образовании в сфере государственной службы лежит характер современного государственного управления – размер, охват и комплексность управления; степень, в которой формирование

и реализация государственной политики зависит от профессиональных государственных служащих; необходимость включения квазизаконодательного и квазипрецендентного права в административное государство; и важная роль прецендентного права в урегулировании административных и конституциональных вопросов, возникающих между правительством и гражданами (Kaufman, 2001; Rohr, 1986; Rosenbloom, 1983, 1994).

Подход к административному праву

Отсутствие предмета административного право в текущих учебных программах в сфере государственного управления очевидно – так, существует лишь несколько отдельных курсов (хотя есть ряд учебных программ, которые включают курс по государственному управлению и праву), а ведущие журналы по вопросам государственного управления редко публикуют статьи, посвященные этому вопросу. Одной из причин является конкуренция между многочисленными курсами, которые могут быть включены в учебную программу МРА. Другая причина заключается в том, что студенты часто делают выбор в пользу «практических» предметов, «навыков, востребованных на рынке» и «реального опыта». Факультеты без юридической специализации также могут не иметь подходящей квалификации или интереса к преподаванию административного права. Также не совсем обоснованным является включение этой дисциплины в программы государственного менеджмента или государственной политики, которые в последние годы во многом разделили государственную административную деятельность между собой. Студенческий состав также изменился – в нем стало больше студентов, планирующих работать в некоммерческом секторе, которые могут посчитать, что многие аспекты государственного управления им не нужны. Административное право, как правило, считается узкой специализацией, неинтересной для большинства студентов, и не играющей большой роли для развития карьеры.

Тем не менее, существует ряд учебных пособий, которые были разработаны для студентов административного права. Пионером был Дэвид Розенблум со своей книгой «Влиятельное государственное управление: понимание менеджмента, политики и закона в государственном секторе», впервые опубликованной в 1986 году и на сегодняшний день представленной в 8 издании

(Rosenbloom, Kravchuck, & Clerkin, 2014). Основная тема этой работы о необходимости учета конституционных аспектов в решениях и мерах, принимаемых государственными работниками, была продолжена в двух последующих исследованиях – «Конституциональная компетентность для государственных менеджеров: примеры и комментарии (Rosenbloom, Carroll, & Carroll, 2000) и «Государственное управление и закон: практическое руководство для государственных работников (Rosenbloom, O'Leary, & Chanin, 2010).

В ряде других изданий больше внимания уделяется административному праву. Три последних работы (Barry & Whitcomb, 2005; Hall, 2014; Rosenbloom, 2014) посвящены аналогичным темам: введение, объясняющее административное право, его история и контекст; законотворчество; делегирование; судебный пересмотр; и общие качества или критерии, например, прозрачность, справедливость или подотчетность. Учебник Steven Cann (2006) разделен на 3 раздела: политика, демократия и бюрократия; административный процесс; и материальные аспекты административного права. Во всех работах предоставлены материалы по судебным делам для обсуждения. Также существует литература, посвященная правовым аспектам администрирования в таких специальных областях как здравоохранение, кадровая политика или окружающая среда и более специализированным темам, например, ответственности государственных служащих (Lee, 2005).

Эта легкодоступная литература обеспечивает хорошее начало, но сама по себе не решает проблему продвижения знаний и понимания административного права. Маловероятно, что просто добавив курс или прочитав книгу, можно будет достичь двух важных задач: интеграция и применение. Во-первых, необходимо интегрировать и интернализировать имеющиеся у студентов знания и понимание административного права с тем, чтобы они были отражены на протяжении всего процесса их обучения (в противоположность самостоятельной дисциплине, отделенной от остального содержания учебной программы). Во-вторых, студенты должны понимать и ценить свою роль в применении административного права в повседневном применении административного усмотрения. Как этого можно добиться?

Во-первых, административное право имеет широкое отношение к современному миру государственной службы. Почти каждый предмет, который можно обнаружить в учебной программе МРА, может включать аспект административного права. Например, действия чиновников низового уровня (социальные работники, полиция, тюремная администрация, учителя) неизменно ведут к возникновению конфликтов с общественностью, и часто создают проблемы для применения их дискреционной власти. К вопросам организационного менеджмента и культуры можно подойти с точки зрения необходимости баланса между юридическими ограничениями и ценностями и другими соображениями. Деятельность в сфере управления человеческими ресурсами и бюджетирования ограничивается необходимостью соблюдения закона и надлежащего судопроизводства. Городское планирование, природопользование и устойчивое развитие связаны с вопросами лицензирования, допустимого землепользования и суверенного права государства на принудительное отчуждение собственности. Административное право может быть включено в анализ этих и других вопросов, а также в общее введение и заключение в программах высшего образования.

Во-вторых, административное право, оставляет достаточный простор для обсуждений. Один из моих студентов, имеющий значительный практический опыт в государственном секторе, рассказал классу, что он легко может приобрести опыт, который требуется в рамках курсов МРА, прочитав самостоятельно книги, но он считает важным взаимодействие и обсуждение с другими студентами и преподавателями. Применение навыков, предполагающих рассуждение, убеждение, учет конкурирующих ценностей, столкновение с противоположными мнениями и взаимодействие позволяют осуществить практическое обучение. С тем, чтобы административное право стало важной частью профессиональной подготовки студентов, его необходимо представить в такой форме, которая позволит стимулировать диалог, открытость, дебаты, толерантность и анализ комплексных проблем в противоположность использованию простых и вынужденных решений. Таким образом, знания и ценности будут перенесены не только в учебные программы в целом (в зависимости от их формальной структуры), но также и в применение на практике в государственное управление.

Я размышляла над этими вопросами на протяжении многих лет преподавания общего курса «Философия государственной службы» в рамках магистерской программы в области государственного управления Калифорнийского государственного университета в Лос-Анджелесе. С течением времени я включала в программу все больше литературы, посвященной вопросам административного и конституционного права, а в 2013-2014 годах – в мой последний год преподавания – я обнаружила книгу Аманды Олеярски (2013) «Административное усмотрение в действии: концепция суверенного права государства на отчуждение собственности» и сделала ее центральным элементом учебного курса. Одно судебное дело в сфере незнакомой для большинства студентов стало основой для дискуссий в классе, которые варьировались от нормативных соображений конституционности и профессионализма государственной службы до эмпирических аспектов применения административного права. Цель книги заключалась не только в том, чтобы стимулировать диалог по важному вопросу права государства на принудительное отчуждение имущества, но также продемонстрировать потенциал актуальных и интересных тематических исследований с целью пролить свет на взаимодействие закона и государственного управления.

Административное право:

Административное усмотрение в действии

В основу книги «Административное усмотрение в действии» (Olejarski, 2013) легло решение Верховного суда 2005 года по делу *Кело против города Нью-Лондон*. Д-р. Олеярски компетентно объясняет прецеденты, принятые во внимание судом, подробности решения и поставленные на карту интересы. В то же время в книге затрагиваются нормативные и эмпирические аспекты «административного усмотрения в действии» и роль специалистов-практиков до и после решения по делу *Кело*.

Конституционное право государства на принудительное отчуждение частной собственности правительством предусмотрено Пятой поправкой, которая гласит, что государство «не имеет права изымать частную собственность без справедливого вознаграждения». Применение данного административного права

может принципиально затрагивать жизни людей и интересы бизнеса и подрывать права общественности в целом в отношении прав владельцев частной собственности. На практике это зависит во многом от того, каким образом чиновники используют свое усмотрение для определения понятий «отчуждение», «государственные нужды» и «справедливая компенсация» и того, согласятся ли суды с этой интерпретацией.

Вкратце, обстоятельства дела были следующими. В 1990 году Штат Коннектикут объявил город Нью-Лондон «малоимущим муниципалитетом». В 1998 году штатом было учреждено государственно-частное предприятие New London Development Corporation (NLDC) и одобрено создание инвестиционного фонда в целях реконструкции жилых районов и строительства парка. Еще ранее компания Pfizer Corporation выступила с предложением о строительстве научно-исследовательского центра стоимостью \$300 млн. долларов США в бедном районе Форт-Трамбулл, также планы по строительству были озвучены и другими частными компаниями (Olejarski, 2013, p. 40). Городские власти наделили NLDC правом на отчуждение частной собственности, которым они воспользовались чтобы «отнять» несколько частных участков в районе. Сюэтт Кело и другие домовладельцы обратились в суд и проиграли. Пятью голосами против четырех Верховный суд принял решение, что «отчуждение» частной собственности в целях экономического развития, включающих частное строительство, было конституциональным. При этом Суд также подчеркнул, что, «ничто по нашему мнению не мешает любому штату применять более ограничительное толкование права отчуждения», тем самым передав вопрос для урегулирования обратно штатам (Olejarski, 2013, p. 41).

Д-р Олеярски провела ряд интервью с должностными лицами и жителями, выясняя обстоятельства дела. Несмотря на то, что жители Форт-Трамбулл изначально высказывались в поддержку развития района, они хотели, чтобы местная община участвовала в разработке плана (Olejarski, 2013, p. 61). Тем не менее, несмотря на проведение общественных слушаний и ряда встреч с общественностью, жители поняли, что не имеют возможности каким-либо образом повлиять на решения. К тому моменту, когда комитет по планированию и зонированию провел фактическое публичное слушание по плану в январе 2000 года, на котором

городской совет проголосовал за разрешение NLDC применять право отчуждения, было уже слишком поздно (Olejarski, 2013, p. 62). Жители района поняли, что у них нет реальной возможности для оспаривания ключевых вопросов – определения характеристики района, тактики NLDC и изъятия частных владений для частного строительства. Больше всего несправедливым и неправильным им показалось отсутствие прозрачности (отсутствие информации о процессе) и подотчетности (использование государственно-частного предприятия).

Каковы были последствия решения по делу *Кело*? Юридические решения – это одно, их исполнение – другое, и в индивидуальных случаях исполнение – это все, особенно в тех случаях, когда решение подразумевает толкование. Эта задача ложится на плечи государственных служащих, а также тех, кто работает на подрядные организации, как, например, NLDC. От них требуется обеспечить баланс между политикой и индивидуальными правами, оказывать консультации, организовывать процессы, составлять документацию, выяснять, осуждать, содействовать, руководить, осуществлять руководство и надзор, а также нести ответственность за свои действия. Практическая реализация суверенного права на отчуждение частной собственности представляет собой особую сложность в связи с высокой ценой вопроса, охватом и потенциалом правительств, переплетением государственных и частных интересов, а также сравнительно расплывчатыми рекомендациями в области конституции, законов и прецедентного права. Отсюда и важность административного усмотрения и уверенности владельцев собственности, компаний-застройщиков, выборных должностных лиц и заинтересованных граждан в профессионализме и добросовестности чиновников.

Каким образом чиновники должны реализовать свои дискреционные полномочия? Если ответить кратко – в соответствии со своими профессиональными ценностями. Вторая глава «Административного усмотрения в действии» обсуждает профессионализм, связанный с применением административного усмотрения. Государственные служащие должны быть компетентными и грамотными на основании своего образования и опыта; должны осознавать значимость выносимых ими рекомендаций и решений; должны быть не только объективными, но также гибкими, заинтересованными и сострадательными;

должны быть справедливыми и руководствоваться здравым смыслом; и должны действовать на основе принципов добросовестности и этики.

Каким образом чиновники *применяют* свои дискреционные полномочия? Олеярски определяет специалистов-практиков как «ищущих выход» через дебри конфликтующих ценностей и интересов. Результаты ее исследования и проведенные интервью демонстрируют существование многочисленных балансов, которые профессиональные чиновники обязаны обеспечить в событиях, служащих причиной судебного дела, и после его разрешения. Помимо других вопросов, автор просила практикующих специалистов поделиться мнением по вопросу отчуждения собственности в целях экономического развития, о том, куда они обращались за руководством при принятии решений, и каким образом условия, в которых они работали, оказывали влияние на их соответствующую заботу об интересах общины или политические последствия. Полученная информация была использована для продуктивного обсуждения среди студентов и может быть организована по нескольким отдельным, но связанным вопросам следующим образом:

- **Профессиональная компетенция, уравновешенная ценностями, нормами этики и морали.** Профессиональная компетенция и знания могут легко привести к высокомерию, беспринципности, или эгоистическому цинизму. Не обеспечив информирование населения о процессах, связанных с отчуждением собственности, город и чиновники в деле *Кело* использовали свои знания для продвижения интересов одной стороны.
- **Проактивность, уравновешенная благоразумием и добросовестностью.** Специалисты-практики вправе поддерживать и продвигать легитимную политику своих учреждений, когда они считают, что эта политика идет на общественное благо. Но цель не должна оправдывать средства: в деле *Кел*, механическое исполнение обязанностей для выполнения заранее принятого решения способствовало подрыву доверия населения и негативному отношению к тому, что должно было стать продуманным и объективным решением.

- **Соблюдение требований закона, уравновешенное этическими компонентами сложных решений.** Специалисты-практики стремятся принять решения, действуя в правовых рамках и руководствуясь своими ценностями. Изучая дело *Кело*, автор выяснила, что чиновники, по всей видимости, приняли меры, насколько это возможно, для того, чтобы избежать судебных исков, связанных с изъятием частной собственности. Они пытались найти баланс между затратами по реализации права на отчуждение собственности (в рамках политики, например, связанной с переселением из жилья после природных бедствий или предпринимаемой в отношении тех, кто отказывается уезжать) и своими дискреционными полномочиями по толкованию «справедливого вознаграждения».
- **Ответственность перед общественным интересом в целом, уравновешенная способностью к реагированию на проблемы населения.** Дело *Кело* ставит обязательную задачу создания возможностей для бизнеса, создания новых рабочих мест и «возрождения районов» в противовес интересам населения существующих районов. Оно наглядно показывает переплетение государственных и частных интересов, так как в финансово тяжелые времена экономическое развитие, вероятнее всего, будет подразумевать привлечение частного бизнеса и создания государственно-частных партнерств, как, например, NLDC. Лица, опрошенные автором, в основном соглашались, что применение суверенного права на отчуждение было оправдано интересами экономического развития, но лишь единицы одобрили его применение в целях замены одного объекта частной собственности на другой.
- **Административная независимость, уравновешенная политическим контролем и подотчетностью.** Ответы местных чиновников на вопросы, заданные автором, не дали достаточного подтверждения традиционного разделения сферы политики и сферы государственного управления. Картина, скорее свидетельствовала в пользу взаимного сотрудничества, что аналогично наблюдению Nalbandian (2005): «взаимозависимость между политическими и выборными должностными лицами, дублирование ролей,

взаимодополняемость и разделение обязанностей, а не резкое разграничение».

- *Государственная служба как призвание, уравновешенное административными интересами.* Какими бы великими не были бы идеалы специалистов-практиков и их забота об интересах клиентов, населения, или общественном интересе, им приходится иметь дело с бюрократическими реалиями и действовать, в частности, в соответствии с контролем и указаниями своих вышестоящих руководителей. Тем не менее, на вопрос автора о том, к кому специалисты-практики обращались за указаниями, респонденты упоминали коллег как из своей, так и других сфер компетенции, руководителей местных общин и выборных должностных лиц, знакомых с конференций и других встреч, но не вышестоящих руководителей. Они подчеркивали неофициальную координацию переговоров, межличностные отношения и способность убеждения, предусмотренную административными навыками.
- *Экономия, эффективность и действенность, уравновешенные способностью к реагированию, ответственностью и репрезентативностью.* В связи с делегированием правительственных полномочий по применению права отчуждения частной собственности в пользу назначенной государственно-частной корпорации, дело *Кело* подчеркнуло контраст между государственными и частными методами ведения дел. Очевидно, что компания NLDC не была ответственна или подотчетна каким-либо образом перед жителями Форт-Трамбулл, а, по всей видимости, действовала, в первую очередь, в интересах частного бизнеса, в частности компании Pfizer Corporation. Руководствовались ли менеджмент компании и ее сотрудники ценностями профессионализма в государственной службе, либо же просто были мотивированы достижением поставленной задачи? NLDC не участвовала в исследовании и интервью, проведенных автором, поэтому ответа на этот вопрос мы не знаем.

С точки зрения административного права книга «Административное усмотрение в действии» дает возможность студентам изучить вопрос с различных аспектов. Во-первых, в ней описывается и анализируется эволюция правовых концепций через призму резонансных прецедентов, а также исследуются мотивы, лежащие в основе меньшинства и большинства голосов в решениях Верховного суда. Важно, чтобы студенты могли не только перечислить названия и результаты судебных решений, но также уметь определить социальные и правовые перемены, которые могли оказать влияние на последующие решения, понимать мотивы и стремления реальных людей, являвшихся участниками этих дел, и ценить проблемы и доводы обеих сторон.

Во-вторых, «Административное усмотрение в действии» было написано с целью содействия диалогу с тем, чтобы объединить людей. По словам Олеярски (2013):

«Пока люди будут говорить, вещи должны меняться к лучшему. И по мере того как я проводила интервью, я пришла к пониманию, что проблема заключалась в суверенном праве государства на отчуждение: оно стало таким противоречивым вопросом, который специалисты-практики и население перестали обсуждать друг с другом и стали обсуждать через посредников».
(р. xvi)

И хотя автор главным образом затрагивает вопрос суверенного права на отчуждение, необходимость диалога равным образом относится и к другим спорным вопросам, с которыми приходится иметь дело студентам, изучающим административное право.

Наконец, контекст имеет значение для понимания того, каким образом суды принимают решения, а чиновники интерпретируют закон и применяют его на практике. Многие студенты будут знать об обстоятельствах дела *Кело*, в котором местное правительство, испытывающее финансовые проблемы, решило прибегнуть в качестве единственного пути к спасению к привлечению внешних инвестиций посредством налоговых льгот и других стимулов. Но такой сценарий может обернуться совершенно иным образом в других обстоятельствах. После дела *Кело* в 43 штатах были приняты на законодательном уровне права правительства «изымать» частную собственность в целях экономического

роста, в том числе для частного строительства (Olejarski, 2013, p. 41). Перед лицом затяжных финансовых затруднений (Байонна, Нью-Джерси), стихийных бедствий (Нью-Орлеан, ураган Сэнди), банкротства (Детройт) или рецессии (Ричмонд, Калифорния) города стали искать свои собственные пути, которые могут потребовать, а могут и не потребовать, применения суверенного права на отчуждение частной собственности. В этой связи Олярски подчеркивает необходимость в проведении большего числа тематических исследований с целью углубления и расширения понимания суверенного права государства на отчуждение частной собственности и других вопросов в различных контекстах.

Постскриптум. По иронии, спустя 4 года после вынесения решения по делу *Кело*, компания Pfizer приняла решение уйти из Нью-Лондона, отменив планы по созданию 1400 рабочих мест. Запланированное восстановление так и не состоялось и в 2009 году на месте скромных домов бывшего района Форт-Трамбулл остались только заросшие сорняком пустые участки земли (McGeehan, 2009). (Более подробный обзор книги «Административное усмотрение в действии» см. Caiden, 2014. Подробные комментарии см. Olejarski & Farley, 2015.)

Актуальность административного права

Дальнейшее изучение вопроса суверенного права государства на отчуждение частной собственности может представлять интерес для более широкой аудитории студентов, изучающих административное право, в том числе тех, кто интересуется вопросами городского планирования, экономического выздоровления, фискальной политики, энергетической и природоохранной политики и менеджмента, совместного местного управления, устойчивого развития и др. При этом охват административного права, конечно, намного шире. Почти каждый день в прессе упоминаются дела, которые могут иметь последствия для специалистов в разных сферах государственного и некоммерческого управления. В рамках данной работы можно представить лишь несколько примеров.

Управление кадрами

В 2007 году, при поддержке генерального прокурора, объединение афроамериканских пожарных подало иск к пожарному департаменту города Нью-Йорк, в котором закрепились практика расовой дискриминации путем «применения проверки при трудоустройстве, практически не имеющей никакого отношения к работе пожарных и исключающей непропорциональное количество кандидатов-представителей этнических меньшинств» (“A New Fire Commissioner”, *The New York Times*, May 13, 2014, A18). В марте 2014 года дело было окончательно урегулировано, а выплата компенсации обошлась городу в \$98 млн. долл. США. (Santora & Schwartz, 2014). В 2014 году в деле *Верргарра против штата Калифорния*, судья Верховного суда Лос-Анджелеса признал неконституционными законы и нормы, регламентирующие условия найма учителей государственных школ в Калифорнии, так как они лишали студентов из малоимущих групп населения и этнических меньшинств права на обучение талантливыми учителями (Medina, 2014). Два года спустя, решение было пересмотрено Апелляционным судом Калифорнии, а несколько месяцев спустя последующая апелляция была отклонена, когда Верховный суд Калифорнии отказал во вторичном слушании по делу (Blume & Resmovits, 2016; Medina, 2016).

Иммиграция

Работники службы иммиграции имеют право допрашивать и задерживать подозреваемых в незаконной иммиграции, но отказались от проведения таких мероприятий в «деликатных» местах, например, школах, молельных домах, больницах или на демонстрациях. Однако они по-прежнему продолжают проводить задержания иммигрантов в непосредственной близости от зданий суда, при этом защитники утверждают, что цель заключается в том, чтобы не дать иммигрантам возможности осуществить свое право на надлежащее судопроизводство или применение закона. В ответ было издано новое руководство для работников на местах по проведению правоприменительных мер в непосредственной близости от зданий суда, но на момент написания этого доклада содержание этого руководства не было раскрыто (Semple, 2014). Что должен представлять собой баланс между доступом к правосудию для всех граждан и эффективным и безопасным применением

иммиграционного законодательства? Иммиграционные вопросы также подчеркивают роль административных судей, поскольку иммиграционные дела рассматриваются в 56 иммиграционных судах, подчиняющихся министерству юстиции; в 2016 году было заявлено о более чем 520 000 нерассмотренных дел с соответствующей задержкой слушаний по ним (Preston, 2016).

Нормативные акты Закона о доступном медицинском обслуживании

Управление ресурсов и услуг здравоохранения (HRSA) является главным федеральным агентством по улучшению доступа к медицинскому обслуживанию для малообеспеченных лиц и регулирует программу ценообразования медикаментов (340B Drug Pricing Program), которая позволяет приобретать амбулаторные лекарства по сниженным ценам. При этом из программы были исключены медикаменты для лечения «орфанных» заболеваний. В октябре 2013 года HRSA было изданы окончательные правила по исполнению положений Закона о доступном медицинском обслуживании, которые позволяют включать медикаменты для лечения «орфанных» заболеваний в том случае, если они назначены для лечения иных заболеваний, помимо орфанных. Ассоциация фармацевтических исследователей и производителей Америки (PhRMA) подала иск, утверждая, что HRSA не имеет полномочий издавать правила, интерпретирующие одобренное на законодательном уровне исключение медикаментов для лечения «орфанных» заболеваний. Окружной суд принял решение о недействительности правил (Sternfield, 2014). В июле 2014 года Управление здравоохранения и социальных служб (HHS) выпустило инструкцию, идентичную по существу окончательным правилам в качестве толковательной нормы (ТН), при этом PhRMA опротестовала ее как «произвольное и самонаравное превышение полномочий и не соответствующую закону иным образом». В октябре 2015 года суд округа Колумбия опротестовал ТН, заявив, что она создает непосредственную и ощутимую практическую нагрузку на поднадзорные учреждения и противоречит простому языку закона (Elson, Herworth, & Shankar, 2015).

Регулирование в области выбросов углерода

2 июня 2014 года федеральное Агентство по защите окружающей среды (ЕРА) разработало нормативный акт о сокращении к 2030 году выбросов углерода 600 электростанциями, работающими на угле, на 30% от уровня 2005 года. Президент Обама, которому во время своего первого срока не удалось убедить Конгресс принять закон об изменении климата, использовал исполнительную власть в соответствии с Законом 1970 года о чистоте воздуха для того, чтобы издать ограничительный нормативный акт. Реализация возлагалась на правительства штатов, которые были наделены полномочиями проводить собственную политику в отношении своих электрических систем (Davenport, 2014). В августе 2015 года ЕРА было окончательно разработано предписание в рамках Плана чистой энергии (ПЧЭ) о сокращении выбросов углерода существующими электростанциями, которое вступило в силу в декабре 2015 г. После объявления этого предписания 27 штатов обратились в Апелляционный суд округа Колумбия о срочном приостановлении действия, в то время как другие 18 штатов присоединились к судебному процессу в поддержку ПЧЭ. В феврале 2016 года Верховный суд вынес постановление ЕРА приостановить исполнение до вынесения решения по делу Апелляционным судом округа Колумбия. В сентябре 2016 года суд округа Колумбия рассмотрел дело против ПЧЭ (Tsang & Wyatt, 2017).

Дорожная безопасность

14 июня 2014 года Комитет по ассигнованиям Сената США проголосовал о приостановлении нового предписания Министерства транспорта США, согласно которого водители грузовиков должны отдыхать, по меньшей мере, 34 часа после 60 часов работы в течение 7 дней подряд или 70 часов в течение 8 дней. Предписание разрабатывалось на протяжении многих лет и было поддержано Апелляционным судом округа Колумбия в 2013 году. Последние правительственные данные показывают, что в 2012 году произошло более чем 3900 смертельных случаев и 104000 случаев причинения ущерба здоровью в происшествиях с участием крупных транспортных средств ("Drowsy Drivers, Dangerous Highways", *The New York Times*, June 14, 2014, A24). Консолидированный закон о бюджетных ассигнованиях 2015 года,

вступивший в силу 16 декабря 2014 года, приостановил действие требования о 34-часовом перерыве до предоставления отчета Федерального управления безопасности автотранспорта.

Полиция

В августе 2013 года судья Федерального суда муниципалитета Манхеттен признал неконституционной сложившуюся практику департамента полиции города Нью-Йорка по остановке, допросу и, зачастую, задержанию людей на улице. Только в первом квартале 2012 года было зафиксировано более 200 тысяч случаев остановки людей полицией (главным образом афроамериканских и латиноамериканских мужчин), большинство из которых, как выяснилось, не делали ничего незаконного. Судья вынес решение, что такие остановки нарушают гарантию защиты от необоснованных обысков и задержаний, предусмотренную Четвертой поправкой, а также Четырнадцатую поправку посредством «косвенного расового профилирования». Последовали длительные апелляции, так как мэр и руководство полиции резко выступали против изменений, предусмотренных решением судьи. В январе 2014 года новый мэр заявил, что городская администрация урегулирует судебные иски и начнет глубокие реформы (Weiser & Goldstein, 2014).

Наряду с делом *Кело* эти примеры имеют много общего. Они имеют сильный политический и противоречивый характер. Они также могут создать несколько обманчивое представление о повседневном опыте административного права, поскольку «громкие» дела, как правило, это те, которые не могут быть решены каким-либо другим способом и поэтому заканчиваются в суде. Их примечательность и выборочность заключается в том, что они свидетельствуют о том, что судебный пересмотр осуществляется только в ответ на судебные процессы, а применение закона для разрешения спора является дорогостоящим процессом с устрашающей перспективой многолетнего разрешения, в частности в отношении уязвимых сторон (если только они не поддерживаются состоятельными политическими интересами).

Заключительные замечания

Тем не менее, примеры свидетельствуют о степени, в которой административное право находит отражение в государственном управлении вследствие широкого спектра правительственных действий. Они также позволяют выявить аспект, имеющий особую ценность для обучения и подготовки профессиональных государственных служащих, который может быть назван *неопределенностью*. Административное право не является фиксированным сводом знаний или сборником неизменной информации. Это дисциплина, границы которой неопределенны и постоянно меняются. Нестабильный и быстроменяющийся мир непрерывно порождает новые проблемы и разногласия. Приведенные примеры являются лишь небольшой выборкой вопросов, возникающих в связи с быстрыми изменениями в современном мире в сфере компьютерных и банковских технологий, безопасности, телекоммуникаций, продовольственной безопасности, медицины, глобального потепления, энергетики, структурных экономических преобразований, изменений в промышленности и населении, государственно-частного партнерства и государственных контрактов и образования. Эти примеры свидетельствуют о том, как законы, нормативы, административные решения и судебные постановления взаимодействуют для решения разногласий по новым проблемам, новым отношениям и новым стандартам.

Неопределенность границ сопровождается неопределенностью результатов. Судебный пересмотр административных действий является кратковременным, дорогим и ненадежным решением, поскольку он предполагает обращение истцов в суд. Толкование судей, как правило, трудно прогнозировать, а прецеденты не всегда являются хорошим руководством для индивидуального обоснования новых ситуаций. Более того, опыт судей не всегда позволяет выносить решения по делам, когда решение основывается на научных и технических вопросах. Таким образом, суды на протяжении многих лет полагаются на опыт административных учреждений, стремятся лишь обеспечить конституциональность своих действий в рамках своих законных юрисдикций и в соответствии с определенными стандартами разумности. В последнее время суды готовы более активно вмешиваться в сущность официальной политики и мер.

Наконец, примеры отражают реальность современного административного государства, которое наделяет чиновников широкими и варьирующимися дискреционными полномочиями при разработке и реализации государственной политики. Каждый случай – от остановки на дороге до инспектирования здания – предполагает свое собственное применение закона и оценку фактов. Государственные служащие зачастую наделяются ответственностью, которая требует от них действовать в соответствии с их усмотрением и инициативой. Крупные и сложные организации создают проблемы, связанные с контролем, для тех, кто руководит ими. Государственные служащие, которые имеют дело с независимыми и уязвимыми группами населения, могут считать, что у них есть полная свобода действий. Политика делегирования и передачи дискреционной власти частным и некоммерческим организациям на основе контракта ведет к еще большим трудностям в поддержании подотчетности (см. Rosenbloom, 2013).

Неопределенность административного права проникла в государственное управление на практике. Сама суть программ послеуниверситетского образования в области государственного управления заключается в том, что профессиональная подготовка сегодняшних и завтрашних государственных служащих предполагает развитие качеств, позволяющих противостоять, по словам Richard Green, Lawrence Keller и Gary Wamsley, «массе ошеломительных вызовов». Эти качества, по их утверждению, включают «как минимум, способность убедительно применять амбициозные и долговечные ценности в зависимости от обстоятельств в мире государственных дел» (Green, Keller, & Wamsley, 1993, p. 517). Аналогичным образом, ветеран дипломатической службы Demetrios Argyriades (2005) перечисляет важность «толерантности в отношении неоднозначности... и независимого суждения в сочетании с подотчетностью» среди качеств, которые он считает необходимыми для профессиональных государственных служащих (p. 93).

Дисциплина административного права с ее неопределенными границами, результатами и применением дискреционных полномочий является самой подходящей для развития таких навыков. Примеры судебных дел демонстрируют конфликты, связанные с ценностями, и этические дилеммы по которым нет

готовых учебников и заранее определенных решений. Изучение судебных дел посредством обсуждений, заданий и презентаций дает студентам знания и понимание принципов взаимодействия закона и государственного управления. Что не менее важно, оно помогает развивать их способности сотрудничать, аргументировать, убеждать, вести дебаты, впитывать информацию, прогнозировать последствия, взвешивать ценности, слушать и принимать независимые решения. Административное право, будучи далеко не узкой дисциплиной интересной исключительно для специалистов, имеет большую актуальность для обучения тех, кто готовится принять участие в «управлении конституциональной демократической республикой» (Goodsell in Olejarski, 2013, p. xiii).

Библиография

Argyriades, D. (2005). The human factor ... globally. In G. Fraser-Moleketi (Ed.), *The world we could win: Administering global governance* (pp. 87-102). Amsterdam, The Netherlands: IOS Press.

Barry, D., & Whitcomb, H. (2005). *The legal foundations of public administration* (3rd ed.). Lanham, MD: Rowman & Littlefield

Blume, H., & Resmovits, J. (2016, August 22). In a major win for teachers' unions, California Supreme Court lets teacher tenure ruling stand. *Los Angeles Times*, <https://www.latimes.com/local/education/la-me-edu-ca-supreme-/court-lets-teacher-tenure-survive-20160819-snap-story-html> (accessed 15 March 2017).

Caiden, N. (2006). Book review: *To build a nation. Alexander Hamilton* by R. Chernow (2004) New York: Penguin. *Public Administration Review*, 66, 291-294.

Caiden, N. (2014). Book review: *Administrative discretion in action: A narrative of eminent domain*, by Olejarski, A. M. *American Review of Public Administration*, 44, 373-375.

California Office of Administrative Hearings. (n.d.), www.dgs.ca.gov/oah/About.aspx

California Office of Administrative Law. (n.d.). Available from www.oal.ca.gov Cann, S. (2006). *Administrative law* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Davenport, C. (2014, June 1). Obama to take action to slash coal pollution. *The New York Times*, p. A1.

Drowsy drivers, dangerous highways. (2014, June 14). *The New York Times*, p. A24.

Elson, E., Hepworth, A., & Shankar, A. (2015). Court strikes down 340B orphan drug rule again: Will this impact the “mega guidance”? *Health Care Today*, <https://www.healthcarelawtoday.com/2015/10/19/court-strikesdown-340b-orphan-drug-rule-again-will-this-impact-the-mega-guidelines>

Goodsell, C. (2013). Foreword. In A. Olejarski (Ed.), *Administrative discretion in action: A narrative of eminent domain* (pp. xi-xiii). Lanham, MD: Lexington Books.

Green, R., Keller, L., & Wamsley, G. (1993). Reconstituting a profession for American public administration. *Public Administration Review*, 53, 516-524.

Hall, D. (2014). *Administrative law: Bureaucracy in a democracy* (6th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Kaufman, H. (2001). Major players: Bureaucracies in American government. *Public Administration Review*, 61, 18-24.

Lee, Y. (in collaboration with Rosenbloom, D). (2005). *A reasonable public servant: Constitutional Foundations of Administrative Conduct in the United States*. Armonk NY: M.E. Sharpe.

McGeehan, P. (2009, November 13). Pfizer to leave city that won land-use case. *The New York Times*, p. A1.

Medina, J. (2014, June 12). Teacher tenure ruling is expected to move debate from legislatures to the courts. *The New York Times*, p. A15.

Medina, J. (2016, April 14). California Appeals Court reverses decision to overturn teacher tenure rules. *The New York Times*, p. A13

Nalbandian, J. (2005). Professionals and the conflicting forces of administrative modernization and civic engagement. *American Review of Public Administration*, 35, 311-326.

A new fire commissioner. (2014, May 13). *The New York Times*, p. A18.

Olejarski, A. (2013). *Administrative discretion in action: A narrative of eminent domain*. Lanham, MD: Lexington Books.

Olejarski, A., & Farley, K. (2015). The little blue pill that killed the little pink house: A narrative of eminent domain. *Administration & Society*, 47, 369-392.

Preston, J. (2016, December 1). Deluged immigration courts, where cases stall for years, begin to buckle. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2016/12/01/us/deluged-immigration-courts-where-cases-stall-for-years-begin-to-buckle.html>, (accessed 3 March 2017).

Rohr, J. (1986). *To run a constitution: The legitimacy of the administrative state*. Lawrence: University Press of Kansas.

Rosenbloom, D. (1983). Public administrative theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, 43, 219-227.

Rosenbloom, D. (1994). Public administrative professionalism and public service law. *State and Local Government Review*, 16, 52-57.

Rosenbloom, D. (2013). Reflections on “public administrative theory and the separation of powers”. *American Review of Public Administration*, 43, 381-396.

Rosenbloom, D. (2014). *Administrative law for public managers* (2nd ed.). Boulder, CO: Westview Press.

Rosenbloom, D., Carroll, J., & Carroll, J. (2000). *Constitutional competence for public managers: Cases and commentary* (2nd ed.). Independence, KY: Cengage Learning.

Rosenbloom, D., Kravchuck, R., & Clerkin, R. (2014). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (8th ed.). New York, NY: McGraw-Hill.

Rosenbloom, D., O’Leary, R., & Chanin, J. (2010). *Public administration and law: A practical handbook for public administrators* (3rd ed.). Boca Raton, FL: Taylor and Francis Group, CRC Press.

Santora, M., & Schwartz, M. (2014, March 19). New York City settles lawsuit accusing Fire Dept. of Racial Bias. *The New York Times*, p. A17.

Semple, K. (2014, May 26). Push to keep immigration authorities out of courts. *The New York Times*, p. A14.

Sternfield, E. (2014). Court invalidates 340B orphan drug law. *Health Law & Policy Matters*, <https://www.healthlawpolicymatters.com/2014/05/28/court-invalidates-340b-orphan-drug-rule>

Tsang, L., & Wyatt, A. (2017). Clean Power Plan: Legal Background and Pending Litigation in *West Virginia v. EPA*. CRS Report No. R44480, Washington, DC: Congressional Research Service. January 7.

Weiser, B., & Goldstein, J. (2014), Mayor says New York City will settle suits on stop-and-frisk tactics. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2014/01/31/nyregion/de-blasio-stop-and-frisk.html>

ВНЕДРЕНИЕ МОДЕЛИ ОБЩЕЙ СХЕМЫ ОЦЕНКИ (ОСО) В КАЧЕСТВЕ ИНСТРУМЕНТА УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ БЮР МАКЕДОНИЯ

Яхи Яхья¹ и Мария Николоска Арсовска²

Резюме

Настоящая работа является результатом проведенного анализа и исследования процесса внедрения и будущей деятельности по более широкому применению модели ОСО в государственных учреждениях БЮР Македония. В стране создана надежная законодательная и институциональная база для внедрения модели ОСО. Модель ОСО была внедрена в значительном числе учреждений в стране, также был создан национальный резерв организаторов/инструкторов и специалистов-практиков в области ОСО в целях дальнейшего расширения применения данной модели. ОСО рассматривается как очень полезный инструмент повышения качества государственных услуг в БЮР Македония. Для того, чтобы модель ОСО была внедрена в большем количестве государственных учреждений, необходимо принять национальную дорожную карту продвижения и расширения применения ОСО, организовывать больше информационно-пропагандистских мероприятий, а министерству информационного общества и управления необходимо работать над наращиванием потенциала и знаний высшего руководства в государственном секторе в интересах ОСО.

Ключевые слова: общая система оценки, качество, управление, стандарты.

Введение

Общая схема оценки (ОСО) является европейским инструментом управления качеством в государственном секторе, основанным на самооценке государственного учреждения. Внедрение

¹ Яхи Яхья, МА, Государственный секретарь, Министерство общественной информации и администрации, email: Jahi.Jahija@mioa.gov.mk

² Мария Николоска Арсовска, MSc, младший сотрудник, национальный координатор ОСО, Министерство общественной информации и администрации email: marija.nikoloska@mioa.gov.mk

международных методов управления качеством обусловлено потребностью повышения качества услуг, оказываемых гражданам, и их растущими ожиданиями по созданию эффективной и современной государственной службы. Помимо этого, на пути интеграции в Европейский Союз БЮР Македония твердо привержена перенимать ценности и стандарты государственных учреждений других государств-членов ЕС. В этой связи данная модель была реализована как часть комплекса инструментов, предназначенных для продвижения и внедрения принципов качества в сфере государственного управления страны.

С целью оценки проблем в реализации модели ОСО в БЮР Македония и выработки рекомендаций для ее продвижения в качестве инструмента управления качеством, Министерством информационного общества и управления (МИОУ) было проведено соответствующее исследование. Исследованием были охвачены все сертифицированные организаторы и инструкторы ОСО в стране. В его рамках также был проведен анализ мероприятий, реализованных с целью внедрения модели ОСО в сфере государственного управления БЮР Македония. В ходе семинара³ обсуждались результаты этого исследования и были выработаны предложения по усовершенствованию процесса внедрения модели ОСО.

Обоснования для внедрения модели ОСО в БЮР Македония

Государственное управление в БЮР Македония – как и в других частях мира – сталкивается с постоянными факторами давления и трудностями в процессе модернизации и повышения своей эффективности и действенности. Необходимость повышения качества услуг, предоставляемых гражданам, и создание эффективной, современной и прозрачной государственной службы, которая будет обеспечивать высокое качество работы, является одной из ключевых задач правительства страны.

Таким образом, правительству необходимо найти новые методы оценки и повышения качества выполняемой работы. Существует

³ Семинар «Внедрение модели ОСО в качестве инструмента управления качеством в государственном секторе». В нем приняли участие сертифицированные инструкторы/организаторы по внедрению модели ОСО в государственных учреждениях БЮР Македония.

ряд международных стандартов и инструментов для оценки качества выполняемой работы и менеджмента организации, например, стандарты ISO, общая система оценки (ОСО), Британский стандарт по управлению трудовыми ресурсами (BSIP), модель Европейского фонда управления качеством (EFQM), сбалансированная система показателей (BSC) и т.д. Все они разработаны с целью содействия учреждениям в обеспечении исследования процессов, возможности учиться на основе своего собственного опыта, непрерывном совершенствовании своей деятельности и достижении успехов при оказании услуг гражданам.

Одним из наиболее часто используемых методов управления качеством, специально разработанным в отношении государственных услуг, является общая система оценки. Будучи простым и удобным в использовании инструментом, ОСО предназначен для содействия органам государственного управления в понимании и применении принципов всеобщего управления качеством (TQM) и совершенствовании своей деятельности. Внедрение принципов TQM позволит государственным учреждениям пройти процесс цикла самооценки⁴ и поможет им выявить проблемы и принять меры по улучшению ситуации. Модель ОСО основана на понимании, что наилучшие результаты деятельности организации достигаются благодаря лидирующей роли руководства, основанной на вдохновляющей стратегии и планировании, а также путем поддержки работников, как самого ценного актива организации, посредством налаживания партнерства, рационального использования ресурсов и повышения эффективности процессов⁵. Внедрение модели ОСО направлено на непрерывное совершенствование деятельности и процессов в организации, повышение мотивации сотрудников и мониторинг эффективности деятельности. Такое совершенствование окажет весомое и положительное влияние на всю систему государственного управления и будет содействовать построению современного, эффективного и профессионального правительства на службе граждан.

⁴ Семинар «Внедрение модели ОСО в качестве инструмента управления качеством в государственном секторе». В нем приняли участие сертифицированные инструкторы/организаторы по внедрению модели ОСО в государственных учреждениях БЮР Македония.

⁵ PDCA, «Планировать-Делать-Проверять-Воздействовать».

Более того, принимая во внимание то, что стандарты управления качеством и инструменты управления качеством становятся все более распространенными в странах ЕС, где они доказали свою эффективность, также необходимо внедрить их в государственные учреждения страны в рамках ее интеграции в Европейский союз. Благодаря этому государственные учреждения страны смогут ознакомиться с опытом других государств-членов ЕС с тем, чтобы иметь возможность обеспечить лучшие результаты и удовлетворить высокие ожидания своих граждан. Руководствуясь этими причинами, МИОУ было принято решение о наращивании своего потенциала с целью оказания содействия государственным учреждениям страны в их усилиях по повышению качества административных услуг посредством внедрения модели ОСО в качестве инструмента управления качеством.

Наконец, внедрение ОСО в качестве международного признанного стандарта позволяет БЮР Македония реализовать инициативы Европейского союза, в основе которых лежит проверенная передовая практика установления высокого уровня качества государственного управления и содействия модернизации системы оказания государственных услуг. Внедрение норм передового опыта будет способствовать более успешной реализации всех текущих реформ, в частности, в рамках процесса европейской интеграции, необходимыми условиями которого являются хорошо развитый потенциал, современный и эффективный менеджмент и своевременное достижение целей.

Стратегическая и политическая основа для внедрения модели ОСО в стране

В стратегии реформирования государственного управления и плане действий, принятых в 2010 году, были обозначены конкретные меры по содействию более широкому применению модели ОСО в БЮР Македония. На национальном уровне координацию таких мер осуществляет МИОУ. В стратегии реформирования государственного управления на 2010-2015 годы и пересмотренном плане действий⁶ компонент управления качеством включен в приоритетную область А (Административные процедуры и

⁶ «Общая система оценки (ОСО) – Совершенствование государственных организаций через самооценку – ОСО», 2013, Европейский институт государственного управления (EIPA) – Ресурсный центр ОСО.

услуги), куда также входит мероприятие 5 (Внедрение ОСО и реализация модели ОСО в учреждениях). Внедрение модели ОСО в государственных учреждениях будет включено в новую стратегию реформы государственного управления и план действий на 2018-2022 годы, которые находятся на стадии разработки.

В целях активизации процесса внедрения стандартов качества в государственных учреждениях страны, в 2013 году Национальной Ассамблеей был принят Закон о внедрении систем управления качеством и общей системы оценки в деятельности государственных учреждений и оказании государственных услуг⁷. Целью закона является содействие внедрению международных стандартов управления качеством в государственных учреждениях Республики, что будет способствовать повышению качества услуг, оказываемых населению. После вступления в силу закона в январе 2014 года государственные учреждения страны были обязаны внедрить ISO 9001 и стандарты качества общей системы оценки.

Для обеспечения внедрения модели ОСО на должном уровне Министерством информационного общества и управления были составлены руководящие указания по внедрению модели в государственных учреждениях⁸. Были подготовлены три вида руководящих указаний: [i] руководство по внедрению общей системы оценки, формированию и деятельности групп самооценки, проведению оценки учреждений и подготовке ситуационных докладов; [ii] руководство по определению приоритетных мер по совершенствованию; и [iii] руководство по подготовке и принятию плана по усовершенствованию деятельности учреждений. В руководящих принципах представлено подробное описание каждого этапа процесса внедрения модели ОСО. Таким образом, учреждения обязаны следовать данным руководствам с тем, чтобы обеспечить надлежащее внедрение модели в своем учреждении. Помимо этого, данные руководства могут быть использованы государственными учреждениями для различных целей: [a] использования в процессе внедрения модели; [b] защиты от злоупотреблений со стороны недобросовестных консультантов в процессе внедрения; и [c] обеспечения надлежащего и должного применения модели в своем учреждении.

⁷ Министерство информационного общества и управления, 2012.

⁸ *Official Gazette*, №69 (14.05.2013).

Закон позволяет правительству создать координационный орган для управления качеством и ОСО, возглавляемый министром информационного общества и управления, в целях координации внедряемых стандартов управления качеством. В его обязанности входит подготовка отчетов для правительства о состоянии реализации закона. Функции этого органа были дополнительно подкреплены постановлением Правительства «О создании координационного органа по управлению системами управления качеством и общей системой оценки деятельности и оказания услуг государственных учреждений»⁹. Контроль над надлежащим исполнением закона осуществляет Государственный административный инспекторат, в полномочия которого входит инспектирование и применение мер взыскания в виде денежных штрафов в отношении, как руководителей государственных учреждений, так и отдельных лиц, ответственных за управление качеством в учреждении, в случае если они не предпринимают меры для выполнения положений закона.

Закон также обязывает государственные учреждения создать должность по координации процесса внедрения стандартов и инструментов управления качеством. В этой связи МИОУ был подготовлен «Рекомендации в отношении задач и обязанностей Координатора процесса внедрения стандартов и инструментов управления качеством». Эти рекомендации были доведены до государственных учреждений в качестве общих указаний, не имеющих обязательного для исполнения характера, поскольку учреждения вправе изменять и расширять их в соответствии со своими конкретными потребностями.

Обзор деятельности по внедрению модели ОСО в БЮР Македония

Процесс стратегического и скоординированного внедрения модели ОСО начался в 2011 году. Несмотря на то, что ряд учреждений, например, Государственное статистическое управление, использовал ОСО с 2006 года, организованные и целенаправленные усилия по внедрению модели ОСО в государственных учреждениях страны начались в 2011 году. Первоначально деятельность

⁹ Руководящие указания по внедрению модели ОСО опубликованы и доступны на сайте Министерства информационного общества и управления <http://www.mioa.gov.mk/?q=node/3699>.

была сосредоточена на внедрении модели в МИОУ, где были реализованы инициативы в области укрепления потенциала с тем, чтобы сделать Министерство ресурсным центром ОСО в сфере государственного управления страны. На первом этапе внедрения были достигнуты следующие результаты: [a] модель ОСО была внедрена в МИОУ; [b] были организованы обучающие мероприятия, посредством которых 15 сотрудников МИОУ получили сертификаты инструкторов/организаторов процесса внедрения модели ОСО в других государственных учреждениях страны; [c] МИОУ стал национальным ресурсным центром ОСО в сфере государственного управления страны; и [d] модель была внедрена на экспериментальной основе в 5 государственных учреждениях¹⁰, что позволило накопить значительный опыт и знания в области внедрения данного инструмента управления качеством. Более широкое внедрение модели ОСО началось в 2014 году. С этого момента, были осуществлены следующие мероприятия:

- **Увеличение числа сертифицированных организаторов/инструкторов ОСО в стране**

МИОУ были организованы обучающие программы по ОСО для инструкторов. В них приняли участие госслужащие из центральных и местных органов власти, уже имеющие определенные твердые знания о модели ОСО. Для проведения обучения были привлечены эксперты из Европейского института государственного управления. Обучающие сессии были организованы в Скопье с использованием таких методов обучения как презентации, обсуждения, групповая работа, упражнения для развития навыков и т.д.

- **Поддержка государственным учреждениям в процессе внедрения**

Лица, успешно прошедшие программу подготовки инструкторов по ОСО, были разделены на группы по два человека. Они оказывали поддержку другим государственным учреждениям в процессе внедрения модели. Процесс координировался МИОУ.

¹⁰ Решение No 81 (23.08.2013) 147-ого заседания Правительства.

- **Подготовка внешних специалистов по оценке для процесса внедрения модели ОСО**

Подготовка внешних специалистов по оценке была проведена экспертами из Европейского института государственного управления. Участники программы подготовки стали лица, обладающие углубленными знаниями о модели ОСО и концепции всеобщего управления качеством. Лица, прошедшие подготовку, способны проанализировать внедрение модели посредством процесса самооценки, мероприятия, направленные на совершенствование деятельности, и установленные ценности организации в области TQM; а также предоставить комментарии и предложения касательно внедрения модели. По завершению подготовки, участники получили сертификаты внешних специалистов по оценке. Это рассматривалось как первый шаг на пути создания национальной процедуры внешней обратной связи по ОСО, которая в настоящее время разрабатывается МИОУ.

Роль и деятельность Министерства информационного общества и управления (МИОУ)

МИОУ является национальным координатором и ресурсным центром по внедрению ОСО в БЮР Македония. В частности, Министерство:

- является центром, обладающим опытом по внедрению модели ОСО в государственных учреждениях страны;
- несет ответственность за обеспечение надлежащего внедрения модели ОСО в государственных учреждениях страны;
- несет ответственность за продвижение передовой практики по использованию модели ОСО в сфере государственного управления;
- ведет реестр национальных пользователей ОСО, а также реестр сертифицированных организаторов/инструкторов ОСО в стране;

- оказывает поддержку государственным учреждениям в Республике по внедрению модели ОСО.

В рамках своих полномочий МИОУ также проводит мероприятия по наращиванию потенциала и продвижению внедрения модели ОСО. В прошедший период был проведен ряд мероприятий, в том числе:

- **Организация национальных конференций по управлению качеством**

Первая национальная конференция по «Управлению качеством в государственном секторе – общая система оценки (ОСО)» была организована МИОУ 18 декабря 2012 года. Цель конференции заключалась в презентации принципов и другой соответствующей информации о модели ОСО и ее преимуществах при внедрении в государственных учреждениях. В конференции участвовали более 75 представителей из 45 государственных учреждений страны. Вторая конференция была организована 25 декабря 2013 г. на тему «Управление качеством в государственном секторе». На конференции были представлены принципы ISO и ОСО и опыт, накопленный в процессе применения стандартов ISO и модели ОСО, а также положения закона о внедрении системы управления качеством и модели ОСО в деятельности государственных учреждений и оказании государственных услуг. В конференции приняли участие представители из 60 государственных учреждений страны.

- **Консультирование муниципалитетов по вопросам внедрения закона**

8 марта 2014 года Министерство информационного общества и управления в сотрудничестве с Ассоциацией органов местного самоуправления БЮР Македония организовало консультации с муниципалитетами по соответствующему закону и обратило внимание на обязанности муниципальных органов, вытекающие из него. Также были представлены базовые принципы и методы внедрения стандартов ISO и модели ОСО. Особое внимание уделялось ознакомлению муниципалитетов с

моделью ОСО и подходом к ее внедрению. В консультациях приняли участие представители из 40 муниципалитетов.

- **Документ по международной передовой практике внедрения модели ОСО**

МИОУ был подготовлен документ по международной практике внедрения модели ОСО. Документ подготовлен для использования в государственных учреждениях в целях ознакомления с передовой практикой и преимуществами, которые были получены при внедрении модели ОСО на международном уровне.

- **Программы подготовки по внедрению модели ОСО**

МИОУ на регулярной основе проводит подготовку по внедрению модели ОСО. С момента начала этой работы было проведено 36 курсов подготовки для государственных учреждений в Республике, в которых приняло участие 626 человек.

Внедрение модели ОСО в МИОУ

Внедрение общей системы оценки в Министерстве информационного общества и управления осуществлялось при поддержке правительства Соединенного Королевства в соответствии с подписанным Меморандумом о взаимопонимании (MoV) в области сотрудничества. После подписания MoV проектной группой в сотрудничестве с МИОУ был разработан план проекта по экспертной поддержке для внедрения стандартов управления качеством на основе модели ОСО. Оказание экспертной поддержки МИОУ также предусматривало участие ЕПРА, ресурсного центра ОСО на уровне Европейского союза. Международные эксперты из ЕПРА оказали поддержку и содействие сотрудникам МИОУ в процессе самооценки с тем, чтобы обеспечить надлежащее внедрение методологии.

В состав группы самооценки вошло 15 человек. Состав группы формировался на добровольной основе из сотрудников Министерства. Был обеспечен высокий уровень представительства организационной структуры благодаря участию различных департаментов и специалистов разного пола с различными

уровнями ответственности, занимающих различные руководящие должности и имеющих разносторонний опыт.

Порядок работы, который был использован группой для самооценки по каждому из 9 критериев, состоял из двух этапов. Первый заключался в проведении индивидуальной оценки каждым членом группы с целью определить сильные и слабые стороны, выявить области, требующие улучшения, на основании своих знаний и опыта и сформулировать предложения по мерам для совершенствования в необходимых областях. Второй этап состоял из групповой оценки, проведенной на основе имеющихся сведений. Цель данной оценки заключалась в определении сильных и слабых сторон и выявлении областей, которые требуют улучшения, по каждому подкритерию и принятии решений о том, что необходимо, а также разработке соответствующих мер с целью исправления ситуации в учреждении.

Отчет, подготовленный группой самооценки и содержащий ситуационный анализ наряду с 9 критериями МИОУ, сильными и слабыми сторонами организации, областями, требующими улучшения, и предлагаемыми мерами по исправлению ситуации, был рассмотрен в ходе трехдневного семинара в Битола. Из 119 предложенных действий, были окончательно выбраны 22 меры и 9 действий. Затем Министерством был осуществлен процесс внедрения модели, по завершению которого была проведена процедура внешней оценки внедрения модели ОСО. В августе 2013 года Министерство получило знак эффективного пользователя ОСО.

Преимущества внедрения модели ОСО в государственных учреждениях страны

Модель ОСО была внедрена в 29 государственных учреждениях центрального и местного правительства страны¹¹. На основе

¹¹ Среди таких учреждений: Национальная ассамблея; Министерства сельского хозяйства, экономики, образования и науки, информационного общества и управления, труда и социальной политики, транспорта и коммуникаций; Генеральный секретариат Правительства по европейским делам и законодательству; Таможенное управление; Агентства по управлению и делам молодежи и спорту; Комиссии по предотвращению коррупции и защите прав по свободному доступу к общественной информации; муниципалитеты Чентар, Горче-Петров, Гостивар, Жегуновче, Кичево, Куманово, Липково, Охрид, Струга, Тетово и Желино; город Скопье; Государственное статистическое управление; и Центр общественного здравоохранения в Тетово (Источник: МИОУ).

накопленного опыта по внедрению модели ОСО в этих учреждениях можно выделить ряд преимуществ:

- При надлежащем внедрении, модель способствует повышению качества оказания государственных услуг. Использование модели ОСО помогает учреждениям сконцентрироваться на элементе качества своей деятельности, в центре которой находятся граждане и их потребности.
- Содействует повышению осведомленности и формированию культуры в вопросах управления качеством и непрерывному совершенствованию сотрудников и руководства государственных учреждений.
- Может способствовать улучшению деятельности учреждения, а также достигнутых результатов. Может помочь учреждениям определить стратегические цели и приоритеты и разработать более эффективные процессы.
- Помогает учреждениям определить области, требующие улучшения и, таким образом, побудить их внести изменения и корректировки, а также внедрить инновационные подходы. Модель ОСО зарекомендовала себя полезным инструментом, стимулирующим работников мыслить нестандартно и предлагать новые пути выполнения работы.
- Способствует улучшению коммуникации между работниками благодаря их более активному участию, которое, в свою очередь, приводит к повышению мотивации, поскольку внедрение модели позволяет вовлекать работников в процесс принятия решений по ключевым приоритетным вопросам и целям. Она также повышает прозрачность учреждения, что ведет к снижению сопротивления к переменам.

Исследование по оценке модели ОСО в БЮР Македония

Исследование было проведено с целью: [a] оценить положение дел касательно внедрения модели ОСО; [b] оценить проблемы, связанные с внедрением модели ОСО; и [c] разработать рекомендации по продвижению и более широкому использованию модели ОСО в качестве инструмента управления качеством. С этой

целью был разработан вопросник для проведения опроса среди сертифицированных организаторов/инструкторов ОСО. Цель вопросника заключалась в сборе информации об опыте и мнениях организаторов/инструкторов. Во-первых, это информация об их опыте и знаниях в области внедрения модели ОСО. Во-вторых, их мнения относительно будущих мероприятий по расширению внедрения модели ОСО в стране. Результаты данного исследования были представлены и обсуждены в ходе семинара. Помимо этого были получены предложения по совершенствованию процесса внедрения модели ОСО.

Отчет по итогам данного исследования состоит из двух основных частей. В первой части представлены результаты исследования, во второй – обзор главных выводов и вопросов, которым необходимо уделить внимание в свете будущего внедрения модели ОСО в стране.

Профиль сертифицированных организаторов/инструкторов ОСО

В БЮР Македония действуют 36 сертифицированных организаторов/инструкторов по внедрению ОСО. Большинство из них (71%) работают в государственных учреждениях, оставшиеся 29% являются сотрудниками НПО. 35% организаторов/инструкторов ОСО получили сертификаты в 2012 году, 61% – в 2014 году и 4% – в 2016 году. Большинство организаторов/инструкторов ОСО имеют опыт по внедрению модели ОСО. 67% имеют опыт по внедрению модели ОСО в 1-5 учреждениях, а 9% обладают опытом по внедрению модели ОСО более чем в 5 учреждениях. Несмотря на то, что большинство из респондентов обладают достаточными теоретическими знаниями о модели, они заявили о потребности в прохождении дополнительной подготовки, организованной представителями ЕИРА, а также проведении дополнительных консультаций между ними и представителями МИОУ в качестве национального координатора ОСО.

Рис. 1. Опыт организаторов/инструкторов ОСО в области внедрения модели ОСО

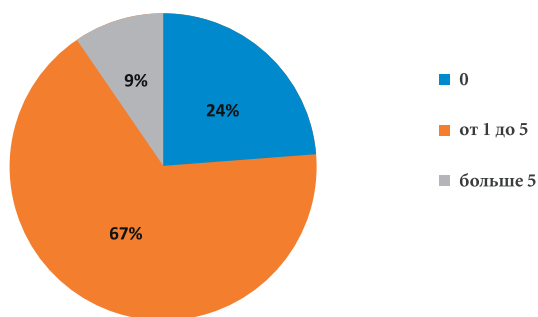


Рис. 2. Теоретические знания организаторов/инструкторов ОСО об ОСО

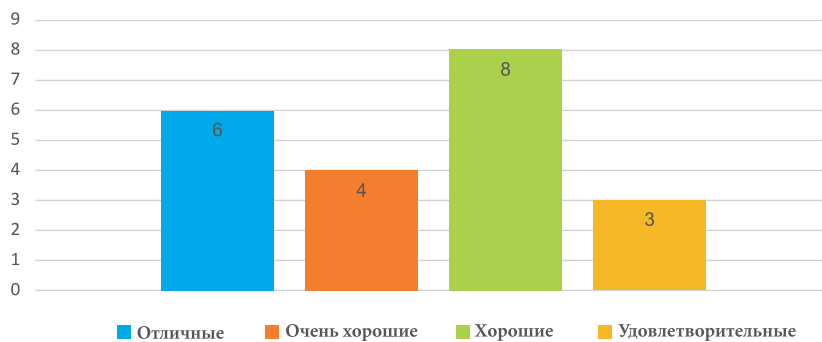
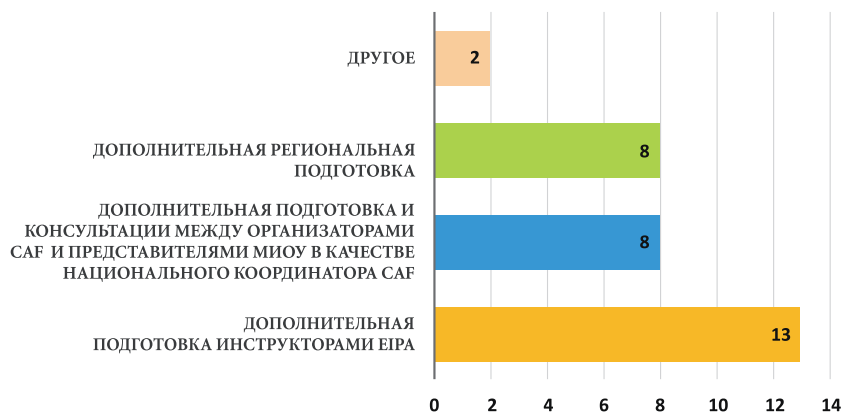


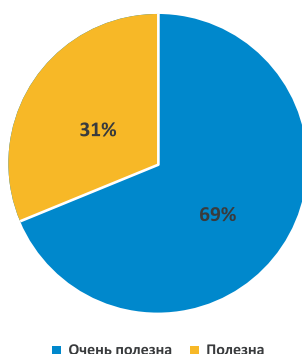
Рис. 3. Дополнительная подготовка, необходимая для внедрения модели ОСО



Внедрение модели ОСО в государственных учреждениях

Основываясь на отзывах, полученных от государственных учреждений, с которыми работали организаторы/инструкторы, большинство из них считают, что ОСО является крайне полезным инструментом для повышения качества государственных услуг в стране¹².

Рис. 4. Полезность модели ОСО



Также, исходя из своего опыта, большинство сертифицированных организаторов/инструкторов ОСО считают, что модель ОСО была очень хорошо принята как руководством, так и работниками государственных учреждений, в которых она была внедрена¹³. Тем не менее, значительной частью респондентов также было озвучено мнение, что модели ОСО хорошо принимаются работниками, но не руководством.

¹² «ОСО определено является наилучшим инструментом для совершенствования деятельности всего государственного учреждения. Она представляет собой комплексный подход, охватывающий все области деятельности, обеспечивая при этом инклюзивность и прозрачность процесса принятия решений, что способствует достижению всех результатов учреждения, в том числе качества оказываемых услуг (К.Дж., организатор ОСО).

«ОСО является инструментом, который необходимо использовать на постоянной основе, и который не должен быть единовременным мероприятием в учреждении». (Р.С., организатор ОСО).

¹³ «Уровень принятия отличается в различных учреждениях, но в целом можно отметить, что руководство учреждений внедряет ОСО потому, что они обязаны делать в соответствии с законом, а не из-за полезности этой модели». (К.Дж., организатор ОСО).

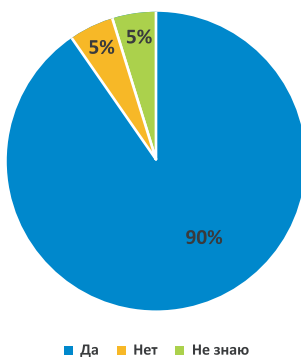
Рис. 5. Принятие модели ОСО государственными учреждениями



Будущие мероприятия для расширения внедрения модели ОСО в стране

Организаторы/инструкторы ОСО выразили готовность более активно участвовать во внедрении инструмента ОСО в государственных учреждениях. Исследование показало, что большинство из них (59%), могут принять участие во внедрении модели ОСО в двух учреждениях каждый год. В то же время значительная часть респондентов (31%) отметила, что они могут участвовать в процессе внедрения в 3-4 учреждениях в год.

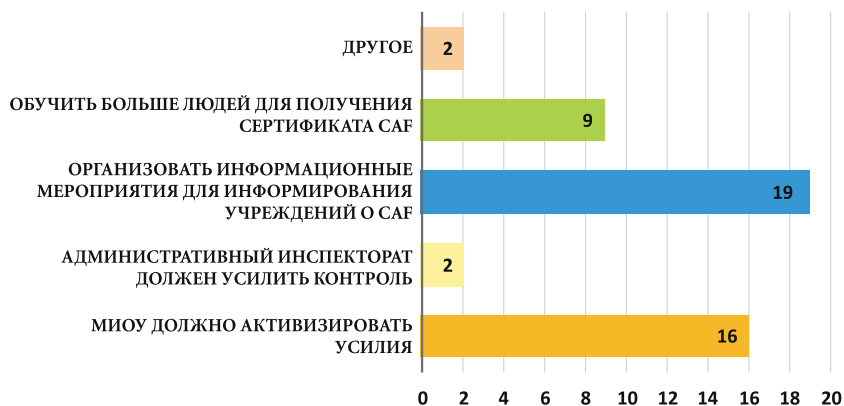
Рис. 6. Готовность организаторов/инструкторов ОСО к более активному участию во внедрении модели ОСО



Организаторы/инструкторы также считают, что необходимо предпринять следующие действия, с целью внедрения модели ОСО в большем числе государственным учреждениям страны (см. Рис. 7)¹⁴:

[1] необходимо организовать больше информационно-пропагандистских мероприятий с целью информирования учреждений об ОСО; [2] МИОУ должно активизировать свою работу в качестве национального координатора ОСО; и [3] необходимо обеспечить подготовку и сертификацию большего числа людей в качестве организаторов/инструкторов ОСО в стране.

Рис. 7. Мероприятия, необходимые для обеспечения внедрения ОСО среди большего числа учреждений



Основные вопросы, требующие внимания в целях дальнейшего внедрения модели ОСО в стране

Основываясь на опыте и знаниях сертифицированных организаторов/инструкторов по внедрению модели ОСО в

¹⁴ «Публичная презентация результатов, достигнутых благодаря внедрению модели ОСО, представляет собой отличный способ ее продвижения. Более частое проведение публичной презентации преимуществ внедрения модели ОСО может способствовать тому, что большее число учреждений будет применять ее в своей деятельности». (П.К., организатор ОСО).

«МИОУ должно работать над повышением осведомленности руководства государственных учреждений (на центральном и местном уровне) касательно преимуществ внедрения модели ОСО» (К. Дж., организатор ОСО).

государственных учреждениях БЮР Македония, были сформулированы следующие рекомендации¹⁵:

1. Разработка национальной дорожной карты по продвижению и более широкому использованию модели ОСО и других инструментов управления качеством будет полезным для всех государственных учреждений страны.
2. Ключевые факторы успеха внедрения модели ОСО:
 - Поддержка и взаимодействие с высшим руководством является важным условием на протяжении всего процесса;
 - Чрезвычайно важно обеспечить, чтобы координатор и заместитель координатора группы самооценки были профессионалами, упорными и заинтересованными в процессе;
 - Внедрение модели ОСО не должно рассматриваться как нагрузка на работников, у них должна быть возможность посвятить себя процессу самооценки и реализации соответствующих мероприятий;
 - Внедрение модели ОСО должно быть непрерывным процессом в учреждении, а не единовременным мероприятием;
 - Будет крайне полезно и необходимо распространять информацию о внедрении среди всех сотрудников касательно мероприятий, включенных в план действий по совершенствованию. Как показывает опыт, сотрудники, как правило, негативно относятся к содержанию плана действий по совершенствованию, когда понимают, что определенные меры, предложенные в рамках процесса самооценки, не были включены в окончательный план. В этой связи необходимо обеспечить определенный уровень гибкости при определении приоритетных направлений мероприятий по совершенствованию.

¹⁵ Результаты исследования были представлены на семинаре «Введение в модель ОСО как инструмент управления качеством в государственном секторе». В семинаре приняли участие сертифицированные организаторы/инструкторы по внедрению модели ОСО в учреждениях Республики Македония. На нем обсуждались результаты исследования и были представлены предложения по усовершенствованию процесса внедрения модели ОСО в Республике Македония.

3. Опыт организаторов/инструкторов ОСО показывает, что на практике есть сдвиг в принятии модели ОСО. Вначале модель ОСО принимается плохо. Затем, когда работники ближе знакомятся с процессом самооценки и начинают осуществлять его, они принимают эту модель хорошо. Тем не менее, при подготовке плана действий по совершенствованию или когда они понимают, что модель внедряется не надлежащим образом, принятие модели ОСО опять ухудшается.
4. Опыт внедрения модели ОСО показывает, что для мероприятий, обеспечивающих быстрый результат, характерен высокий показатель реализации, в то время как ключевые мероприятия по совершенствованию реализуются либо с затруднениями или не реализуются вообще.
5. Важно обеспечить, чтобы учреждения официально включали мероприятия, связанные с внедрением модели ОСО, в должностные обязанности работников, занимающихся выполнением этой задачи.
6. Необходимы дополнительные руководящие указания со стороны МИОУ – как национального координатора – касательно шагов, которые должны быть выполнены после одобрения плана действий по совершенствованию.
7. Руководство и работники учреждения должны наращивать свой потенциал в области развития рабочей культуры, в основе которой лежит удовлетворение потребностей граждан.
8. МИОУ должно повышать осведомленность государственных учреждений касательно необходимости включать мероприятия, связанные с внедрением модели ОСО и планом действий по совершенствованию, в свои годовые бюджеты.
9. МИОУ – в своей роли национального координатора – должно продолжать оказывать поддержку учреждениям в процессе внедрения модели ОСО.
10. Необходимо разработать и принять в кратчайшие сроки Национальную процедуру получения обратного отзыва по ОСО для получения знака пользователя ОСО.

11. В предстоящий период МИОУ должно уделять более пристальное внимание продвижению модели ОСО и обеспечению поддержки сертифицированных организаторов/инструкторов ОСО.
12. Необходимо увеличить число сертифицированных организаторов/инструкторов ОСО в стране.
13. Порядок участия сертифицированных организаторов/инструкторов ОСО должен регулироваться законом о внедрении систем управления качеством и общей системы оценки в деятельности государственных учреждений и оказании государственных услуг.
14. Необходимо внести изменения в закон с тем, чтобы учесть потребности и возможности государственных учреждений. В этой связи, необходимо провести ретроспективный анализ реализации закона, поскольку, судя по всему, потребуются дополнительные руководящие указания с целью совершенствования процесса внедрения модели в государственных учреждениях. Раздел закона, посвященный штрафным санкциям в отношении учреждений и ответственных госслужащих, нуждается в пересмотре.

Заключения и рекомендации

Результаты данного исследования позволяют сделать вывод, что в БЮР Македония была создана устойчивая правовая и институциональная основа для внедрения модели ОСО. Модель ОСО применяется во многих учреждениях страны, также был создан национальный резерв организаторов/инструкторов и практикующих специалистов ОСО с целью расширения внедрения модели. Тем не менее, уровень знаний о модели ОСО и ее потенциальных преимуществах среди высшего руководства в большинстве государственных учреждений по-прежнему недостаточен.

Помимо всего прочего, при надлежащем внедрении модель ОСО будет существенно содействовать улучшениям в сфере государственного управления страны. В этой связи, государственные учреждения должны продолжать применять модель в качестве непрерывного процесса, а не единовременного мероприятия.

Помимо этого необходимо обеспечить больше возможностей для обмена опытом с другими пользователями ОСО, так как это будет взаимовыгодным для всех сторон. Это позволит пользователям узнать, как избежать определенных трудностей, и, таким образом, добиться больших успехов при внедрении модели.

Библиография

European Institute of Public Administration (2012) "The Common Assessment Framework (CAF) - Improving Public Organizations through Self-Assessment 2013", European - CAF Resource Centre, page 9. Available at: http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf

Ministry of Information Society and Administration, (2013) - Guidelines for introducing the Common Assessment Framework, forming and operating self-assessment teams, assessing the institutions and preparing state reports",

<http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/UPATSTVO%20za%20Voveduvanje%20i%20Samoocenka.pdf>

Ministry of Information Society and Administration, (2013), Guidelines for prioritization of measures for state improvement with their choice",

<http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/UPATSTVO%20za%20Prioritizacija.pdf>

Ministry of Information Society and Administration, (2013) - Guidelines for preparing and adopting a plan for improvement of the institutions' state in procedure for common assessment framework",

<http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/UPATSTVO%20za%20Plan%20za%20Podobruvanje.pdf>

Ministry of Information Society and Administration, (2013), -Recommendations regarding tasks and responsibilities of the Coordinator of the process of introducing quality management standards and instruments", <http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/Preporaki%20za%20zadacite%20i%20odgovornostite%20na%20koordinatot.pdf>

Ministry of Information Society and Administration, European Institute for Public Administration, (2012), Working with the Common Assessment Framework (CAF) - practical guidelines and best practices", <http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/CAF%20Prakticni%20nasoki%20i%20dobri%20primeri.pdf>

Ministry of Information Society and Administration, (2013), "Public Administration Reform Strategy of the Republic of Macedonia (2010-2015)", http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zaRJA.pdf

Ministry of Information Society and Administration, (2017) "Report on the findings and conclusions from the workshop Introduction of the CAF model as an instrument for quality management in the public sector", Skopje July 2017.

Official Gazette of the Republic of Macedonia, (2013) "Law on implementation of system for quality management and common assessment framework of the functioning and providing services in the public institutions", <http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/caf/Zakon%20za%20voveduvanje%20na%20sistem%20za%20upravuvanje%20i%20zaednicka%20ramka%20za%20procenka%20na%20rabotenjeto%20i%20davanjeto%20uslugi%20vo%20drzavnata%20sluzba.pdf>

Staes P., N. Thijs, and D. Claessens, (2016) "CAF Improvement Identification, Prioritization and Implementation", A study of inspiring practices installed in 20 Public Sector organizations throughout Europe and the methodologies for prioritization", European Institute of Public Administration, p. 10- 12., http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_Study_Slovak_Presidency_compressed.pdf

Staes P., Thijs N., A. Stoffels, and L. Heidler, (2010). "10 Years of CAF, More than 2000 CAF users" European Institute for Public Administration, http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20101022102451_Eipascope_2010_2_Report.pdf

Staes P., N. Thijs, A. Stoffels, and S. Geldof, (2011). "Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity – What's Next? - A study on the use, the support and the future of the Common Assessment Framework". European Institute for Public Administration, http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF%20Study%202011_Research%20Report_v6.pdf

ОЦЕНКА И СООТНЕСЕНИЕ ДОЛЖНОСТЕЙ ПРИ ПОСТРОЕНИИ СИСТЕМЫ ГРЕЙДОВ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ КАЗАХСТАНА

Константин Беляев¹

Резюме

В настоящей статье представлено аналитическое исследование на тему возможных путей развития системы государственного управления в Республике Казахстан и реализации долгосрочных стратегических приоритетов по повышению эффективности системы государственных органов, озвученных Президентом РК. В статье рассматриваются современные тенденции по применению оценки должностей в системе государственных органов как эффективного инструмента управления персоналом в целях построения системы грейдов (должностных разрядов) для государственных служащих. В статье рассматриваются основные методологические подходы к оценке и соотнесению должностей при построении системы грейдов. Также уделяется внимание практическому значению этого инструмента для управления персоналом, в том числе в таких вопросах как организационное развитие, управление карьерным ростом, системы оплаты труда и т.д.

Ключевые слова: *управление персоналом, оценка должностей, эффективная деятельность государственного сектора, факторно-балльные шкалы, грейдинг*

Введение

О необходимости внедрения факторно-балльного метода для измерения вклада должностных в достижение целей государственного учреждения в Казахстане и установления соответствующего размера вознаграждения в системе государственной службы Казахстана уже с завидным постоянством говорят на протяжении нескольких лет. Еще в июле 2015 года в СМИ появились сообщения о том, что зарплата казахстанских государственных служащих будет зависеть от вклада в работу. Так, сообщалось, что с 2016 года будет внедрена новая система оплаты труда, которая

¹ Юрист; эксперт по вопросам государственной службы и управлению персоналом.

будет производиться на основе факторно-балльной шкалы² в зависимости от вклада служащего в достижение результата³.

Это заявление не стало неожиданным, так как согласовывается с программой институциональных реформ, известной как «План Нации - 100 конкретных шагов», которая была объявлена Президентом Республики Казахстан 20 мая 2015 года. Собственно, 15 из запланированных шагов направлены на совершенствование системы государственной службы РК, фактически означая, что оплата труда государственных служащих будет осуществляться в зависимости от результатов деятельности. Для этого такие результаты деятельности нужно определить, формализовать, оценить и адекватным образом монетизировать. И здесь на помощь чиновникам приходит озвученный факторно-балльный метод оценки должностей.

В качестве практической реализации «100 шагов» государственные органы естественно обратились к лучшим мировым практикам в сфере управления персоналом. Ведь несмотря на особый статус данной категории работников, они в генерализованном понимании остаются наемными сотрудниками организации, пусть и государственной, получающими зарплату. Это означает, что в отношении измерения их работы могут применяться стандартизированные методологии и практики, имеющиеся в инструментарии современного HR менеджера эффективной организации.

В этом контексте напомним, что согласно Закону РК «О государственной службе Республики Казахстан» государственный служащий - это гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством Республики Казахстан порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального банка Республики Казахстан государственную должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях

² Факторно-балльная шкала распределяет все должности по уровням, исходя из следующих восьми факторов: [i] управление сотрудниками; [ii] ответственность; [iii] самостоятельность в работе; [iv] опыт работы; [v] уровень специальных знаний; [vi] уровень контактов; [vii] сложность работы; [viii] последствия принимаемых решений для организации.

³ https://tengrinews.kz/private_finance/zarplata-kazahstanskih-gosslujaschih-2016-goda-zaviset-277858/

реализации задач и функций государства. Данное определение демонстрирует, что в этой форме взаимоотношений участвуют две стороны: работник – работодатель, есть фактор возмездного предоставления рабочей силы со стороны работника в интересах работодателя, определенный объем полномочий и задач, которые возлагается на работника (определен форматом должности государственного служащего), а значит данная должность и результат ее деятельности может быть измерен по ряду определенных факторов.

Через два года, в июле 2017 года, в ходе брифинга в правительстве было сообщено о внедрении новой системы оплаты труда госслужащих, которая будет состоять из двух частей: постоянной и переменной⁴. В этом контексте, постоянная часть заработной платы будет основываться на распределении должностей на основе факторно-балльной шкалы, т.е. уровень оплаты должности будет зависеть от того, какой вклад вносится в достижение стратегических целей государственного органа.

Озвученное в ходе брифинга заявление подразумевает огромный массив работы, проделанной за два года государственными органами. Эта работа имеет важное значение, поскольку дает основания перейти от упоминаний перспективных изменений ситуации, к заявлениям о практической реализации политической программы, объявленной Президентом Республики о необходимости совершенствовать управленческий ресурс государства и государственных органов. Она подразумевает внедрение современных инструментов менеджмента и принципов корпоративного управления в государственном секторе, закрепленные в стратегии «Казахстан-2050».

Практическая ценность оценки должностей

Оценка должностей позволяет организациям оптимизировать свою структуру, прояснить содержание должностей, сформировать новые роли и упразднить утратившие свое значение, уточнить ответственность и взаимосвязь функциональных структурных подразделений, а также распределить зоны ответственности между руководителями. Кроме того, на основе оценки должностей

⁴ https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/zarplatu-kazahstanskih-gosslujaschih-mogut-velichit-50-322699/

организация может эффективно управлять процессом карьерного роста и развития сотрудников, а также сформировать конкурентоспособную и справедливую систему вознаграждения, учитывающую современные тенденции рынка заработных плат.

В целом задачей оценки должностей является улучшение результатов работы, как отдельных исполнителей, так и структурных подразделений и организации в целом. Другими словами, результаты оценки должностей могут иметь значительные последствия для организации и ее работников. Она может привести к изменениям в организационной структуре и бизнес-процессах или корпоративной культуре и способствовать увеличению или снижению конфликтности внутри организации. Она также может привести к изменениям в системе нормирования и оплаты труда, а также степени вовлеченности и удовлетворенности работников условиями труда. Помимо этого ее результатом может стать сокращение численности персонала. Что важнее всего, она обеспечивает руководство организации важными для управления данными о распределении полномочий и дизайне существующих должностей.

Один из наиболее очевидных результатов оценки должностей - создание системы вознаграждений, привязанной к созданию ценности в конечном результате всей организации. Определение конечного результата также позволяет установить для каждой должности свои ключевые показатели эффективности (KPIs). Оценка должностей также создает основу для перехода к системе оплаты труда, позволяющей дифференцировать размер заработка на основе результатов работы государственных служащих и их вклада в достижение поставленных задач, а не в зависимости от стажа работы и категории занимаемой должности.⁵

Многие HR специалисты отмечают, что оценка должностей является не просто инструментом оценки всех должностей на основе какой-либо методологии, а является платформой, охватывающей всю организацию, в которой она используется, на которой строятся все остальные процессы управления людьми в современной организации. В целом, оценка должностей позволяет задать вектор эффективного развития организации и повышения

⁵ https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/zarplatu-kazahstanskih-gosslujaschih-mogut-velichit-50-322699/

производительности труда на основе прозрачного понимания «товарно-денежных» отношений работника и организации.

В наиболее общем виде оценка должностей – это систематизированный процесс логического и справедливого сравнения должностей между собой на основе predetermined шкалы для обозначения относительной ценности должностей для организации. Это объясняется тем, что должности всегда связаны с людьми и их поведением, поэтому научно измерить важность должности в абсолютном (т.е. безотносительно к другим должностям) или в относительном выражении (т.е. по отношению к другим должностям) практически невозможно. Тем не менее, при помощи эффективного метода оценки должностей можно делать суждения о вкладе должности по отношению к другим (отличающимся от них) должностям в той же организации.

Использование методологий оценки должностей в мире

Необходимо отметить, что методологии оценки должностей и системы оплаты труда, основанные на грейдах, широко применяются во всем мире, в том числе в государственном секторе, например, в США, Сингапуре и Франции. Список таких стран обширен. При этом, в целом, многие государственные учреждения, а также организации квазигосударственного сектора и некоммерческие организации, участвующие в международной деятельности, используют факторно-балльную систему для оценки должностей. Например, система грейдов используется в государственной службе Великобритании и состоит из 2 уровней должностей: высокопоставленные должности политического характера, входящие открытую структуру грейдов, и административные должности, являющиеся частью закрытой системы грейдов. Закрытая структура грейдов включает в себя два подразделения: общее подразделение, приравненное к уровням общего корпуса, и специализированное подразделение, приравненное к уровням специализированного корпуса⁶. Аналогичным образом в Германии всем государственным служащим присваивается определенный грейд на основе системы грейдинга, к которой привязаны базовые оклады работников. В целом, существует две категории должностей: государственные служащие и бюджетные работники. В странах Балтии (Эстония,

⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office>

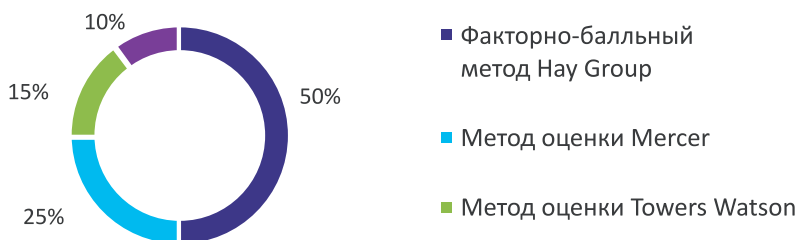
Латвия и Литва) действующая система грейдов определяет значения заработных плат государственных служащих.

Методологии и инструменты для оценки должностей

На сегодняшний день в мире существуют две основные общепризнанные универсальные системы факторной оценки должностей. Одна из них была разработана глобальной международной консалтинговой компанией Hay Group⁷. Вторая является разработкой Mercer, также являющейся авторитетной международной компанией, специализирующейся в данной области. Обе компании занимают лидирующие позиции в сфере оценки должностей и являются профессиональными консультантами в сфере управления и развития человеческих ресурсов. Также достаточно широко распространена система, разработанная Towers Watson. Порядка 50-55% организаций в мире пользуются методом оценки должностей от Hay Group. Подход Mercer используется 20-25% организаций в мире, Towers Watson - 15-20%. Менее 10% используют иные системы оценки должностей, так или иначе похожие на три основные методологии.

Таблица 1:

Использование методологий оценки должностей (в процентах)



Как уже упоминалось, факторно-балльные шкалы оценки должностей Hay Group является наиболее широко используемым методом оценки во всем мире. Данный метод используется в более

⁷ Метод Hay Group разработал американский консультант Эдвард Н. Хэй в конце 1940-х годов. Разработанные им первичные факторно-балльные шкалы впервые были применены при оценке 450 управленческих должностей в компании General Foods Corporation. Метод был обнародован в 1962 году ассоциацией Edward N. Hay & Associates, которой перешли авторские права после смерти автора метода.

чем в 5 000 частных и государственных организаций для оценки всех типов и уровней рабочих мест⁸.

Что же такое факторно-балльный метод оценки Hay Group для измерения вклада должности в достижение стратегических целей организации? Попросту говоря, этот метод подразумевает процесс определения вклада должности в достижение целей организации посредством оценки должности. То есть это сравнение должностей между собой в целях определения относительной ценности должности для организации на основании определенных факторов оценки, например, сложность решаемых вопросов, свобода действий, уровень ответственности и т.д. Эти факторы являются параметрами, используемыми в качестве критериев для оценки должностей, которые в свою очередь объединяются для построения факторно-балльных шкал.

Основным рабочим инструментом при оценке должностей являются факторно-балльные шкалы, которые именуются подстановочными таблицами Hay Group. Методология позволяет сопоставить различные должности внутри и/или вне организации с использованием стандартного набора критериев. Такими критериями являются:

1. Знания и умения (*Know how*): совокупность всех соответствующих знаний, навыков и опыт, необходимых для выполнения должностных обязанностей на приемлемом уровне.
2. Решение вопросов (Problem Solving): уровень и природа мышления, необходимого в должности для анализа, рассуждения, оценки, создания решений, формирования гипотез и заключения выводов. Критерий «Решение вопросов» служит для измерения интенсивности мыслительного процесса, в ходе которого Знания и умения используются для выявления и решения вопросов, ситуаций и задач, которые могут быть возникнуть.

⁸ В исследованиях Дипломированного института персонала и развития (*Chartered Institute of Personnel and Development*) отмечается, что 78% организаций в Соединенном Королевстве используют метод Hay Group. Аналогичное исследование Towers Perrin показало, что 75% крупных организаций частного сектора в Европе используют оценку Hay Group. Подобные данные могут быть получены и по странам Северной Америки.

3. Ответственность (*Accountability*): отражает степень ответственности должности за действия и их последствия. Он отражает воздействие должности на конечные результаты деятельности организации.

Значения этих параметров или факторов соотносятся с определенными числовыми значениями. Каждой должности присваивается суммарное значение в соответствии с методологией, что позволяет определить относительный вес должности в зависимости от количества полученных баллов (хей-пунктов).

В отличие от Hay Group, система оценки должностей IPE⁹ компании Mercer была разработана в новых условиях, когда инновации и коммуникации стали играть большую роль в бизнесе. Фактически скандинавские компании начали внедрять эту систему уже в 1970-х годах. Подход к оценке должностей в рамках системы IPE во многом схож с методологией Hay Group. В соответствии с этим подходом каждому компоненту детальности присваивается определенное число баллов на основе факторно-балльной матрицы. Затем на основе сопоставления результатов по всем факторам определяется числовое множество («вес»), присваиваемый каждой должности. Как правило, должность оценивается по следующим пяти критериям:

1. Влияние (*impact*): определяется исходя из размера организации (принимая во внимание сложность процессов создания добавленной стоимости, выручку и число сотрудников), природы влияния (формальная, оперативная, тактическая, стратегическая, визионерская) и степени вклада в бизнес-результаты организации.
2. Коммуникации (*communication*): оцениваются с точки зрения их сложности (передача информации, адаптация и обмен, влияние, переговоры, стратегические переговоры), среды (внутренняя и внешняя) и конфликтности (общие и индивидуальные интересы).
3. Инновации (*innovation*): этот фактор оценивается в двух аспектах – инновационный потенциал должности (возможность совершенствовать процессы, услуги или продукты) и сложность среды изменений.

⁹ *International Position Evaluation.*

4. Знания (*knowledge*): оцениваются по широте и глубине, масштабу знаний (локальные, региональные, глобальные) и управленческой нагрузке (член группы или ее руководитель и т.п.)
5. Риски (*risk*): оценивается степень подверженности сотрудника на этой должности физическому или психическому риску, риску потери трудоспособности при соблюдении всех правил и техники безопасности.

Глобальная система грейдинга (GGS), разработанная Towers Watson, является еще одним методом, схожим с методами факторно-балльной оценки Hay Group и Mercer. Тем не менее, в основе этой методологии лежат принципы, отличные от методологии Hay Group. Если метод Hay подразумевает факторно-балльную оценку должностей, позволяющую ранжировать должности по полученным «весам», то метод GGS дает возможность ранжировать должности напрямую без измерения работы и вклада должности в достижение стратегических результатов организации. Согласно методу должность позиционируется в карте грейдов, состоящей из 25 ступеней (грейдов). Этот подход включает три этапа: [a] определение грейда компании; [b] отнесение должностей к категории; [c] определение грейда должности.

Метод оценки должностей от Towers Watson представляет собой упрощенную автоматизированную систему, которая позволяет получить результаты посредством применения специализированного программного обеспечения. Такое решение может быть интересным и целесообразным в тех случаях, когда: [a] организация имеет стандартизированные бизнес-процессы; [b] организационная структура и роли должностей устоявшиеся; [c] организация не находится в состоянии агрессивного роста и [d] не планирует какие-либо трансформационные процедуры. При этом организации в то же время требуется ранжирование должностей для аналитического обзора и сравнения с данными по преобладающим уровням заработных плат на рынке. Другими словами, этот метод представляет собой упрощенный инструментальный C&V менеджера (по компенсациям и выплатам) в стабильной компании.

Принимая во внимание приоритеты Казахстана, а также цели и задачи национальных компаний по активному росту, данный инструмент не актуален для использования в Казахстане¹⁰.

Оценка должностей в Казахстане

В своей статье «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания»¹¹ Президент Н.А. Назарбаев отмечает, что «... сегодня нация имеет шанс на успех, только развивая свою конкурентоспособность.. Это означает, прежде всего, способность предложить на региональных и глобальных рынках качество трудового ресурса. Особенность завтрашнего дня в том, что именно конкурентоспособность человека, а не наличие минеральных ресурсов, становится фактором успеха нации»¹².

В данных условиях оценка должностей как инструмент на службе менеджмента по управлению человеческими ресурсами приобретает популярность в Казахстане, поскольку руководители организаций понимают значимость современных методов управления человеческими ресурсами для обеспечения эффективного и действенного функционирования своих организаций. Многие HR менеджеры рассматривают оценку должностей в качестве долгосрочного инвестиционного вложения для повышения эффективности организаций.

Нынешняя ситуация отличается от недавнего прошлого, когда в силу определенных исторических условий традиционно государственный аппарат на территории стран СНГ считался неповоротливой государственной машиной, для которой внедрение инновационных методов и подходов представляло значительные сложности. Сегодня, тем не менее, необходимо отметить, что казахстанские чиновники стараются смотреть в будущее и постепенно внедряют инновационные методы в систему менеджмента государственных органов, принимая во внимание, в

¹⁰ *Методология Hay Group широко используется в Казахстане в различных отраслях экономики, включая такие крупные национальные компании как Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына», а также различные организации финансово-экономического, банковского и промышленного секторов. Метод оценки должностей от Mercer не нашел широкого применения в Казахстане, России и других странах СНГ.*

¹¹ http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/press_conferences/statya-glavy-gosudarstva-vzglyad-v-budushchee-modernizaciya-obshchestvennogo-soznaniya

¹² Там же.

то же время, уникальные экономико-географические особенности Казахстана и его приоритеты по позиционированию на мировой арене.

Таким образом, очевидно, что руководство страны уделяет все большее внимание внедрению передовых управленческих технологий, в частности в сфере управления и развития человеческого капитала. Это можно признать хорошей заявкой на поддержание экономического роста и устойчивого развития государства в целом.

И последним, но не менее важным заключением при анализе текущих тенденций в управлении и развитии человеческих ресурсов в Казахстане является то, что введение таких инновационных методов как оценка должностей и внедрение новой системы оплаты труда в государственном секторе представляет собой значительный прогресс в развитии системы государственной службы в стране.

Библиография

Назарбаев Н.А. 2017. «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания».

«План Нации – 100 конкретных шагов», Программа Президента Республики Казахстан (20.05.2015).

Armstrong, Michael, and Helen Murlis. 2004. Reward Management: A Handbook of Remuneration Strategy and Practice.

Hay Group Guide Chart Brochure, retrieved on 26.12.2015.

Loizos, Heracleous. 2003. Strategy and Organization: Realizing Strategic Management. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<https://tengrinews.kz>

<http://www.akorda.kz>

<https://www.gov.uk>

Astana Civil Service Hub was established under the initiative of the Government of Kazakhstan and UNDP on 15 March, 2013 in Astana during the Founding conference with participation of 25 countries' and 5 international organizations' representatives, including the USA, the European Union, Turkey, China, India, Japan, CIS countries, Georgia, Afghanistan, and also UNDP, OECD, World Bank, OSCE and USAID.

The mission of the Hub is to contribute to the development of effective systems of civil service in the region. The purpose of the Hub is to create a multilateral platform promoting exchange of experience and knowledge in order to join efforts on increasing the capacity of relevant public sector institutions of its participating countries.

The International Journal of Civil Service Reform and Practice is an academic publication intended for experts, practitioners and academics, and is published by the Astana Civil Service Hub.

Астанинский Хаб в сфере государственной службы был создан по инициативе Правительства Казахстана и ПРООН 15 марта 2013 года в Астане в ходе Учредительной конференции с участием представителей 25 стран и 5 международных организаций, включая США, Европейский Союз, Турцию, Китай, Индию, Японию, стран СНГ, Грузию, Афганистан, а также ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк, ОБСЕ и ЮСАИД.

Миссией хаба является способствование развитию эффективных систем государственной службы в регионе. Целью хаба является создание многосторонней площадки, способствующей обмену опытом и знаниями в целях объединения усилий по повышению потенциала организаций государственного сектора своих стран-участниц.

Данный Международный журнал реформы и практики государственной службы является научно-аналитическим изданием, предназначенным для экспертов, практиков и ученых, и публикуется Астанинским хабом в сфере государственной службы.