

**ПРОФЕССИОНАЛИЗМ СЛУЖАЩИХ КАК ОСНОВНОЙ ФАКТОР,
ВЛИЯЮЩИЙ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
АДМИНИСТРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БОЛГАРИЯ**

В. Черкезов
Юго-западный университет им. Неофита Рильского,
г. Благоевград, Болгария

**PROFESSIONALISM OF STAFF AS A MAJOR FACTOR FOR THE EFFICIENCY
OF PUBLIC SERVICE IN THE REPUBLIC OF BULGARIA**

V. Cherkeзов
South-West University «Neofit Rilski», Blagoevgrad, Bulgaria

Summary. This article aims to support the thesis that the professionalism of staff employed in Public Service in the Republic of Bulgaria should be put forth as a major factor for Administration's effectiveness. It is recommended staff professionalism to be identified as a main priority of the Bulgarian government. Upgrading of training in public administration, career development opportunities and introducing of a code for employee ethic and integrity will contribute for the improvement of public service in general and for its successful integration in the European Administrative Space.

Key words: public service; staff; professionalism.

После наступления демократических перемен в Республике Болгария в 1989 г. будущее эффективное функционирование новой государственной администрации стало зависеть и продолжает быть неразрывно связанным с качественным составом ее служащих. Новые социальные, экономические и политические условия потребовали такой реформации в рядах государственной администрации, чтобы она начала оказывать положительное воздействие на развитие демократических процессов в стране. Работа служащих администрации должна была становиться все более результативной с точки зрения предоставления публичных услуг и оказания содействия органам государственного управления при осуществлении их полномочий.

Эффективность государственной администрации прежде всего зависит от эффективности работы ее служащих [1]. Получение положительных результатов их деятельности связано с уровнем их профессионализма. Достижение уровня, который был бы соизмерим с уровнем служащих государственной администрации стран с демократическим устройством, было поставлено как требование и условие успешного присоединения Республики Болгария к Европейскому союзу. Период до 2007 г. был насыщенным с точки зрения введения и реализации множества реформ в системе болгарской государственной администрации. Часть этих реформ была направлена на повышение профессионализма служащих государственной администрации.

Проследивание интенсивности реформ в болгарской государственной администрации показывает, что здесь можно выделить три периода:

- с 1991 г. по 1997 г. – в течение этого периода, на основе новой принятой *Конституции Республики Болгария* [2], создавались органы государственного управления, но не проводились серьезные изменения в структуре и в функционировании государственной администрации. Уровень профессионализма служащих государственной администрации не повысился. Отсутствовала стройная система обучения служащих для работы в государственной администрации. Не работала демократическая система их карьерного роста. Существовали архаические правила морали и этики служащего, оставшиеся в наследство от бюрократического административного

аппарата, работающего в Народной Республике Болгария в годы социалистического управления (с 1944 г. до 1991 г.).

- с 1998 г. по 2007 г. – этот период определяется как «процесс, предшествующий присоединению» Республики Болгария к Европейскому союзу. Он характеризуется выполнением множества критериев, ведущих к серьезным реформам в системе болгарской государственной администрации. На основе *Стратегии создания современной государственной административной системы Республики Болгария* [3], принятой Советом министров в 1998 г., и в соответствии с программой правительства «Болгария 2001» были предприняты действия по созданию новой административной структуры. Был утвержден и подкреплён гарантиями статус государственного служащего. Успешная реализация *стратегии* была осуществлена путем принятия таких новых основных законов, как: *Закон об администрации* [4] и *Закон о государственном служащем* [5]. В 2002 г. была принята новая *Стратегия модернизации государственной администрации – от присоединения к интеграции* [6]. Ее успешная реализация значительно укрепила потенциал государственной службы. Нормативная, функциональная и организационная оптимизация административных структур была достигнута путем принятия мер и проведения работ в следующих сферах: законодательные рамки; институциональные рамки; управление занятостью и вознаграждением служащих; управление человеческими ресурсами; обучение и карьерный рост служащих; управленческая практика и культура. Существенное значение для повышения профессионализма служащих государственной администрации в этот период имела реализация двух стратегических документов: *Стратегия обучения служащих в администрации от 2002 г.* [7] (актуализирована в марте 2006 г.) и *Стратегия управления человеческими ресурсами в государственной администрации, 2006 – 2013 г.* [8].

- после 2007 г. – этот период сопровождался «интегрированием болгарской государственной администрации в европейское административное пространство». Это явилось новым вызовом для эффективной работы болгарской государственной администрации после принятия Республики Болгария в качестве полноправного члена в Европейский союз. К 2011 г. данный период отличается значительной реструктуризацией существующих административных структур, объединением некоторых из них, закрытием администраций, а также сокращением большого количества служащих. Реализация принятых к этому моменту стратегических документов, связанных с повышением эффективности работы государственной администрации и ее служащих, приостановлена. Правительство Республики Болгария с 2009 г. выдвинуло семь приоритетов для выполнения во время срока своего управления. Оно назвало себя «Правительством европейского развития Болгарии». В своей управленческой программе Правительство не подчеркивает в качестве приоритета «*повышение административного потенциала служащих государственной администрации*». Это предполагает, что управляющие будут рассчитывать на существующий профессионализм служащих администрации, которым последние обладают на данный момент, не предпринимая дополнительных мер для его повышения.

Как сообщается в докладе Министерства финансов, к 1 июня 2011 г. всего в государственной администрации Республики Болгария заняты 106 150 человек, при этом 61 528 из них работают в министерствах, агентствах и муниципалитетах. Для сравнения, 10 лет тому назад эта численность составляла соответственно 88 071 и 42 897 человек.

Необходимо иметь в виду, что упомянутые служащие заняты только в структурах центральной и территориальной администрации исполнительной власти и что не идет речь обо всех «бюджетных служащих», работающих в государственной администрации. К служащим государственной администрации следовало бы при-

числить и служащих Министерства внутренних дел /МВД/ – их численность составляет 58 170 человек, Государственного агентства «Национальная безопасность» /ДАНС/ – о них нет официально объявленных данных, военнослужащих Болгарской армии, Вооруженных сил, структур, находящихся в подчинении министра обороны – около 29 000 человек, но эти данные также не являются официальными, военнослужащих Национальной службы разведки и Национальной службы охраны Президента Республики Болгария – их число не объявлено публично, а также судей, прокуроров, следователей и служащих в органах судебной власти, чья численность также не обнародована.

Таким образом, прогнозная численность «бюджетных служащих» из перечисленных ведомств значительно превышает официально объявленное в докладе Министерства финансов от 1 июня 2011 г. количество служащих в государственной администрации – 106 150. Можно предположить, что численность всех «бюджетных служащих» в Республике Болгария к 1 июня 2011 г. составляет приблизительно около 210 000, при этом население Республики Болгария насчитывает 7 351 234 человек. Указанные статистические данные показывают, что соотношение между «бюджетными служащими» и численностью населения составляет 1:35.

В целях ограничения числа служащих, работающих в центральной и территориальных службах исполнительной власти, Совет министров принял 1 июня 2011 г. Решение, в котором одобряются предложенные министром финансов изменения в *Законе об администрации*. Эти меры не предусматривают ограничение 44 622 служащих в муниципальных администрациях, чья численность определяется муниципальными советами.

Правительству рекомендуется предпринять организационно-правовые меры по значительному ограничению количества «бюджетных служащих», сфокусировав при этом усилия на повышении «профессионализма» занятых в государственной администрации.

В структуры болгарской государственной администрации назначаются два основных вида служащих:

- государственные служащие – которые находятся в государственно-служебных правоотношениях с органами государственного управления. *Специальные законы* регламентируют статус государственных служащих МВД [9], государственных служащих ДАНС [10], военнослужащих [11], судей, следователей и прокуроров [12]. В рамках болгарской доктрины ведется полемика относительно статуса этих служащих. Некоторые авторы защищают тезис, гласящий, что «если они находятся в государственно-служебных правоотношениях, занимают государственную должность и несут особую государственную службу, то им следует иметь статус государственных служащих» [13]. В этой связи выдвинуто предложение о том, чтобы положение всех государственных служащих, включая и служащих администраций из сферы безопасности и общественного порядка, было регламентировано одним общим *Законом о государственной службе* [14];

- лица, работающие на основе трудовых правоотношений – статус таких служащих в государственной администрации регламентируется *Кодексом труда* от 1986 г. [15]. Правовой режим для лиц, работающих на основе трудовых правоотношений в МВР, Министерстве обороны /МО/, ДАНС, для служащих судебных инстанций, а также лесников и егерей, улаживается на условиях и в порядке *Кодекса труда* и *специальных законов* для этих администраций.

Профессионализм всех служащих как фактор эффективности болгарской государственной администрации должен стать одним из основных приоритетов правительства. Он напрямую зависит от повышения «административного потенциала»

служащих. А для этого требуется эффективное управление человеческими ресурсами в государственной администрации, реализованное путем создания:

- системы обучения;
- системы карьерного роста;
- системы морально-этических норм и правил.

Исследователи системы обучения в сфере публичной администрации делают акцент на том, что в Республике Болгария она традиционно включает следующие три подсистемы:

- подсистема профессионального образования кандидатов в служащие и назначенных служащих публичной администрации;
- подсистема профессиональной подготовки служащих публичной администрации;
- подсистема обучения без отрыва от работы служащих публичной администрации [16].

Профессиональное образование в сфере публичной администрации включает получение образовательно-квалификационных степеней «профессиональный бакалавр», «бакалавр», «магистр» и образовательной и научной степени «доктор». Результаты современных исследований в этой области показывают, что образовательные программы в сфере публичной администрации непрерывно совершенствуются [17]. Предложения в этой области могут быть направлены, главным образом, на усиление «практического обучения», которое было бы связано с серьезной междисциплинарностью теории публичной администрации.

Профессиональная подготовка в сфере публичной администрации проводится Институтом публичной администрации при Министерстве образования, молодежи и науки. Существует стремление к централизованному проведению такой подготовки и, тем самым, оказанию содействия *профессиональному и служебному развитию служащих*. *Профессиональное развитие* состоит в расширении знаний, в развитии навыков и изменении настроения при выполнении служащими своих служебных обязанностей. *Служебное развитие* связано с возможностью повышения ранга, если идет речь о государственных служащих, или продвижение в должности, или с мобильностью без иерархического продвижения, из одной административной структуры в другую структуру иного уровня. Целью такой подготовки является формирование у служащих административных и управленческих знаний и развитие соответствующих навыков. Для новых служащих предусматривается также и вводное обучение, включающее *первоначальную общую и первоначальную специализированную подготовку*.

Обучение без отрыва от работы осуществляется по учебным программам по направлениям работы, утвержденным органами управления администраций. Обучение поручается руководящим работникам из администрации. Наблюдения показывают, что эта подсистема весьма слабо развита и что подобное обучение осуществляется только в МВР и МО. Подобное обучение является полезным и носит преимущественно практический и прикладной характер. При его проведении служащих знакомят с новостями в нормативном устройстве и в технологии осуществления конкретных административных видов деятельности. Обучение без отрыва от работы рекомендуется ввести и в других структурах государственной администрации.

Каждая из указанных подсистем системы обучения в сфере публичной администрации непрерывно совершенствуется. Поэтому необходимо объединить усилия академического состава университетов, предлагающих обучение по программам в сфере публичной администрации, ученых-исследователей из научно-исследовательских структур, проводящих изучение организации и функционирова-

ния публичной администрации, а также известных специалистов-практиков в области публичной администрации.

Одной из ключевых проблем, которую необходимо поставить для решения перед соответствующими органами государственного управления, является необходимость в условиях и предпосылках к управлению карьерой служащих государственной администрации. Наличие системы карьерного роста в государственной администрации служит мощным мотиватором для профессионального стремления и индивидуального развития каждого ее служащего. Основным методом оценки служащих в государственной администрации является *аттестация*. Оценка работы служащих государственной администрации имеет существенное значение как для эффективной и результативной работы администрации, так и для карьерного развития государственных служащих и лиц, работающих в ней на основе трудовых правоотношений. Аттестация служащих болгарской государственной администрации проводится на основе периодической *оценки выполнения работы* с помощью системы, введенной в Республике Болгария *Постановлением* Совета министров в 2002 г. [18]. Для установления качества и потенциальных возможностей служащих, оценивающие их руководители используют юридически регламентированные механизмы аттестации. В нормативных документах описаны принципы и правила аттестации. Целью аттестации является как определение уровня профессиональной квалификации служащих, так и определение режима *вознаграждения*. Можно внести следующие рекомендации в отношении усовершенствования системы карьерного роста служащих государственной администрации:

- преодоление «субъективизма» оценивающих руководителей при аттестации служащих;
- преодоление «политических назначений» при объявлении конкурсных должностей;
- соответствие между вознаграждениями и реально достигнутыми служащими результатами.

В административной практике болгарской государственной администрации после 2000 г. выявилась необходимость в создании и соблюдении ее служащими определенных этических норм и правил поведения. Моральные ценности государственных служащих и лиц, работающих на основе трудовых правоотношений, представляют собой существенную необходимость и условие для эффективного функционирования государственной администрации. Почти во всех странах – членах Европейского союза уже приняты *этические кодексы* и *кодексы поведения государственных служащих*. Основное предназначение этих кодексов, которые не являются нормативными актами по смыслу действующей правовой системы, состоит в следующем:

- мотивация и направление поведения служащих;
- создание общественного доверия к администрации;
- предотвращение злоупотребления государственной службой.

Болгарский *Кодекс поведения государственных служащих* первоначально был утвержден *приказом* министра государственной администрации от 29.12.2000 г. В 2004 г. Совет министров принял новый *Кодекс служащих государственной администрации* [19]. Он расширил охват в отношении всех служащих государственной администрации и включил этические правила, касающиеся: взаимоотношений с гражданами, профессионального поведения, конфликтов интересов, взаимоотношений с коллегами и личного поведения служащих государственной администрации.

С учетом специфики работы служащих МВР с полицейскими полномочиями, государственных служащих из МВР и судебных служащих из системы судебной власти были разработаны и приняты *Этический кодекс служащих МВР с полицейскими*

полномочиями [20], *Этический кодекс поведения государственных служащих МВР* [21] и *Этический кодекс служащих судебной администрации* [22].

Наблюдения за введением *этических кодексов* в структурах болгарской государственной администрации показывают, что они воспринимаются служащими скорее как «рекомендуемые документы». Чтобы внесенные в *этические кодексы* правила стали работать, необходимо, чтобы их соблюдение было в интересах руководителей и не затрагивало бы их в неблагоприятном аспекте. Здесь очень важной является рекомендация более ясного описания санкций, полагающихся за невыполнение описанных в *кодексах правил*, и особенно – твердая решимость их соблюдать.

Профессионализм служащих болгарской государственной администрации является основным фактором ее эффективного функционирования. Повышение профессионализма путем фокусирования усилий управляющих на совершенствовании систем обучения, карьерного роста и внедрении морально-этических норм будет способствовать целостному развитию государственной администрации. Таким образом, будет повышено качество и результативность работы администрации и достигнута более высокая эффективность ее служащих.

Библиографический список

1. Тълкуването на думата «ефикасен» (от френски език «efficace») в българския език означава «който дава добри резултати; резултатен; успешен», а думата «ефективен» (от френски и латински език «effectif») означава «който довежда до резултат; действен» – вж. *Речник на чуждите думи в българския език.* – С., 2000. – с. 277.
2. *Конституция на Република България* – обн. ДВ. бр. 56 / 1991 г. с посл. изм. и доп.
3. *Стратегия за изграждане на модерна държавна административна система на Република България* – приета с Решение № 36 от 9 февруари 1998 г. на Министерски съвет на Република България.
4. *Закон за администрацията* – обн. ДВ. бр. 130 / 1998 г. с посл. изм. и доп.
5. *Закон за държавния служител* – обн. ДВ. бр. 67 / 1999 г. с посл. изм. и доп.
6. *Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране* – приета с Решение № 465 от 9 юли 2002 г. на Министерски съвет на Република България.
7. *Стратегията за обучение на служителите в администрацията* - приета с Решение № 85 от 14 февруари 2002 г. на Министерски съвет на Република България.
8. *Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация* – одобрена на заседание на Министерския съвет на Република България на 20.07.2006 г.
9. *Закон за Министерството на вътрешните работи* – обн. ДВ. бр. 17 / 2006 г. с посл. изм. и доп.
10. *Закон за Държавна агенция «Национална сигурност»* – обн. ДВ. бр. 109 / 2007 г. с посл. изм. и доп.
11. *Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България* – обн. ДВ. бр. 35 / 2009 г. с посл. изм. и доп.
12. *Закон за съдебната власт* – обн. ДВ. бр. 64 / 2007 г. с посл. изм. и доп.
13. Вж. *Димитров Д.* Държавнослужебно право на Република България. Сиела. – С., 2010. – с. 291, 299.
14. Вж. *Арабаджийски Н.* Организация на публичната администрация в Република България. НБУ. – С., 2010. – с. 98.
15. *Кодекс на труда* – обн. ДВ. бр. 26 / 1986 г. с посл. изм. и доп.
16. Вж. *Арабаджийски Н.* Основи на публичната администрация. Обща част. Сиела. – С., 2005. – с. 151.
17. Вж. *Арабаджийски Н.* Развитие и перспективи на програмите по публична администрация в Република България. Годишник на Центъра по публична администрация на НБУ. – Том 4. – 2009.
18. Вж. *Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация* – обн. ДВ. бр. 54 / 2002 г. с посл. изм. и доп.
19. *Кодекс на служителите в държавната администрация* – обн. ДВ. бр. 53 / 2004 г.
20. *Етичен кодекс на служителите от МВР с полицейски правомощия* – въведен със Заповед рег. № I-231/24.10.2003 г. на министъра на вътрешните работи.
21. *Етичен кодекс за поведението на държавните служители в МВР* – утвърден със Заповед рег. № Iз-2013/8.11.2006 г. на министъра на вътрешните работи.
22. *Етичен кодекс на служителите в съдебната администрация* – приет от Висш съдебен съвет с решение по протокол №51/10.12.2008 г.

Bibliography

1. Interpretation of the word "efficient" (in French «efficace») in Bulgarian means "what-it gives good results, effective, successful" and the word "effective" (from French and Latin «effectif») means "who brings result in the actions" – see Dictionary of Foreign Words in Bulgarian. – Sofia, 2000. – P. 277.
2. Constitution of the Republic of Bulgaria – the prom. SG. pcs. 56/1991, with the latest changes and additions.
3. Strategy for building a modern state administration system of the Republic of Bulgaria – adopted by Resolution № 36 of February 9, 1998 at Council of Ministers of the Republic of Bulgaria.
4. Administration Act – prom. SG. pcs. 130 / 1998, with the latest changes and additions.
5. Law on Civil Servants – prom. SG. pcs. 67/1999, with the latest changes and additions.
6. Strategy for Public Administration about accession to integration – adopted by Resolution № 465 of July 9, 2002 at Council of Ministers of the Republic of Bulgaria.
7. Strategy for training staff in the administration – adopted by Resolution № 85 of 14 February 2002 at Council of Ministers of the Republic of Bulgaria.
8. Strategy for Human Resource Management in Public Administration – approved at the meeting of Ministers of the Republic of Bulgaria on 20.07.2006.
9. Law on the Ministry of Interior – prom. SG. pcs. 17/2006, with the latest changes and additions.
10. Law on State Agency "National Security" – publ. SG. pcs. 109 / 2007, with the latest changes and additions.
11. Law on Defense and Armed Forces of the Republic of Bulgaria – the prom. SG. pcs. 35/2009, with the latest changes and additions.
12. Judiciary Act – prom. SG. pcs. 64/2007, with the latest changes and additions.
13. See Dimitrov D. Law about State Service of the Republic of Bulgaria. Ciela. - Sofia, 2010. - P. 291, 299.
14. See Arabadjiiski N. The organization of public administration in Bulgaria. NBU. - Sofia, 2010. - P. 98.
15. Labour Code – publ. SG. pcs. 26/1986, with the latest changes and additions.
16. See Arabadjiiski N. Fundamentals of Public administration. General part. Ciela. - Sofia, 2005. - P. 151.
17. See Arabadjiiski N. Development and perspectives of public administration programs in the Republic of Bulgaria. Yearbook of the Centre for Public Administration of the university. – Tom 4. – 2009.
18. See Ordinance on conditions and procedures for appraisal of public officials – prom. SG. pcs. 54/2002, with the latest changes and additions.
19. Code of Civil Servants – prom. SG. pcs. 53/2004.
20. Code of ethics of officer of Interior Ministry with the police powers – introduced by Order № I-231/24.10.2003 of the Minister of Interior.
21. Ethical Code of Conduct for civil servants in Ministry – approved by Order reg. № Iz-2013/8.11.2006 of the Minister of Interior.
22. Code of Ethics in the judiciary – adopted by the Supreme Judicial Council decision on Protocol № 51/10.12.2008.