

СЪВРЕМЕННИ ПОДХОДИ И МЕТОДИ НА ОБУЧЕНИЕ НА ВЪЗРАСТНИ В ПРОГРАМИ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Гл. ас. д-р Милена Караджова
*Департамент „Публична администрация“
Нов български университет*

Резюме: Целта на настоящото изследване е да бъде поставен на обсъждане въпросът какъв е очакваният, нужният образ на държавния служител. Предмет на изследване са съществуващите нормативни и стратегически документи, регламентиращи квалификационните изисквания към заемачите държавна служба.

Ключови думи: обучение, държавни служители, публична администрация

CONTEMPORARY METHODS OF APPROACH FOR TEACHING OF ADILTS IN PROGRAMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Assist. Prof. Milena Karadjova, Ph. D.
*Department Public Administration
New Bulgarian University*

Summary: The aim of this paper is to describe the desired profile of the civil servant in Bulgaria. 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, public administration

Започвайки да пиша настоящия материал, тръгнах от различни цел, обект и предмет на изследване, насочени най-вече към формалните изисквания за обучение на държавните служители. Пътят на проучване обаче често е свързан с дискусия и оспорване, оспорване дори на самите себе си. Писането кръстоса по нов начин тенденции във висшето образование като цяло, визия за публичната служба изобщо и за държавния служител в конкретност, опитвайки се

да намери позитивна реалност между юридическата халтура и издържаната правна мисъл. Така се промениха целта, предметът и обектът на моето изследване. Като негова *цел* се обособи въпросът за профила на държавния служител в България от гледна точка на неговите знания, умения и компетенции. *Обект* на изследване са квалификационните изисквания за заемане на държавна служба. *Предмет* на изследване са съществуващите нормативни и стратегически документи, регламентиращи квалификационните изисквания в Република България като цяло и в областта на публичния сектор – в частност. И логично възникнаха въпросите: Какъв следва да бъде държавният служител? Ясно ли е формулирана неговата обществена роля, която нерядко може да бъде наречена и мисия и кореспондира ли тя с правните регламенти и с неговата подготовка? Дали очакваме той да се е формирал както като знания, така и като ценности по време на студентството си, или следва да формираме очакваните нагласи с последващи квалификационни програми? Какво следва да бъде съдържанието на квалификационните програми, за да отговорят на очакванията?

В началото на изложението е уместно да бъдат направени и няколко бележки. На първо място, в изложението се използва терминът "единен профил на държавния служител". Има се предвид профилът като възможност за споделяне на общи ценности и широк образователен кръгзор, а не компетентностният профил, развит в Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите. На следващо място следва да се направи уточнението, че в текста се използват термините "атестиране" и "годишно оценяване" като синоними, въпреки че първият термин отпадна от нормативната уредба след промените през 2012 г. И на последно място е важно да се отбележи, че настоящото изследване беше представено на Седмата международна лятна школа за повишаване квалификацията на университетските преподаватели от програмите по публична администрация и държавно управление – Москва, 3 – 7 юни

2013 г. и са представени за публикуване в Университета по управление "ТИСБИ" – Казан, Русия.

През последното десетилетие започва да се налага отново тенденцията за стимулиране на либералното образование в училищата (основно на гимназиално ниво) и в академичните среди. Фокусът е към формиране на ценности, знания и култура, като се търси баланс между личностното формиране и тясната специализация. Къде е мярата и политическата визия по отношение на държавните служители в този контекст? Последните няколко години са съпътствани от разрушаване имиджа и общественото доверие в държавната служба в България. Политическите елити трайно се изкушават от възможността да заобиколят разпоредбите на Закона за държавния служител, заменяйки конкурсното начало при назначаването на държавна служба с назначения, базиращи се на непотизъм и кронизъм¹. Последниците биха могли да се обобщят като спад на общото професионално ниво на администрацията и загуба на обществено доверие. Трети проблем, който се откроява все по-натрапчиво, е все по-голямото различие в професионалните качества – знания и умения, между държавните служители от централната администрация – от една страна, и служителите от областните и общински администрации – от друга.

В България през последните години, под влияние на световните тенденции, се работи интензивно в областта на политиките за създаване на единна квалификационна система, съответно обща квалификационна рамка – от една страна, а от друга страна – в областта на политиките, свързани със създаване на система за обучение и атестиране на държавните служители. На пръв поглед аналогията между тези политики е необичайна и би могла да се стори странна. Обучението на държавните служители обаче се явява

¹ *Непотизъм* – назначение на обществен пост, основаващо се на роднинска връзка; *кронизъм* – назначение на обществен пост, основаващо се на съществуващи приятелски отношения между назначаващ и назначен; и двете понятия са основни при установяване на положителен конфликт на интереси;

надграждащо, поради което би следвало да е логично свързването му с образованието като цяло и с висшето образование в частност. В тази връзка е уместно да се направи и връзка между обучението и ученето. Дидактическата теорията е развила множество методи за преподаване, базирайки се във висока степен на установените стилове на учене. Ако искаме обучаемите да постигнат поставените с учебните програми и учебни планове цели, би трябвало да сме наясно как те научават и да акомодираме техните индивидуални различия за учене. За да се стимулира успеваемостта на държавните служители, следва да бъде планирана и въведена стратегия на преподаване, която да отчита и различията при научаването.

Основният нормативен акт, регламентиращ статута на държавния служител и държавната служба в България, е Законът за държавния служител (ЗДСл.)². Анализът 14 години след приемането на закона отчита приноса му за отграничаването на държавните служители от работещите по трудово правоотношение. Струва ми се обаче, че значението на този нормативен акт би се открило при приемането на нов Кодекс на труда (КТ). Към настоящия момент не се забелязват съществени различия между условията за полагане на труд по КТ и по ЗДСл. Различията остават най-вече на ниво акт за назначаване – договорни правоотношения при трудовото право и нормативно определени права и задължения при служебното правоотношение. Процедурите на подбор, оценяване и полагане на труд не се различават съществено от инструментариума, използван в частния сектор. Тази близост в двата нормативни акта до голяма степен може да се обясни с времето, в което е писан и приет Кодексът на труда – 80 те години на ХХ в., когато Конституцията урежда труда не само като правна възможност на гражданите, но го издига и в тяхно конституционно задължение³. Държавата е длъжна да “създава обществени работи”, а “трудът е дълг и въпрос на чест за всеки

² Закон за държавния служител, обн. ДВ 67/ 99 г., посл. Изм. ДВ 15/ 2013 г.

³ Конституция на Народна република България, обн. ДВ 39/ 1971 г., отм. 1991 г. – чл. 73

работоспособен гражданин”, като “всеки гражданин е длъжен да се занимава с общественополезен труд и да работи според своите сили и способности”. Самият Кодекс на труда е написан с цел да защитава правата и интересите на трудещите се, които права се идентифицират във висока степен с интересите на обществото през този период. В съвременните икономически и обществени условия тази концепция по предоставяне и наемане на труд в частния сектор е трудно приложима. Като юридическа техника и обществена визия Законът за държавния служител следва да запази и в бъдеще установения с Кодекса формат на регулиране на служебните отношения като отпуски, почивки, работно време, прекратяване на трудовия договор и т.н. За разлика от бъдещия Кодекс на труда, в чиято уредба ще се търси нов баланс в регулирането на интересите на работещия и работодателя.

Към Закона за държавния служител има доста подробна подзаконова нормативна уредба. Относими към настоящото изследване са Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители⁴, Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация⁵, както и приетата през 2012 г. с Решение на Министерски съвет Национална квалификационна рамка. Така нормативно беше очертана рамката на очакваните резултати от обучението изобщо и от обучението като условие за изпълнението на служебните задължения на държавните служители конкретно. Въпреки множеството актове не е лесно да бъде изведен от нормите очакваният, желаният професионален портрет на държавния служител. От работещия в публичната администрация бихме търсили и стимулирали образованост, което включва и формиране на ценности, или залагаме на експертност!? Предварителният отговор на този въпрос е важен, защото *изборът ни*

⁴ Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители – ПМС 8/ 2004 г., обн. ДВ 6/ 2004 г., посл. изм. ДВ 49/ 2012 г.

⁵ Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация – ПМС 129/ 2012 г., обн. ДВ 49/ 2012, посл. изм. ДВ 27/ 2013

във висока степен ще определи обучението на държавните служители след тяхното назначаване и при кариерното им подпомагане.

Наредба за конкурсите ⁶, която разписва условията и критериите за подбор при назначаване на държавна служба, е базирана на разбирането за състезателност, въвеждайки "конкуренция, обоснована на професионални качества". Самата Наредба предлага достатъчен инструментариум за оценка на тези качества, а именно: оценяване чрез тест; чрез практически изпит; чрез писмена разработка по политическа, икономическа, културна, социална, управленска или друга тематика; чрез защита на концепция за стратегическо управление. Различните форми на изпит са в зависимост от длъжността, за която се кандидатства, като законодателството дава възможност в конкурса да бъдат използвани едновременно и две форми на изпит. Задължително е с всеки кандидат да бъде проведено и интервю. Би могло да се допусне, че при неговото провеждане ще бъдат търсени и оценявани и такива качества като социални умения, нагласи и др. Това обаче е само допускане, предположение. Още повече, че логично възниква и въпросът - притежават ли звената за човешки ресурси необходимия капацитет, за да реализират адекватна процедура за подбор на държавни служители. Както и въпросът могат ли звената правилно да преценят нуждите от обучение (особено когато имаме неяснота, относно визията за образа на държавния служител; идеалният образ на служителя напомня почти на приказен герой: възпитан, честен, съвестен, умен, като единствено задължителната приказна красота на героя/ героинята са заменени с изискване за образованост/ или експертност). Тази образованост/ експертност следва да съществува още на входа и да бъде доказана чрез конкурсна процедура (пак по подобие на приказките, но се търсят гаранции не за да се заслужи доверието да бъде дадена ръката на царкинята, а да се получи доверието за способността да се управлява обществения интерес. Въпросът от какво се нуждаем – от

⁶ чл. 24 - 33

образовани личности или от експерти – е определящ за последващото обучение, което трябва да бъде предложено на държавните служители. Още повече, че системата на държавната служба в България се оформя като хибридна система между системата на длъжността и системата на кариерата. Дори самите институции, ангажирани с обучението на държавните служители, се настройват бавно към обществените изисквания и законовите норми. Институтът по публична администрация към Министерския съвет в България⁷ предлага обучение, съответстващо на системата на кариерата, не отчитайки в достатъчно висока степен възможностите за назначаване и развитие, типични за системата на длъжността.⁸ ЗДСл в чл.356, ал.2 задължава органа по назначаването да представи в Института по публична администрация в едномесечен срок от встъпване в длъжност списък на лицата, които постъпват за пръв път на ръководна длъжност. Същите са длъжни да преминат обучение в тримесечен срок от посочения по-горе момент. За висшите държавни служители е предвидено задължително обучение в Института по публична администрация, поне веднъж в годината.

Очакваният конкретен професионализъм на държавните служители както в условия на обвързана компетентност, така и при реализирането на дискреционна власт (оперативна самостоятелност) би следвало да е оценен от гледна точка на полученото образование на служителя (право, икономика, социални, икономически, точни науки и т. н.). Т. е. тук е приложима Националната квалификационна рамка, относно конкретно придобитите знания, умения и компетенции. Относно степента на изпълнение на служебните си задължения служителите получават ежегодно атестиране, в съответствие с

⁷ <http://www.ipa.government.bg>

⁸ Под "система на кариерата" и "система на длъжността" се разбира делението на системите на държавна служба, използвано от Босер, Д., Кр. Демке - "Държавната служба в страните-кандидатки за членство в ЕС. Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция" – www.nbu.bg

критериите от Приложение № 1 към Наредбата за оценка на изпълнението.

Съпоставката между нормативно определените критерии за оценяване на кандидатите за държавна служба, предвидени в Наредбата за конкурсите, за оценката на компетенциите, предвидени за конкретна образователно-квалификационна степен в Националната квалификационна рамка и за оценка на изпълнението на служебните задължения, предвидени в Наредбата за оценяване на изпълнението, показват разминавания и празноти относно знания, умения или най-общо казано – компетенции, които трябва да притежават както кандидатите за държавна служба, така и самите държавни служители.

Именно при тази празнина се промени посоката на първоначално заявеното писане, тъй като нито програмите и курсовете за обучение на служители от държавната администрация, нито методите за реализиране на това обучение биха имали сериозен смисъл, ако преди това нямаме конкретно решение на въпроса за профила на държавния служител като цяло, който да бъде заложен, логично, най-напред при неговия подбор. Струва ми се подходящо щрихите към такъв портрет да бъдат направени през призмата на общата идея за държавна служба и на теорията за ценностите в правото, когато очакваното следва да бъде трансформирано в правно задължително.

Нормативният монизъм – водеща теория в правото, застъпва разбирането, че опосредстващата роля на ценностите и на оценките изисква да се вземе предвид съществуващото /*Sein*/, за да се стигне до правно дължимото /*Sollen*/. Правото трябва да бъде разглеждано само и единствено като нормативно определена възможност. Теорията е поддържана от Келзен, който защитава разбирането за дуализъм между *Sein* и *Sollen* в правото, аргументирайки се, че поведението на правните субекти следва да се съобразява с предписанията на правните норми. Така или иначе правно дължимото следва да отразява адекватно интересите и ценностните ориентации на обществото, а от гледна точка на политическия процес – да отразява

волята на създаващото конкретна норма политическо мнозинство. Задължителността на правните норми не произтича от държавата само по себе си, но е пряко зависима от нея: ценностният процес, водещ до формиране на правно дължимото, се реализира чрез държавната правотворческа дейност; задължителността на нормите е предпоставка за тяхната валидност, което е и предпоставка за въвеждането им в действие и с помощта на принуда, когато това се налага. Категориите съществуващо – дължимо, фактическо – нормативно се опосредстват от оценката (като оценката се разбира като част от ценностното, а нормите от фактическото). Именно оценката следва да даде възможност за преходи между Sein и Sollen⁹.

Стъпвайки на връзката: съществуващо – оценка – правно дължимо, ще бъде по лесна дискусията на темата за обучението на държавните служители, като цяло, и съдържанието на това обучение – в конкретика. Това разбиране беше представено от автора на настоящия материал и в доклад в Бургаския свободен университет през юни 2013 г. на международната конференция “Знанието – традиции, иновации, перспективи”¹⁰. Конкретно беше изтъкнато, че: “В България вече ясно се откроява проблемът за наличие на нерационално юридическо нормотворчество, водещо до подмяна на установените (или търсени и желани) от обществото ценности. Следствие от тези процеси е трайна загуба на доверие на общество към държавните институции - законодателни, администрация, съд. Част от причините за това са слабите институции, незрялото гражданско общество, нерационалните норми, недобре уредена система на правораздаване, недостатъчно добре подготвени юристи. Като причини могат да се изтъкнат и липсата на легални и най-вече липса на процесуални механизми, които да реализират обществените

⁹Неновски, Н. “Право и ценности”, изд. “Болгарской академии наук”, София, 1983, стр. 46 – 70; същевременно на нормативния монизъм се противопоставя многоаспектният подход;

¹⁰ Караджова, М. – Приватизация на публичния сектор – възможности, ограничения, тенденции, БСУ, 2013

ценности в нормативно уредени цели, както и механичният пренос на европейски норми във вътрешното ни законодателство. В тези правила трябва да се приемат самоограничения на властващите при определяне на нормите. Самият проблем за ценностите на обществото сам по себе си е голяма и сложна тема. Правото е ограничено рационално. Всеки, който има сила и власт, налага норми, а правото справедливо присъжда на база на така приетите норми. От което следва и изводът, че абсолютно справедливо няма. За да се подобри правото обаче, следва да се трупа опит и да се усъвършенстват правилата за правене на норми.”

Законът за държавния служител поставя като условие за заемане на държавна служба кандидатът да притежава висше образование (придобита бакалавърска или магистърска образователно – квалификационна степен). С Решение № 96 от 02.02.2012 г. Министерският съвет на Република България приема *Националната квалификационна рамка на Република България /НКР/*. Целта на приемането на такъв документ е да бъде осигурена обща европейска основа за съпоставяне на отделните квалификационни нива от националните квалификационни системи. Той се приема въз основа на Европейската квалификационна рамка /ЕКР/, за която се наложи всеобщото разбиране, че утвърждаването ѝ на национално ниво би допринесло за подобряването на прозрачността и разбираемостта на квалификациите в Европа, за стимулиране осигуряването на качество на обучението, валидирането и признаването на неформалното и самостоятелното учене и др. Правният анализ на НКР би следвало да отнесе акта от гледна точка на неговия автор към подзаконовите административни актове, като би имала място и дискусиата дали актът е нормативен административен акт, или общ административен акт. От гледна точка на нейното съдържание обаче, НКР предлага по-скоро очаквания, отколкото задължителни предписания, което я отнася към политическите документи, а ако трябва да я сравним с други подобни

актове, Рамката наподобява Белите и Зелените книги, приемани от Европейската комисия.

НКР следва схемата, зададена от ЕКР и въвежда осем нива, определяйки очакваните знания, умения и компетентности (лични и професионални), които следва да бъдат придобити със завършването на съответното ниво. С оглед настоящото изследване интерес представляват шесто, седмо и осмо квалификационно ниво, съответстващи на бакалавърска, магистърска и докторска образователна степени. Европейската квалификационна рамка определя осемте ключови компетентности, които следва да бъдат постигнати в различните етапи на обучението:

- Комуникация на роден език;
- Комуникация на чужди езици;
- Математическа компетентност и основни познания в областта на природните науки и технологиите;
- Дигитална компетентност (информационни и комуникационни технологии);
- Умения за учене;
- Социални и граждански компетентности;
- Инициативност и предприемачески умения;
- Компетентност в областта на културата и на творческите изяви;

Така дефинирани, ключовите компетенции ни връщат към идеята на либералното образование, либералната парадигма, целяйки да превърне обучаемия в личност, а не само в професионалист, реализиращ се успешно на пазара на труда.

НКР (съгласно посочените осем нива обособява очакваните при завършването на всяко ниво резултати в следните категории: знания, умения и компетентности; компетентностите са обособени в четири групи - както следва:

- самостоятелност и отговорност;
- компетентности за учене;

- комуникативни и социални компетентности;
- професионални компетентности;

Очакваните знания в бакалавърските програми са обвързани с притежаването на задълбочени теоретични и фактологически знания в конкретна област и възможност за самостоятелно интерпретиране. В магистърските програми очакванията се разширяват, като се предвижда специализация в съответната област, както и притежаване на знания, които да дават възможност на придобилия магистърска степен за оригиналност в разработването и прилагането на нови идеи, както и за критично мислене. Докторските програми предполагат успешно завършилите ги да притежават и използват специализирани и систематизирани знания за извършване на критичен анализ и за синтезиране на нови идеи.

Очакваните компетентности, развивани в разглежданите квалификационни нива, биха могли да се обособят по следния начин: придобилият образователно-квалификационна степен „бакалавър“ трябва да владее методи и средства, позволяващи решаване на сложни задачи, проявявайки логическо мислене, новаторство и творчество. Магистрите следва да са способни да анализират проблеми и да ги решават; да могат да генерират нови знания и процеси, както и способността да формулират адекватна преценка в ситуации, а така също да развиват нови и разнообразни умения. Притежаващият докторска степен се очаква да бъде способен да създава или ръководи мрежи или екипи, да разпределя времето и да управлява човешки и финансови ресурси, да решава комплексни проблеми чрез нови технологични методи и инструменти; да притежава умения да решава и преодолява критични проблеми в областта на проучването и/ или нововъведенията; да владее методи и средства да предвижда промените и проблемите, да се абстрахира от средата, да мисли иновативно.

Същевременно законодателството за държавната служба задава критерии за оценка на кандидатите при подбора им и в последствие –

оценяване изпълнението на техните задължения. Класификаторът на длъжностите в администрацията предвижда формални изисквания – образование и професионален опит. Самото понятие “професионален опит” е получило легално определение в Наредбата – чл. 2, ал. 2. Важно е да се отбележи, че законодателят е отграничил *професионалния опит от стажа – трудов или служебен*

В Наредбата за оценяване на изпълнението са посочени целите, които нормотворецът би искал да постигне с приемането ѝ: *създаването на условия за ефективно управление на изпълнението в администрацията за постигане целите на съответната административна структура; *оценяване приноса на отделния служител за изпълнението на целите; *справедливо определяне на възнагражденията на служителите спрямо техните постижения; *определяне на нуждите от развитие на всеки служител и подобряване на неговите компетентности; *подобряване на работните взаимоотношения, включително между ръководители и подчинени; *създаване на условия за реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие.

Служителите в администрацията са обособени в четири подгрупи: висши държавни служители; служители, заемащи ръководни длъжности; служители, заемащи експертни длъжности с аналитични и/ или контролни функции; служители, заемащи експертни длъжности със спомагателни функции и технически длъжности.

За всяка една подгрупа Наредбата е очертала рамките на компетентността.

За *Висшите държавни служители* рамката на компетентността обхваща съществуването на Стратегическа компетентност (включва визия за бъдещо развитие на организацията при отчитане въздействието на външни и вътрешни фактори), Лидерска компетентност (включва способност за мотивиране и развиване на служителите за постигане на значими и индивидуални организационни

цели), Управленска компетентност (включва планиране, организиране и контрол на дейността на звеното за осигуряване на изпълнението на индивидуалните и организационните цели), Ориентация към резултати (включва постигане на високи резултати в съответствие с поставените цели и изисквания), Компетентност за преговори и убеждаване (включва убедително представяне на позиции и аргументи за постигане на съгласие между различни страни), Работа в екип (управление и участие в екипи, които работят в сътрудничество за постигане на обща цел), Фокус към клиента - вътрешен/ външен (включва осъществяване на дейността в съответствие с потребностите, интересите и очакванията на клиентите/ потребителите на услугите или дейностите).

За *служителите, заемащи ръководни длъжности*, рамката на компетентностите включва Управленска компетентност, Работа в екип, Комуникативна компетентност (ефективен обмен на информация и ясно изразяване в устна и писмена форма), Ориентация към резултати, Фокус към клиента – вътрешен/ външен, Професионална компетентност (професионални знания и умения, които са изпълними за успешно изпълнение на длъжността).

За *служителите, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции*, рамката на компетентностите включва Аналитична компетентност (събиране, обработване и анализ на информация и предлагане на аналитични решения), Ориентация към резултати, Работа в екип, Комуникативна компетентност, Фокус към клиента – вътрешен/ външен, Професионална компетентност.

За *служителите, заемащи експертни длъжности със спомагателни функции и технически длъжности*, рамката на компетентността включва Ориентация към резултати, Комуникативна компетентност, Работа в екип, Фокус към клиента – вътрешен/ външен и Професионална компетентност.

Рамките на компетентността дават към всяка отделна компетентност жалони за оценяване на *поведението, отговарящо на изискванията* и жалони за *неприемливо поведение*.

В Класификатора на длъжностите в администрацията, приет от МС през 2012 г., служителите, заемащи ръководно ниво (т.е. за висшите държавни служители и служителите, заемащи ръководни функции), се изисква придобита магистърска степен. За служителите, заемащи експертни длъжности с аналитични или контролни функции, както и за служителите с експертни длъжности, се изисква магистърска или бакалавърска степен в зависимост от статута на конкретната администрация.

В началото на изследването беше направена съпоставка между Кодекса на труда и Закона за държавния служител от гледна точка близостта между двата нормативни акта. Същевременно в България се наблюдава тенденция за уеднаквяване на компетентностните модели, на притежаваните компетенции на държавните служители – от една страна и на заетите в частния сектор – от друга. Съпоставката между представените по-горе компетенции за държавния служител удивително съпада с компетенциите, търсени на отделните нива в частния бизнес. В проект на Българската стопанска камара¹¹ са изведени изискваните компетенции по нива на отделните организационни структури в частната компания. За *изпълнителските позиции* очакваните и изисквани компетенции са техническите компетенции, обслужването на клиенти, ориентиране към постигането на резултати, социални компетенции. Компетенциите за *експертни позиции* включват социални компетенции, технически компетенции, свързани с работата, ориентация към постигане на резултати, разрешаване на проблеми, аналитичност. Компетенциите за *средни мениджърски позиции* включват ориентация към разрешаване на проблеми, лидерски компетенции, ориентираност към постигане на

¹¹ Проект "Подходи, системи и инструменти за оценка на компетенциите, използвани в българските компании" – Анкетно проучване на БСК и Българска асоциация за управление и развитие на човешките ресурси

резултати, аналитичност, иновативност, социални компетенции, технически компетенции. Компетенциите за висшите мениджърски позиции включват стратегически и лидерски компетенции, както и ориентация за разрешаване на проблеми, ориентация към постигане на резултати, иновативност и аналитичност. Струва ми се, че тенденцията за заимстване и въвеждане на подходи от частния в публичния сектор, наложена от теорията на Новия публичен мениджмънт, вече е демоден. Още повече, че частният сектор е ориентиран към спечелване на клиенти, а публичният – към работа за граждани в конституционния смисъл на понятието „гражданин“.

В заключение може да се каже, че в България през последните десет години се работи интензивно за създаване както на единна квалификационна рамка, която да очертае желаните резултати от обучението в края на всяко образователно ниво, така и за създаване на рамка за знания, умения и компетентности, изисквани от държавните служители, за да могат да реализират мисията и отговорностите на държавната служба като цяло. Въпреки че НКР и Наредбата за оценяване на изпълнението са разработени отделно едни от други, между тях съществуват ясно обособими корелации на знания, умения и компетентности. Същевременно липсва ясна визия какъв следва да е профилът на държавния служител, който се търси при набирането на кандидати за заемане на държавна служба. Липсва и ясна визия за притежаваните от държавните служители личностни умения, като нормативната практика се съсредоточава само до етичните стандарти – както по отношение на администрацията и колегите, така и по отношение на гражданите. Наблюдава се тенденцията за елементаризиране на отношенията гражданин – държава, свеждайки ги до отношения клиент – обслужваща администрация. Въвеждането на понятието „гражданин“ в модерното общество дава нов статут на личността изобщо в публичноправните отношения. Изтриването му с лека ръка и заменянето му с купешки термини води до загуби както за гражданите като такива, така и за

държавните служители, които са призвани да гарантират и реализират в своята сфера на компетентност тези права, а не да сервират услуги. В този контекст държавните служители следва да бъдат включени в обучения, даващи им възможност да разширяват не само строго професионалните си знания, умения и компетенции, но и образователни курсове, споделящи ценностите и принципите на либералното образование и кореспондиращи с ключовите компетенции от ЕКР в областта на културата, творческите изяви, социалните и гражданските компетентности. Статутът на държавната служба изисква формализирането му в юридически текст. Такива курсове ще дадат по-добра възможност на държавните служители да различават адекватно както съществуващото (Sein), така и правно дължимото (Sollen). Което следва да е част от модерния профил на държавния служител, изграден върху класически ценности. За да го разграничим от образа, описан от Достоевски, с който цитат започваше учебникът ми по административно право в университета: „Дайте и на най-дребния чиновник мъничко власт и той ще покаже, че я притежава“. Въпреки множеството квалификации, рамкирането им, наредби и изисквания, чиновникът не може лесно да разбере, че „Не е важна буквата на закона, а неговият дух“.

Такова обучение би могло да се предостави от университетската общност, която въпреки модерните тенденции за предлагане на квалификационни програми, конкурентни на пазара на труда, успява да съхрани и отиващия ѝ консерватизъм. Следвайки убедеността си за пъстротата на света и на човека, НБУ поставя пред своите студенти изискването още в първата година да изберат два курса за знания от научни области, различни от избраната от тях специалност, както и два курса за спорт или изкуства. Вероятно звучи екстравагантно за работещите в сферата на държавната администрация и развитието на нейните кадри, но ми се струва подходящо (почти наложително) програмите за обучение на държавни служители да бъдат обогатени и с такива курсове.

Използвани източници:

1. Босер, Д., Кр. Демке - "Държавната служба в страните-кандидатки за членство в ЕС. Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция" – www.nbu.bg

2. Караджова, М. – Приватизация на публичния сектор – възможности, ограничения, тенденции, БСУ – 2013

3. Неновски, Н. "Право и ценности", изд. "Болгарской академии наук", София, 1983, стр. 46 – 70; същевременно на нормативния монизъм се противопоставя многоаспектният подход;

4. Проект "Подходи, системи и инструменти за оценка на компетенциите, използвани в българските компании" – Анкетно проучване на БСК и Българска асоциация за управление и развитие на човешките ресурси

5. Конституция на Народна република България, обн. ДВ 39/ 1971 г., отм. 1991 г. – чл. 73

6. Закон за държавния служител, обн. ДВ 67/ 99 г., посл. Изм. ДВ 15/ 2013 г.

7. Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители – ПМС 8/ 2004 г., обн. ДВ 6/ 2004 г., посл. изм. ДВ 49/ 2012 г.

8. Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация – ПМС 129/ 2012 г., обн. ДВ 49/ 2012, посл. изм. ДВ 27/ 2013

<http://www.ipa.government.bg>