

ЛАХИЖА Микола Іванович,
д-р наук з держ. упр., проф.,
заст. нач. Управління держ. служби
Голов. управління держ. служби України
в Полтавській області

МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ БОЛГАРІЇ ПІСЛЯ ВСТУПУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (2007 – 2013 рр.)

На основі аналізу офіційних доповідей про стан болгарської адміністрації у 2007 – 2013 рр. розглядається процес її розвитку після вступу Болгарії до Європейського Союзу. Виділяються проблеми та шляхи їх вирішення. Простежується реалізація вимог Європейського Союзу щодо впровадження базових європейських принципів публічного управління та модернізації публічної адміністрації для забезпечення виконання *asguis communautaire*.

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

Lakhyzha M. I. Modernization of public administration in Bulgaria after joining to the European Union (2007 – 2013)

Based on the analysis of official reports about the state of Bulgarian administration in 2007 – 2013 the process of its development after the entry of Bulgaria into the European Union is considered. Problems and ways of their decision are distinguished. Realization of European Union requirements to implement basic European principles of public management and the modernization of public administration to enforce *asguis communautaire* are traced.

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

Постановка проблеми. На виконання протокольного рішення Ради міністрів від 11 листопада 2001 р. в Болгарії розпочалася підготовка щорічних доповідей про стан адміністрації. Доповіді готувалися на основі аналізу результатів анкетного опитування органів влади різного рівня, затверджувалися Радою міністрів та ставали доступними для громадськості завдяки розміщенню на офіційних сайтах органів влади. Структура доповідей та широта аналізу постійно змінювалися залежно від їх авторів (міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи – 2005 – 2008 рр.; Адміністрація Ради міністрів – 2009 – 2013 рр.) та завдань, що ставилися на той час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доповіді про стан адміністрації не були предметом окремого вивчення, але використовувалися вченими для аналізу розвитку болгарської адміністрації чи її окремих частин.

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. Після вступу Республіки Болгарія до Європейського Союзу (1 січня 2007 р.) одним із головних завдань державних адміністрацій стала реалізація оперативних програм з урахуванням принципів ефективності, результативності, прозорості та звітності. Доповідь за 2007 р. була структурована у 12 розділів [1]. У ній уперше була узагальнена інформація всіх структур державної адміністрації. Відзначена організаційна стабільність державної адміністрації. У більшості адміністрацій проведений функціональний аналіз з метою ліквідації дублювання функцій та продовження деконцентрації і децентралізації публічного управління.

При зростанні кількості державних службовців, особливо в органах влади територіального рівня, відзначалося також збільшення кількості вакантних посад в органах влади, третина з яких залишалася вільною понад 6 місяців.

У доповіді наголошено на необхідності вдосконалення діяльності з урахуванням вимог ЄС та подальшого формування відповідної нормативно-правової бази. Удосконаленню надання адміністративних послуг мав сприяти список уніфікованих назв адміністративних послуг.

З грудня 2007 р. стартувала програма «Адміністративна спроможність» як стратегічний документ модернізації болгарської державної адміністрації та вдосконалення діяльності судових органів і структур громадянського суспільства. Програма фінансувалася з бюджету та європейських фондів [9].

Доповідь за 2008 р. була затверджена в травні 2009 р. [2]. У ній узагальнена інформація про всі 598 структур виконавчої влади: 108 центрального (16 міністерств, 24 структури при Раді міністрів, 61 структура при міністрах, 6 інших структур) та 440 територіального (28 обласних адміністрацій, 264 – общинних, 35 районних, 113 спеціалізованих адміністрацій) рівнів. Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи успішно реалізувало свої пріоритети в межах оперативної програми «Адміністративна спроможність», розвитку електронного урядування, навчання та управління людськими ресурсами, удосконаленням адміністративного обслуговування тощо.

У 2008 р. міністерство за фінансової підтримки ЄС реалізувало бенефіціарний проект «Розробка та застосування Єдиної методології функціонального аналізу адміністративних структур». У його межах було проаналізовано болгарське законодавство щодо організаційної структури болгарської адміністрації, вплив членства в ЄС на функціонування і організацію національної адміністрації, розроблена Єдина методологія проведення функціонального аналізу державної адміністрації, проведено навчання кадрів, запропонований проект внесення змін до законодавства тощо.

Значна увага зверталася на удосконалення адміністративного регулювання, зокрема Радою міністрів була схвалена програма удосконалення регулювання на період 2008 – 2010 рр., яка спрямовувалася передусім на зниження адміністративних бар'єрів для бізнесу. Виконувалися Національна програма реформ (2007 – 2009 рр.), Стратегія зростання інвестицій (2005 – 2010 рр.), Національна стратегія сприяння малому та середньому бізнесу (2007 – 2013 рр.) тощо.

Важливим заходом стало створення Національної мережі державної адміністрації, яка забезпечила єдину систему комунікацій в органах влади і доступ до інформації ЄС. Міністерство ДСДА продовжило роботу з підтримки створення е-уряду, яку розпочато в попередні роки. У 2008 р. створено національний портал,

реєстри оперативної сумісності та інтеграція між ними. Підготовлено та затверджено низку нормативних актів: положення про електронні адміністративні послуги, положення про реєстр інформаційних об'єктів, положення про внутрішній обіг електронних документів тощо. У 2008 р. понад 95 % державних адміністрацій вже мали свої інтернет-сторінки, що дозволяло активізувати роботу з громадськістю та бізнесом, 150 адміністрацій мали електронні реєстри запитів щодо надання публічної інформації.

Важливою подією 2008 р. стало прийняття закону про запобігання та розкриття конфлікту інтересів. На виконання закону 57 адміністрацій створили внутрішні інспекторати. В інших адміністраціях цю місію виконували відділи чи сектори контролю. Впроваджувалися механізми отримання сигналів про корупційні порушення (електронна пошта, інтернет-сторінка, гаряча телефонна лінія, анкети та інші механізми) та посилення взаємодії з громадськістю і ЗМІ.

Продовжувалася робота щодо виявлення та поширення кращих практик. Так, 21 жовтня 2008 р. було проведено Національну конференцію добрих практик, на якій презентовано 10 кращих практик у різних сферах державного управління.

Доповідь за 2009 р. у зв'язку з ліквідацією міністерства державної адміністрації та адміністративної реформи готувалася Дирекцією «Державна адміністрація» Ради міністрів. У вступі вказувалося, що в умовах фінансової кризи оптимізація державної адміністрації розглядається, насамперед, як спосіб зниження видатків бюджету. При цьому адміністративна реформа вимагає збалансованого підходу в інституційному, процедурному та персональному аспектах з використанням механізму спостереження за показниками ефективності й результативності [3].

Основними показниками ефективності та результативності є: удосконалення внутрішньої структури та робочих процесів; рівень внутрішньої та зовнішньої координації; пов'язаність зменшення кількості адміністративних структур з кількістю та складністю покладених на них функцій; подолання тенденції до збільшення функцій та чисельності адміністрацій при впровадженні нового законодавства; чітке розмежування між правами та обов'язками структур, уникнення дублювання функцій; звільнення адміністрацій від нетипових для них функцій; зниження бюджетних видатків.

Створена Рада адміністративної реформи визначила її основні цілі: оптимізація державної адміністрації центрального та територіального рівнів; утвердження професійної державної служби з високою зарплатою і мобільністю; підвищення ефективності державних інституцій; якісне адміністративне обслуговування та електронне урядування [10].

У 2009 р. спостерігаємо виключно високу динаміку створення (36), закриття (11), перетворення (2) та перейменування (4) адміністративних структур, що викликано зміною функцій, оптимізацією управління, посиленням контролю в різних сферах діяльності виконавчої влади. Усе це супроводжувалося активною зміною нормативно-правового забезпечення діяльності органів влади різного рівня. Водночас автори доповіді констатували необхідність внесення змін до основних законів, що регулювали діяльність адміністрацій та державної служби. У сфері адміністративного обслуговування зростає кількість послуг, що надавалися за принципом «Єдине вікно». Однак необхідно й далі поширювати надання електронних послуг та створення потрібних для цього нормативних і технічних та кадрових умов з урахуванням вимог ЄС. У 232 адміністраціях (46,6 %) був впроваджений електронний документообіг, а у 80 адміністраціях (16 %) – управлінські інформаційні системи, ще 188 їх створювали. Усі відомства були пов'язані в рамках Національної мережі державної адміністрації. Крім того, діяли ще 27 вторинних мереж (в основному в рамках великих міст та міністерств).

У 2009 р. відбулося найбільше зменшення кількості державних службовців – на 6 622 осіб (до 80 255 службовців). Скорочення стосувалися насамперед центральних органів влади та вакантних посад. Проведений аналіз засвідчив відсутність оптимізму щодо перспективи службового розвитку та низьку матеріальну мотивацію до праці. Лише 17,6 % адміністрацій указали в анкетах, що пропонують своїм працівникам високі зарплати, хоч цей показник і був дещо більшим, ніж у попередні роки. Основними мотиваційними факторами залишалися гарний мікроклімат, оптимальне технологічне та інформаційне забезпечення, можливість професійного розвитку. Зі вступом до ЄС значним мотиваційним фактором стала й можливість зарубіжних відряджень чи отримання в перспективі роботи за кордоном. Одним із пріоритетних завдань нового уряду стало забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів влади та послідовні дії з

подолання корупції. Відповідно був посилений внутрішній контроль в органах влади та комунікації з громадськістю.

Доповідь за 2010 р. готувалася на основі анкети з 307 питань, заповненої державними адміністраціями в січні-лютому 2011 р. у системі самооцінки адміністративного обслуговування. Уперше включено й інформацію від міністерства внутрішньої політики. Доповідь структуровано в 10 розділів, якими охоплено динаміку розвитку адміністративних структур, стан консультативних ланок при Раді міністрів, державну службу, адміністративне регулювання та послуги, інформаційні технології, електронне управління, доступ до публічної інформації, адміністративні порушення, антикорупційні заходи, проекти модернізації державної служби [4].

Аналіз засвідчив необхідність удосконалення структури адміністрації завдяки уникненню дублювання та децентралізації функцій; удосконалення діяльності консультативних органів; прийняття змін до законодавства для залучення молоді та кваліфікованих працівників на державну службу та посилення мотивації державних службовців до праці; удосконалення конкурсної процедури, зміни системи атестації держслужбовців з метою посилення мотивації до праці; упровадження спеціалізованого навчання державних службовців, тісно пов'язаного з потребами служби; удосконалення якості надання адміністративних послуг, забезпечення інформацією громадян; концентрація зусиль на впровадженні електронного урядування та сучасних інформаційних технологій; розвиток комунікаційної інфраструктури; введення в адміністраціях служб забезпечення доступу до публічної інформації; посилення протидії корупції, розробка та впровадження внутрішніх правил поведінки державних службовців.

Доповідь про стан адміністрації за 2011 р. складається з 9 розділів: розвиток та оптимізація адміністративних структур, людські ресурси, адміністративне обслуговування та регулювання, електронне управління, інформаційно-комунікаційне забезпечення, доступ до публічної інформації, встановлення адміністративних порушень та накладення адміністративних покарань, антикорупційні заходи, проекти зміцнення модернізації державної адміністрації [5]. Уперше доповідь не містила висновків та пропозицій щодо вдосконалення роботи адміністрацій, що, на наш погляд, значно її збіднило. Ця особливість була

критично відзначена громадськістю та вченими, але не була врахована при підготовці наступних доповідей [8].

У 2011 р. продовжувалися структурні зміни в системі державної адміністрації – проводилася політика укрупнення структур з метою підвищення ефективності їх діяльності та скорочення витрат бюджету. Зменшення кількості працівників державних адміністрацій та збільшення виплат за стаж дозволили дещо підняти заробітну плату службовцям. Порівняно з 2010 р. вона зросла на 7,3 %, досягши в середньому 710,42 лева. Найвищою середня заробітна плата була в структурах, створених при народних зборах – 1 107,13 лева, найнижчою – у спеціалізованих територіальних органах – 629,27 лева.

З метою протидії корупції 1 квітня 2011 р. створено Комісію із запобігання та усунення конфлікту інтересів.

У 2011 р. вперше після 2006 р. підготовлено новий список адміністративних послуг, які надавалися 515 адміністраціями (з них 440 адміністрацій надавали послуги на основі принципу «Єдине вікно» та правила щодо організації їх надання). Удосконалення адміністративного обслуговування пов'язувалося також з переходом частини адміністрацій чи їх підрозділів на зручний для споживачів послуг час роботи та впровадженням систем управління якістю.

Доповідь за 2012 р. підготовлена дирекцією «Модернізація адміністрації» Ради Міністрів і містить 8 розділів, повторюючи в основному доповідь попереднього року, включаючи й відсутність висновків та пропозицій [6]. У доповіді зазначено, що у 2012 р. була введена нова модель заробітної плати державних службовців з метою залучення та утримання кваліфікованих службовців шляхом посилення стимуляції підвищення кваліфікації та досягнення результатів. Відмінено постійні доплати за вислугу років та наукові ступені. Розроблена нова матриця мінімальних та максимальних зарплат відповідно до посад. Можливість щорічного зростання заробітної плати пов'язана із щорічною оцінкою діяльності службовця. Уведено додаткові доплати за нічну працю, інтенсивність, роботу у свята.

Рішенням Ради міністрів від 12 листопада 2012 р. прийнято план зниження регуляторного навантаження на бізнес, проведено низку заходів щодо стандартизації послуг та полегшення доступу громадян і бізнесу до

адміністративних послуг. Так, 168 із 517 адміністрацій надавали адміністративні послуги електронним шляхом (інформація про послугу, доступний формуляр, двостороння комунікація та надання послуги). У 155 адміністраціях введено зручний для клієнтів робочий час. Робота в цьому напрямі стимулювалася з прийняттям карт клієнта, впровадженням системи управління якістю тощо.

У 2012 р. система управління якістю діяла більш ніж у 2 тис. адміністрацій, з них 196 використовували стандарти ISO. Ця система сприяла мотивації службовців та підвищенню якості адміністративних послуг. Проте порівняно з 2011 р. кількість адміністрацій, що використовували систему управління якістю скоротилася.

Доповідь про стан адміністрації за 2013 р. узагальнює інформацію від 586 адміністративних структур за 326 питаннями. У 2013 р. було створено 5 структур у системі органів виконавчої влади, ліквідовано одну та реформовано 8; здійснено функціональний аналіз 99 структур [7].

Значна увага зверталася на вдосконалення адміністративного обслуговування. У червні 2013 р. Рада міністрів прийняла базову модель комплексного адміністративного обслуговування, яка значно доповнює та поглиблює базову модель адміністративного обслуговування на основі принципу «Єдине вікно», що діяла з 2002 р. У вересні Рада міністрів затвердила методологію вдосконалення робочих процесів надання адміністративних послуг та словник. Була також розроблена адміністративна інформаційна система комплексного адміністративного обслуговування, яка пройшла попередню перевірку. Розпочата також розробка стратегії електронного управління на 2014 – 2020 рр. Водночас продовжувалася робота з виконання діючих нормативно-правових актів. Зокрема, рада з електронного урядування при Раді міністрів здійснювала координацію впровадження електронного урядування, міністерство транспорту, інформаційних технологій та зв'язку організувало виконання кількох проектів у межах програми «Адміністративна спроможність» тощо. Значна частина програм співфінансувалася з фондів ЄС.

З метою посилення протидії корупції Рішенням Ради міністрів від 4 вересня 2013 р. було оновлено склад створеної у 2006 р. комісії із запобігання та протидії корупції. Організаційне та технічне забезпечення роботи комісії покладено на головний інспекторат при Раді міністрів. У всіх обласних центрах діяли обласні

громадські ради із запобігання та протидії корупції, а в адміністраціях – інспекторати чи відповідальні особи. Продовжувала свою діяльність і створена у 2011 р. комісія із запобігання та усунення конфлікту інтересів.

Висновки. Вступ Болгарії до Європейського Союзу (1 січня 2007 р.) стимулював процеси реформування публічної адміністрації. Одним із головних завдань державних адміністрацій стала підготовка та реалізація оперативних програм з урахуванням принципів ефективності, результативності, прозорості та звітності. Пріоритетними стали децентралізація та деконцентрація влади, забезпечення умов для якісного надання адміністративних послуг, впровадження електронного урядування, поглиблення зв'язків із громадськістю, посилення спроможності публічної адміністрації реалізувати нові завдання.

Значний вплив на розвиток болгарської адміністрації мали фінансова криза та зміна урядів, що зумовило перегляд підходів до проведення реформ. Оптимізація адміністрації розглядалася, насамперед, як скорочення її структур та працівників. Суттєві зміни відбулися в організації управління проведенням реформ. Посилилася контролююча роль Ради міністрів з одночасним розподілом функцій ліквідованого міністерства державної адміністрації та адміністративної реформи між кількома міністерствами. Проте і експерти, і громадськість критично оцінювали спрямованість та хід реформ.

Список використаних джерел

1. **Доклад** за състоянието на администрацията през 2007 г. – София : Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2008. – 160 с.
2. **Оперативна** програма «Административен капацитет». – 2007 – 2013 г. – София : Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2006. – 106 с.
3. **Доклад** за състоянието на администрацията през 2008 г. – София : Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2009. – 256 с.

4. **Доклад** за състоянието на администрацията 2009 г. – София : Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2010. – 145 с.
5. **Съвет** за административната реформа. – Режим доступу : www.saveti.government.bg/web/cc_203/1.
6. **Доклад** за състоянието на администрацията. 2010. – София : Министерски Съвет, 2011. – 151 с.
7. **Доклад** за състоянието на администрацията. 2011. – София : Министерски Съвет, 2012. – 93 с.
8. **Жулева Г.** Първи рефлексии върху доклада за състоянието на администрацията през 2011. – Режим доступу : <http://www.aip-bg.org/publications>.
9. **Доклад** за състоянието на администрацията. 2012. – София : Министерски Съвет, 2013. – 117 с.
10. **Доклад** за състоянието на администрацията. 2013. – София : Министерски Съвет, 2014. – 127 с.

List of references

1. **Doklad** za s'stoyaniето na administratsiyata prez 2007 g. – Sofiya : Ministerstvo na d'rzhavnata administratsiya i administrativnata reforma, 2008. – 160 s.
2. **Operativna** programma «Administrativen kapacitet». – 2007 – 2013 g. – Sofiya : Ministerstvo na d'rzhavnata administratsiya i administrativnata reforma, 2006. – 106 s.
3. **Doklad** za s'stoyaniето na administratsiyata prez 2008 g. – Sofiya : Ministerstvo na d'rzhavnata administratsiya i administrativnata reforma, 2009. – 256 s.
4. **Doklad** za s'stoyaniето na administratsiyata 2009 g. – Sofiya : Ministerstvo na d'rzhavnata administratsiya i administrativnata reforma, 2010. – 145 s.
5. **S'vet** za administrativnata reforma. – Rezhim dostupu : www.saveti.government.bg/web/cc_203/1.
6. **Doklad** za s'stoyaniето na administratsiyata. 2010. – Sofiya : Ministerski S'vet, 2011. – 151 s.
7. **Doklad** za s'stoyaniето na administratsiyata. 2011. – Sofiya : Ministerski S'vet, 2012. – 93 s.

8. **Zhuleva G.** P'rvi refleksii v' rhu doklada za s'stoyaniето na administratsiyata prez 2011. – Rezhim dostupu : <http://www.aip-bg.org/publications>.

9. **Doklad** za s'stoyaniето na administratsiyata. 2012. – Sofiya : Ministerski S'vet, 2013. – 117 s.

10. **Doklad** za s'stoyaniето na administratsiyata. 2013. – Sofiya : Ministerski S'vet, 2014. – 127 s.