

**ПРОФИЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО В БОЛГАРИИ
PROFILE OF THE CIVIL SERVANT IN BULGARIA**

КАРАДЖОВА М., доктор административного права и административного процесса, Новый Болгарский университет, Республика Болгария
KARADJOVA M., Administrative law and administrative process, Doctor of Sciences, New Bulgarian University, Bulgaria

Аннотация

Цель настоящего исследования – определить, каким должен быть профиль государственного служащего. *Объект* исследования – квалификационные требования занимания должностей государственной службы. *Предмет* исследования – существующие нормативные и стратегические документы, регламентирующие квалификационные требования в Республике Болгария в целом и в области публичного сектора – в частности.

Ключевые слова: *обучение, служащие в публичной администрации.*

Abstract

The aim of the paper is to describe the desired profile of the civil servant in Bulgaria. *The object* of the study is the qualification requirements for nomination/ appointment of the civil servants. *The subject* of the study is to analyze the regulation making practices and the legislative regulation of civil servants career in the Republic of Bulgaria.

Key words: *education; civil servants.*

Настоящий аналитический материал первоначально имел целью представить успешные практики при разработке и презентации курсов в области государственного управления, предназначенных для программ по повышению квалификации. Предусматривалось выявить основные методы и техники преподавания, дающие возможность преподавателю как планировать свой курс (в том числе определить и анализировать образовательные потребности конкретной аудитории, планировать учебное содержание, формулировать желаемые и ожидаемые результаты обучения), так и определить формы супервизии и оценки.

Объектом исследования были программы для обучения взрослых, составляющие часть стратегии популяризации учебы в течение всей жизни (в частности, программы по государственному управлению, предназначенные повышать квалификацию государственных служащих). *Предметом* рассмотрения являлись методы и техники, использованные при обучении взрослых. Мы намеревались представить некоторые особенности программ для обучения служащих в публичном секторе, их сильные и слабые стороны, равно и основные достижения.

Начиная писать резюме настоящего материала, я исходила из указанных выше цели, объекта и предмета исследования. Пути изучения однако часто (а, может быть, всегда) связаны с дискуссией и оспариванием – оспариванием даже самой себя. В процессе работы скрестились по-новому, неожиданным образом тенденции в области высшего образования в целом, видения публичной службы вообще и государственного служащего, в частности, в попытке найти позитивную реальность между юридической халтурой и выдержанной правовой мыслью. Таким образом, изменились цель, предмет и объект моего исследования. *Цель* настоящего исследования – определить, каким должен быть профиль государственного служащего. *Объект* исследования – квалификационные требования занимания должностей государственной службы. *Предмет* исследования – существующие нормативные и стратегические документы, регламентирующие квалификационные требования в Республике Болгария в целом и в области публичного сектора – в частности.

Итак, первый вопрос: «Каким должен быть государственный служащий?». Второй вопрос: «Что необходимо делать: ожидать прихода такого специалиста, какого мы себе представляем, или самим формировать его посредством учебы в течение всей жизни?». Третий вопрос: «Какими должны быть квалификационные программы, чтобы формировать такой образ?».

Дидактическая теория развила множество методов преподавания, основываясь в большой степени на установленных стилях учебы. Если хотим, чтобы обучаемые достигали поставленных учебными программами и учебными планами целей, мы должны отдавать себе отчет в том, как они изучают материал, и аккомодировать их индивидуальные различия в отношении учебы. Чтобы стимулировать успеваемость студентов, следует запланировать и ввести такую стратегию преподавания, которая бы учитывала в достаточно высокой степени именно различия при овладении материалом. Это касается, прежде всего, процесса обучения взрослых. В то же время под давлением глобализации и развития технологий приобрела популярность учеба в течение всей жизни. Учеба в течение всей жизни характерна для взрослых учащихся, которые обладают жизненным и практическим опытом, сильной личной мотивацией для учёбы и ищут в своем обучении информации, которая бы конкретно способствовала их личному и профессиональному развитию. Учеба в течение всей жизни, кроме того, связывается как с профессиональной реализацией, так и с развитием так называемых «мягких умений» (soft skills: коммуникативные умения, работа в команде и пр.).

В этой связи в Республике Болгария в 2012 г. была введена и Национальная рамка квалификаций (НРК) с тем, чтобы унифицировать стандарты приобретенных знаний и умений на разных этапах обучения. Тенденции развития программ по учебе в течение всей жизни в Болгарии будут подробно представлены сквозь призму развития государственной службы в целом. 1 июля 2012 г. вступило в силу и Распоряжение об условиях

и порядке оценки выполнения служащими в государственной администрации¹. Таким образом, эти два акта поставили в новые нормативные рамки ожидаемые результаты обучения вообще и выполнения служебных обязанностей со стороны государственных служащих в целом. Они, однако, не дают ответа (и даже не намекают на таковой) на вопрос, каким должен быть ожидаемый профессиональный портрет государственного служащего с тем, чтобы он смог реализовать возложенные на него общественные обязанности (которые ниже будут рассмотрены в связи с пониманием ценности в правовой теории).

Изменения в среде обучения сказываются и на результатах этого обучения. Качество высшего образования является сложной проблематикой, развившейся со временем в систему выявления критериев и рейтинговых шкал оценки достигнутого и подведенной под понятие «аккредитационный процесс». В 90-е годы XX и в начале XXI вв. цели аккредитации определялись как оценка способности высших учебных заведений развивать свой потенциал, повышать и поддерживать качество предлагаемого обучения. В последние годы в мировом масштабе однако все более утверждается позиция, согласно которой *аккредитацией следует считать процесс, который оценивает не только высшее учебное заведение и его возможности предлагать качественное обучение, а, скорее, конкретные достижения студентов.*

Особенности при обучении взрослых, введение «мягких умений» как часть образовательного стандарта и выработка адекватных критериев академической аккредитации превращают тему о подходах и методах обучения взрослых в дискуссионное поле. Эта тема трансформируется в вызов, когда нужно исследовать ее сквозь призму государственного и публичного управления.

Ожидаемый конкретный профессионализм государственных служащих как в условиях взаимосвязанной компетентности, так и при реализации дискреционной власти (оперативной самостоятельности) следует оценивать с точки зрения приобретенного образования служащим (право, экономика, социальные, экономические, точные науки и т.д.). То есть здесь применима Национальная рамка квалификаций, предусматриваемая для обладателей степени бакалавра или магистра.

Оценка выполнения служебных обязанностей формируется в соответствии с целями и на основе критериев, указанных в Приложении №1 к Распоряжению об условиях и порядке оценки выполнения служащими в государственной администрации.

Между оценкой компетенций, предусмотренных для конкретной образовательно-квалификационной степени, и оценкой выполнения служебных обязанностей остается лакуна относительно знаний, умений или, одним словом, компетенций, которыми должны обладать кандидаты на государственные должности.

¹ См.: ДВ 49/ 2012 г.

Именно в этой лакуне изменяется направление первоначального замысла, поскольку ни программы и курсы обучения служащих в государственной администрации, ни методы реализации этого обучения не имели бы серьезного смысла без предварительного конкретного решения вопроса о профиле государственного служащего в целом, который логически необходимо заложить в первую очередь при его подборе. Представляется подходящим нанести штрихи к такому портрету сквозь призму общей идеи государственной службы и теории ценностей в юриспруденции, когда следует трансформировать ожидаемое в правовое обязательное.

Часть ученых придерживается мнения, что опосредующая роль ценностей и оценок требует учитывать существующее (Sein), чтобы достичь правового долженствования (Sollen). Кельзен со своей стороны защищает понимание о дуализме между Sein и Sollen в праве, аргументируясь тем, что поведение правовых субъектов должно соотносываться с предписаниями правовых норм. Так или иначе правовое долженствование призвано отражать адекватно интересы и ценностные ориентации общества, а с точки зрения политического процесса – отражать волю создающего конкретную норму политического большинства. Обязательность правовых норм не вытекает само собой из государства, но прямым образом зависит от него: ценностный процесс, ведущий к формированию правового долженствования, реализуется посредством государственной правотворческой деятельности; обязательность норм является предпосылкой их достоверности, что является и предпосылкой их введения в действие и, в случае необходимости, с помощью принуждения. Категории существующее (бытие) – долженствование, фактическое – нормативное опосредованы оценкой (оценку следует понимать как часть ценностного, а нормы – фактического). Именно оценка должна предоставить возможность переходов между Sein и Sollen².

На основе связи: существующее (бытие) – оценка – правовое будущее, легче будет провести дискуссию на тему обучения государственных служащих в целом и содержания этого обучения, в частности.

Как было указано и выше, в Болгарии в последние годы проводится интенсивная работа, с одной стороны, в области политики создания единой квалификационной системы, соответственно общей квалификационной рамки, а с другой – в области политики, связанной с созданием системы обучения и аттестации государственных служащих. На первый взгляд аналогия здесь необычайна и она может показаться странной. Обучение государственных служащих однако является надстраиваемым, из-за чего его связь с образованием в целом и с высшим образованием, в частности, представляется логичной.

Закон о государственном служащем ставит как условие пребывания на государственной службе наличие у кандидата высшего образования (образовательно-квалификационных степеней «бакалавра» или «магистра»). Решением № 96 от 02.02.2012 г. Совет министров Республики Болгария

² Неновски Н. Право и ценности. - София: Изд.-во Болгарской академии наук, 1983. - С. 46-70.

принял *Национальную рамку квалификаций Республики Болгария (НРК)*. Целью этого документа является обеспечение общей европейской основы для сопоставления отдельных квалификационных уровней национальных квалификационных систем. Он вырабатывается на базе Европейской рамки квалификаций (ЕРК), в отношении которой устоялось всеобщее мнение, что ее утверждение на национальном уровне способствовало бы улучшению прозрачности и понятности квалификаций в Европе, стимулированию обеспечения качества обучения, удостоверению и признанию неформальной и самостоятельной учебы и др.

НРК следует заданной ЕРК схеме и вводит восемь уровней, определяя ожидаемые знания, умения и компетентности (личные и профессиональные), которые приобретаются при окончании соответствующего уровня. Ввиду настоящего исследования интерес представляют шестой, седьмой и восьмой квалификационные уровни, соответствующие образовательным степеням бакалавра, магистра и доктора.

В Распоряжении об оценке выполнения указаны цели, которые создатель нормы хотел бы достичь посредством ее принятия:

- * создание условий для эффективного управления выполнением в администрации для достижения целей соответствующей административной структуры;

- * оценка вклада отдельного служащего в выполнение целей;

- * справедливые вознаграждения служащих с учетом их достижений;

- * понимание потребностей в развитии каждого служащего и улучшение его компетентностей;

- * улучшение взаимоотношений на работе, в том числе между руководителями и подчиненными;

- * создание условия для реализации справедливых и прозрачных процедур для профессионального и карьерного развития.

Служащие в администрации обособлены в четыре подгруппы: высшие государственные служащие; служащие, занимающие руководящие должности; служащие, занимающие должности эксперта с аналитическими и/или контрольными функциями; служащие, занимающие технические должности и должности эксперта со вспомогательными функциями.

Для каждой из подгрупп Распоряжением обозначены рамки компетентности.

Для *Высших государственных служащих* рамка компетентности предполагает наличие Стратегической компетентности (включает видение будущего развития организации с учетом воздействия внешних и внутренних факторов), Лидерской компетентности (включает способность мотивирования и развития служащих для достижения значимых индивидуальных и организационных целей), Управленческой компетентности (включает планирование, организацию и контроль за деятельностью звена для обеспечения выполнения индивидуальных и организационных целей), Ориентации на результаты (включает достижение высоких результатов в соответствии с поставленными целями и

требованиями), Компетентности для переговоров и убеждения (включает убедительное изложение позиций и аргументов для достижения согласия между различными странами), Работы в команде (управление и участие в командах, работающих в сотрудничестве для достижения общей цели), Фокусировки на клиенте – внутренней/внешней (включает осуществление деятельности в соответствии с потребностями, интересами и ожиданиями клиентов/потребителей услуг или деятельности).

Для *служащих, занимающих руководящие должности*, рамка компетентностей включает Управленческую компетентность, Работу в команде, Коммуникативную компетентность (эффективный обмен информацией и способность четко формулировать свои идеи в устной и письменной форме), Ориентацию на результаты, Фокусировку на клиенте – внутреннюю/внешнюю, Профессиональную компетентность (профессиональные знания и умения, необходимые для успешного исполнения должности).

Для *служащих, занимающих должности эксперта с аналитическими и/или контрольными функциями*, рамка компетентностей включает Аналитическую компетентность (сбор, обработка и анализ информации и предложение аналитических решений), Ориентацию на результаты, Работу в команде, Коммуникативную компетентность, Фокусировку на клиенте – внутреннюю/внешнюю, Профессиональную компетентность.

Для *служащих, занимающих технические должности и должности эксперта с вспомогательными функциями*, рамка компетентности включает Ориентацию на результаты, Коммуникативную компетентность, Работу в команде, Фокусировку на клиенте – внутреннюю/ внешнюю и Профессиональную компетентность.

Рамки компетентности дают к каждой отдельной компетентности критерии оценки *поведения, отвечающего на вышеуказанные требования* и критерии *неприемлемого поведения*.

Согласно Классификатору должностей в администрации, принятом Советом министров в 2012 г., высшие государственные служащие и служащие, занимающие руководящие должности, должны обладать степенью магистра. Для служащих, занимающих должности эксперта с аналитическими или контрольными функциями, как и для служащих в должности эксперта необходима степень бакалавра или магистра в зависимости от статута конкретной администрации.

Европейская рамка квалификаций определяет восемь ключевых компетентностей, которых следует достичь на разных этапах обучения:

- Коммуникация на родном языке.
- Коммуникация на иностранных языках.
- Математическая компетентность и основные познания в области природных наук и технологий.
- Дигитальная компетентность (информационные и коммуникационные технологии).
- Способности к учебе.

- Социальные и гражданские компетентности.
- Инициативность и предпринимательские умения.
- Компетентность в области культуры и творческих проявлений.

Определенные таким образом ключевые компетенции возвращают нас к идее либерального образования, либеральной парадигмы, задаваясь целью превратить обучаемого в личность, а не только в профессионала с успешной реализацией на рынке труда.

НРК (после указанных восьми уровней). Рамка квалификаций обособила ожидаемые при окончании каждого уровня результаты в следующие категории: *знания, умения и компетентности*; компетентности обособлены в четыре группы, а именно: *самостоятельность и ответственность; компетентности в отношении учебы; коммуникативные и социальные компетентности; профессиональные компетентности*.

Ожидаемые *знания* в бакалаврских программах связаны с обладанием углубленными теоретическими и фактологическими знаниями в конкретной области и с возможностью самостоятельной интерпретации. В магистерских программах ожидания расширяются, и при этом предусматривается как специализация в соответствующей области, так и наличие знаний, дающих возможность обладателю степени магистра оригинальности в разработке и применении новых идей, равно и критического мышления. Докторские программы предусматривают, чтобы те, кто их закончил с успехом, имели и применяли специализированные и систематизированные знания для осуществления критического анализа и для синтезирования новых идей.

Ожидаемые *компетентности*, развитие которых осуществляется на вышеуказанных квалификационных уровнях, можно обособить следующим образом: обладатель образовательно-квалификационной степени «бакалавр» должен владеть методами и средствами, позволяющими решать сложные задачи при помощи логического мышления, новаторства и творчества. От магистров ожидают способности анализировать проблемы и решать их; генерировать новые знания и процессы, формулировать адекватную оценку с учетом ситуации, а также развивать новые и разнообразные умения. Докторская степень предполагает у своего обладателя способности создавать или руководить сетями или командами, распределять время и управлять человеческими и финансовыми ресурсами, решать комплексные проблемы посредством новых технологических методов и инструментов; уметь решать и преодолевать критические проблемы в области изучения и/или нововведений; владеть методами и средствами предвидеть изменения и проблемы, абстрагироваться от среды, обладать мышлением новатора.

Выводы: в Болгарии в последние 10 лет проводится интенсивная работа по созданию как единой рамки квалификаций, которая бы обозначила желанные результаты обучения в конце каждого образовательного уровня, так и по созданию рамки для знаний, умений и компетентностей, необходимых для государственных служащих с тем, чтобы они могли реализовать миссию и ответственность государственной службы в целом. Вопреки тому, что НРК и Распоряжение об оценке выполнения разработаны

независимо друг от друга, между ними существуют ясно обособленные корреляции знаний, умений и компетентностей. В то же время нет ясного понимания того, каким должен быть профиль государственного служащего, который нужно иметь в виду при подборе кандидатов на государственные должности. Нет ясного представления и о том, какими личностными умениями должны обладать государственные служащие: нормативная практика сосредотачивается только на этических стандартах – как в отношении администрации и коллег, так и в отношении граждан. Наблюдаются тенденция к упрощению отношений граждане – государство и попытка свести их к отношениям клиент – обслуживающая администрация. Введение понятия «гражданин» в современном обществе дает новый статут личности вообще в публично-правовых отношениях. Необдуманный отказ от него и подмена коммерческими терминами ущербны как для граждан, так и для государственных служащих, призванных гарантировать и реализовать в своей сфере компетентности эти права, а не подавать, сервировать услуги. В этом контексте государственных служащих следует включить в системы обучения, дающие им возможность расширять не только свои строго профессиональные знания, умения и компетенции, но и в образовательные курсы, разделяющие ценности и принципы либерального образования и перекликающиеся с ключевыми компетенциями ЕРК в области культуры, творческих проявлений, социальных и гражданских компетентностей. Статут государственной службы требует его формализации в юридическом тексте. Такие курсы дадут лучшую возможность государственным служащим адекватно различать как существующее (бытие) (Sein), так и правовое должностное (Sollen), что представляется частью современного профиля государственного служащего, построенного на классических ценностях. Несмотря на множество квалификаций, их вставления в рамки, несмотря на распоряжения и требования, чиновнику нелегко понять, что «Важна не буква закона, а важен дух закона».

Такое обучение могла бы обеспечить университетская общность, которая вопреки современным тенденциям предложения квалификационных программ, конкурентных на рынке труда, успевает сохранить в какой-то степени свойственный ей консерватизм. Следуя своей убежденности в пестроте, многообразии мира и человека, НБУ требует от своих студентов еще в первый год обучения выбрать два курса с тем, чтобы получить знания в научных областях, отличных от выбранной ими специальности, как и два курса в области спорта или искусства. Вероятно это эпатирует работающих в сфере государственной администрации и развития ее кадров, но мне кажется подходящим (почти необходимым) обогатить программы обучения государственных служащих и такими курсами.

Литература:

1. Распоряжение об условиях и порядке оценки выполнения служащими в государственной администрации // ДВ 49/ 2012 г.

2. Неновски Н. Право и ценности. – София: Изд.-во Болгарской академии наук, 1983. - С. 46-70.

References:

1. Regulations of conditions and procedure for evaluation of the employees work in the public administration // LW 49/2012.

2. Nenovski N. Law and Values, ed. Bulgarian Academy of Sciences, Sofia, 1983. - P. 46-70.