

УДК 35

ЛАХИЖА Микола Іванович,
д-р наук держ. упр., проф.,
заст. нач. Управління державної служби
Головного управління державної служби України
в Полтавській обл.

МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ БОЛГАРІЇ НАПЕРЕДОДНІ ВСТУПУ ДО ЄС (2001 – 2006 рр.)

На основі аналізу офіційних доповідей про стан болгарської адміністрації у 2001 – 2006 рр. досліджується процес її розвитку в період підготовки до вступу до ЄС. Розглядається реалізація вимог ЄС щодо впровадження базових європейських принципів публічного управління та модернізації публічної адміністрації для забезпечення виконання *acquis communautaire*. Виокремлюються проблеми та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: публічна адміністрація, державна служба, європеїзація, модернізація.

***Лахижа Н. И.* Модернизация публичной администрации Болгарии накануне вступления в ЕС (2001 – 2006 гг.)**

На основе анализа официальных докладов о состоянии болгарской администрации в 2001 – 2006 гг. исследуется процесс ее развития в период подготовки к вступлению в ЕС. Рассматривается реализация требований ЕС относительно внедрения базовых европейских принципов публичного управления и модернизации публичной администрации для обеспечения выполнения *acquis communautaire*. Выделяются проблемы и пути их решения.

Ключевые слова: публичная администрация, государственная служба, европеизация, модернизация.

Lakhyzha M. I. Modernization of public administration on the eve of Bulgarian accession to the EU (2001 – 2006)

Based on the analysis of official reports of the Bulgarian state administration in 2001 – 2006 the process of its development during preparation for the entry into the EU is investigated. The realization of EU requirements to implement basic European principles of public management and the modernization of public administration to enforce *acquis communautaire* is considered. Problems and ways of their decision are distinguished.

Key words: public administration, civil service, Europeanization, modernization.

Постановка проблеми. У доповіді Європейської Комісії за 2000 р. констатовано необхідність створення правових меж для сучасної, професійної і незалежної державної адміністрації. Відповідно ставилося завдання щорічного моніторингу розвитку законодавства та стану адміністрації і її здатності застосовувати *acquis communautaire*.

На виконання протокольного рішення Ради міністрів від 11 листопада 2001 р. в Болгарії розпочалася підготовка щорічних доповідей про стан адміністрації. Проведений нами аналіз свідчить, що вони дають чітке уявлення про стан публічної адміністрації в Болгарії, існуючі проблеми та шляхи їх вирішення. Важливо, що на основі доповідей можна прослідкувати пріоритети та їх щорічне коригування.

Доповіді готувалися на основі аналізу результатів анкетного опитування органів влади різного рівня, затверджувалися Радою міністрів та ставали доступними для державних службовців і громадськості завдяки їх розміщенню на сайтах Ради міністрів, профільного міністерства (у період його існування) та інших органів влади і громадських організацій. Уже в цьому був їх позитивний ефект.

Проте назва і структура доповідей та широта аналізу постійно змінювалися залежно від їх авторів (Дирекція «Державна адміністрація» міністерства державної адміністрації – 2001р.; міністр державної адміністрації – 2002 – 2004; міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи – 2005 – 2008) та завдань, що ставилися на той час. Крім того, перші доповіді охоплювали не всі адміністрації,

що утруднює порівняння цифрових даних щодо кількості адміністрацій та державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доповіді про стан публічної адміністрації Болгарії не були предметом окремого дослідження, але використовувалися вченими для аналізу розвитку болгарської адміністрації чи її окремих частин та напрямів діяльності.

Метою статті є виявлення на основі аналізу доповідей про стан болгарської адміністрації тенденцій її розвитку, факторів впливу, динаміки існуючих проблем та напрямів і методів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. За даними першої доповіді у 2001 р. у центральній адміністрації Болгарії налічувалося 117 структур – 17 міністерств, 27 структур при Раді міністрів (9 агенцій, 5 державних комісій, 13 інших адміністративних структур), 73 структури при міністрах (з них 22 виконавчі агенції) (без структур міністерства внутрішніх справ) [1]. У цей час відбувалася уніфікація структур центральних адміністрацій та їх територіальних органів. Зокрема, в міністерствах та центральних агенціях діяли спеціальні контролюючі структури – інспекторати, повноваження яких передбачалося розширювати від фінансового контролю до контролю за якістю адміністративних послуг та вдосконалення управлінського процесу.

Основними структурами в адміністраціях були дирекції, кількість службовців у яких становила від 10 до 275 службовців. У межах дирекцій створювалися відділи й сектори. Існування дирекцій лише з одним відділом чи відділів лише з одним сектором розглядалося як недолік, який призводив до зайвого витрачання коштів.

Пропозиції керівників адміністрацій щодо напрямів удосконалення їх роботи стосувалися необхідності збільшення кількості персоналу, підвищення винагород для службовців, підвищення категорії адміністрації, створення чи ліквідації структур, децентралізації діяльності, зміцнення адміністративної спроможності для застосування *acquis*. Більшість адміністрацій відзначила недостатнє ресурсне та кадрове забезпечення діяльності, що було викликано скороченням службовців у листопаді 2001 р. 10 % та покладанням на адміністрації нових функцій без збільшення фінансування та кадрового забезпечення.

У доповіді зазначено загалом низький потенціал болгарської адміністрації для забезпечення виконання *acquis communautaire*. Зокрема, не використовувалися можливості адміністрацій для адміністративного контролю, констатовано також невідповідність діяльності окремих структур їх завданням, насамперед щодо надання адміністративних послуг, зростання кількості адміністрацій з надмірно подрібненими структурами, недостатній рівень аналізу міністерствами та іншими органами влади проблем, що стосувалися їх діяльності. Ставилося завдання для реалізації окремих напрямів державної політики в рамках підготовки до вступу в ЄС.

Доповідь за 2002 р. була значно повнішою, охоплюючи такі напрями діяльності публічної адміністрації, як організація та ефективність діяльності адміністративних структур, адміністративне обслуговування, реєстр адміністративних структур та актів органів виконавчої влади, державна служба, адміністративна спроможність для використання європейського законодавства, доступ до публічної інформації, антикорупційні заходи, громадські закупівлі, інформаційні технології, проекти модернізації адміністрації, висновки та пропозиції [2]. Проведений аналіз засвідчив необхідність посилення роботи щодо вироблення стратегії діяльності адміністрацій та їх доведення до кожного працівника. Низькою виявилася спроможність адміністрацій до самооцінки ефективності діяльності й аналізу результатів роботи з громадянами та бізнесом. Серйозні проблеми існували в управлінні людськими ресурсами, зокрема, щодо використання мотиваційних механізмів до продуктивної діяльності. Тому внесено пропозиції щодо створення спеціальних ланок з адміністративного обслуговування, які б працювали за принципом «єдиного вікна», організації навчання їх працівників та зорієнтування на потреби клієнтів, а також впровадження сучасних технологій.

Виявилася потреба в додаткових кадрах для забезпечення реалізації завдань, пов'язаних з підготовкою до вступу до ЄС, у подоланні плинності кадрів, забезпеченні їх навчання з урахуванням нових завдань та технічного оснащення. Вказувалося також на необхідності організації навчання кадрів з питань забезпечення доступу до публічної інформації та антикорупційного законодавства.

Доповідь за 2003 р. охоплювала ще більше коло проблем. Вона структурована за десятьма напрямами, серед яких: організація та ефективність

діяльності адміністративних структур, адміністративне обслуговування, реєстр адміністративних структур та актів органів виконавчої влади, державна служба, адміністративна спроможність до застосування європейського законодавства, доступ до публічної інформації, антикорупційні заходи, інформаційні технології, електронний уряд, проекти модернізації державної адміністрації [3].

Важливим чинником, який враховувався в доповіді, стала актуалізація «Стратегії модернізації державної адміністрації – від приєднання до інтеграції» та плану її реалізації, затвердженого рішенням Ради міністрів [8]. У доповіді зазначалося «значне удосконалення в досягненні запланованих цілей та очікуваних результатів у структурах центральної та обласних адміністрацій» [3]. Водночас зазначалися й такі недоліки, як часті зміни положень про органи влади, викликані зміною їх функцій та завдань, надмірність структур у центральній адміністрації, незабезпечених ресурсами та кадрами, незабезпеченість необхідними ресурсами половини територіальних адміністрацій тощо.

Пропонувалося звернути особливу увагу на питання координації діяльності органів влади, удосконалення цінової політики у сфері надання послуг, оптимізації податкової політики. Зокрема, вказувалося на необхідність посилення діяльності Міжвідомчої робочої групи щодо поліпшення бізнес-середовища шляхом полегшення ліцензійних, дозвільних та реєстраційних режимів. Крім того, зазначалася нестабільність державної служби та необхідність удосконалення механізмів підбору кандидатів і забезпечення підвищення їх кваліфікації. Водночас позитивний ефект мали заходи у сфері протидії корупції, зокрема, на 20,2 % скоротилася кількість сигналів про корупційні правопорушення, була вдосконалена система контролю, стимулювалося вивчення держслужбовцями норм етики.

Порівняно з 2002 р. зафіксовано значне зростання запитів щодо доступу до публічної інформації, що потребувало розробки методичних рекомендацій для державних службовців та організації їх тематичного навчання. Авторами доповіді внесено низку пропозицій щодо вдосконалення інформаційних технологій та е-урядування, зокрема необхідність посилення технічного забезпечення та обміну досвідом з кращих практик. Усім адміністративним структурам рекомендувалося розробити плани посилення адміністративної спроможності в програмуванні, управлінні й організації навчання кадрів.

Доповідь за 2004 р. підготовлена в основному за структурою доповіді попереднього року, до якої додано інформацію про кращі практики в діяльності державних адміністрацій [4]. Здійснено опис цих практик для їх використання органами влади. Рада з модернізації державної адміністрації поклала на Інститут публічної адміністрації і європейської інтеграції завдання щодо організації щорічного проведення конкурсів з найкращих досягнень в адміністративній діяльності. У 2004 р. проведено конкурси з доступності та якості адміністративного обслуговування, з ефективного управління людськими ресурсами, з інтернет-послуг для громадян і бізнесу та з найкращої піар-практики, результати яких та досвід переможців було оприлюднено.

Відзначаючи певні позитивні досягнення в кожному з напрямів діяльності державних адміністрацій, автори дослідження наголошували на необхідності досягнення більшої відповідності поставлених цілей наявним ресурсам, удосконалення адміністративного обслуговування за рахунок поширення знань стосовно систем управління якістю, управління знаннями, зворотного зв'язку, цільового розподілу коштів для стимулювання окремих особливо важливих проєктів, розробки конкретних правових, фінансових та оперативних механізмів здійснення публічно-приватного партнерства. Пропонувалося вдосконалювати інформаційне забезпечення діяльності адміністрацій та впроваджувати в їх роботу сучасні інформаційні технології. Вперше порушувалося питання щодо підготовки фахівців для роботи в інституціях ЄС та реалізації відповідних європейських програм, що вимагало знання права та специфіки діяльності ЄС і вивчення іноземних мов.

Доповідь за 2005 р. ґрунтувалася насамперед на пріоритетності завдань підготовки Болгарії до вступу до ЄС [5]. Тому модернізація державної адміністрації розглядалася як частина необхідних реформ у публічному секторі. Ці пріоритети були конкретизовані в низці програм – Актуалізованій стратегії модернізації державної адміністрації – від приєднання до інтеграції (2003 – 2006 рр.), Стратегії електронного урядування, Національній стратегії протидії корупції та Білій книзі досягнень і викликів для болгарської державної адміністрації в ЄС.

Доповідь структурована в 13 розділів згідно з виконанням стратегічних завдань модернізації державної адміністрації. У 2005 р. продовжувалося проведення конкурсів кращих практик, створено Електронний бюлетень для поширення кращих практик, впроваджено щорічний Національний конкурс «Он-лайн-послуги для громадян і бізнесу». Оцінювання на всіх конкурсах здійснювалося з урахуванням європейських критеріїв.

Внесено пропозиції щодо вдосконалення діяльності державних адміністрацій за рахунок якіснішого планування, проведення функціонального аналізу, передачі частини функцій центральних органів влади їх територіальним структурам, удосконалення надання адміністративних послуг за рахунок створення карток клієнта, вивчення рівня задоволеності клієнтів наданими послугами, впровадження системи управління якістю, створення централізованої інформаційної системи, уніфікації вимог та цін тощо.

Суттєвими напрямками удосконалення діяльності органів влади називалися впровадження е-урядування та розвиток інформаційних технологій, що розглядалося як важливий фактор антикорупційної політики.

У сфері державної служби наголошувалося на необхідності комплексної роботи, організації навчання з урахуванням нових викликів, зокрема щодо знання іноземних мов, посилення уваги до мотивації державних службовців з урахуванням необхідності забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці.

У доповіді за 2006 р., яка була затверджена Рішенням Ради Міністрів від 26 липня 2007 р., тобто вже після вступу Болгарії до ЄС, відзначено, що якісне управління, підвищення якості адміністративного обслуговування та досягнення високої міри довіри суспільства до влади набувають все більшого значення для розвитку країни та зростання конкурентоспроможності болгарської економіки [6]. Для підготовки доповіді було використано можливості Інформаційної системи поповнення звітних доповідей про стан адміністрації, яка мала електронний портал з персоналізованим доступом. У доповіді було узагальнено інформацію від 592 з 596 існуючих адміністративних структур виконавчої влади (112 адміністрацій центрального рівня, 435 територіального та 45 консультативних структур).

Кращі практики розглядалися як стратегічний інструмент швидкого й ефективного досягнення цілей адміністрацій. До Дня службовця державної адміністрації в Болгарії було нагороджено 18 інституцій – переможців у 4 конкурсах. Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи 11 грудня 2006 р. отримало нагороду Болгарської асоціації розвитку та управління людськими ресурсами в категорії «Цілісна командна діяльність».

Порівняно з 2005 р., коли було створено 38 нових адміністративних структур, у 2006 р. спостерігався спад такої активності. Серед новостворених структур доцільно виділити Раду з децентралізації державного управління (рішення Ради міністрів № 540 від 19 липня 2006 р.) та Комісію з попередження і протидії корупції (Рішення Ради Міністрів №61 від 2 лютого 2006 р.). Скоротилася кількість адміністративних структур, особливо при міністрах (із 181 до 72). Відповідно частково скоротилася й кількість державних службовців.

Із введенням у дію з 1 травня 2006 р. закону про міністерство внутрішніх справ було реформовано його структуру. Тоді ж центральні адміністрації успішно реалізували кілька проектів, пов'язаних з адміністративною реформою – «Створення інфраструктури забезпечення доступного, автоматизованого та структурованого інформаційного масиву до нормативних актів ЄС», «Запобігання і протидія корупції в державних адміністраціях шляхом навчання службовців», «Створення та підтримка адміністративного реєстру», «Підготовка та проведення централізованого конкурсу для молодших експертів у державній адміністрації» тощо. Проекти отримали часткове європейське фінансування.

У 2006 р. на Народних зборах були внесені зміни та доповнення до закону про державних службовців: удосконалення системи навчання держслужбовців як основний фактор підвищення адміністративної спроможності, розширення можливості мобільності державних службовців, введення централізованого конкурсу на посади молодших спеціалістів тощо [7].

Висновки. Аналіз офіційних доповідей про стан болгарської адміністрації у 2001 – 2006 рр. свідчить про яскравий вплив на її реформування ЄС. У Болгарії були декларовані та реалізовані прагнення до впровадження базових європейських принципів публічного управління та модернізації публічної адміністрації для забезпечення виконання *acquis communautaire*. Послідовно

проводилася політика оптимізації публічної адміністрації, що пов'язувалося з підвищенням її ефективності та результативності, впровадженням сучасних управлінських технологій та вдосконаленням механізму зв'язків влади з громадськістю. Посилилася увага до організації якісного надання адміністративних послуг, розвитку електронного урядування тощо. Стимулювалося вивчення та поширення кращої практики.

Водночас щорічні дослідження показали й проблеми розвитку адміністрації, серед яких можна виділити політизацію, невідповідність діяльності окремих структур їх завданням, насамперед щодо надання адміністративних послуг, зростання кількості адміністрацій з надмірно подрібненими структурами, недостатній рівень аналізу міністерствами та іншими органами влади проблем, що стосувалися їх діяльності, невідповідність державних службовців до вирішення нових проблем, низький рівень конкурентоспроможності державної служби на ринку праці тощо.

Список використаних джерел

1. **Доклад** за състоянието на администрацията през 2001. – София : Министерство на държавната администрация, 2002. – 62 с.
2. **Доклад** за състоянието на администрацията през 2002. – София : Министерство на държавната администрация, 2003. – 56 с.
3. **Доклад** за състоянието на администрацията през 2003. – София : Министерство на държавната администрация, 2004. – 81 с.
4. **Доклад** за състоянието на администрацията. 2004. – София : Министерство на държавната администрация, 2005. – 130 с.
5. **Доклад** за състоянието на администрацията. 2005. – София : Министерство на държавната администрация, 2006. – 145 с.
6. **Доклад** за състоянието на администрацията през 2006 г. – София : Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2007. – 177 с.
7. **Закон** за държавния служител. – Режим достępu : ar2.government.bg/ras/help/zdsl.html.

8. **Стратегия** за модернизирание на държавната администрация от присоединяване към интегриране. 2003 – 2006. Приета с Решение №671 на Министерския съвет от 24.09.2003 г. – София, 2003. – 19 с.

List of references

1. **Doklad** за s'stoyaniето na administratsiyata prez 2001. – Sofiya : Ministerstvo na d'rzhavnata administratsiya, 2002. – 62 s.

2. **Doklad** за s'stoyaniето na administratsiyata prez 2002. – Sofiya : Ministerstvo na d'rzhavnata administratsiya, 2003. – 56 s.

3. **Doklad** за s'stoyaniето na administratsiyata prez 2003. – Sofiya : Ministerstvo na d'rzhavnata administratsiya, 2004. – 81 s.

4. **Doklad** за s'stoyaniето na administratsiyata. 2004. – Sofiya : Ministerstvo na d'rzhavnata administratsiya, 2005. – 130 s.

5. **Doklad** за s'stoyaniето na administratsiyata. 2005. – Sofiya : Ministerstvo na d'rzhavnata administratsiya, 2006. – 145 s.

6. **Doklad** за s'stoyaniето na administratsiyata prez 2006 g. – Sofiya : Ministerstvo na d'rzhavnata administratsiya i administrativnata reforma, 2007. – 177 s.

7. **Zakon** за d'rzhavniya sluzhitel. – Rezhim dostupu : ar2.government.bg/ras/help/zdsl.html.

8. **Strategiya** za modernizirane na d'rzhavnata administratsiya ot prisoediyavane k'm integrirane. 2003 – 2006. Prieta s Reshenie № 671 na Ministerskiya s'vet ot 24.09.2003 g. – Sofiya, 2003. – 19 s.