

Міністерство освіти і науки України
Полтавський національний технічний університет
імені Ю. Кондратюка

Лахижа М. І.

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ:
ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ БОЛГАРІЯ**

Полтава
ПолтНТУ

2014

УДК 35.07(497.2)
ББК Ф033.141.3я73
Л 29

Рекомендовано до друку Вченою радою
Полтавського національного технічного університету
ім. Ю. Кондратюка (протокол № 8 від 26.12.2014 р.)

Рецензенти:

Н. Арабаджийський, доктор економіки, професор адміністрації та управління, декан факультету базової освіти, Новий Болгарський університет, Софія, Республіка Болгарія.

В. Бурдяк, доктор політичних наук, професор, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Л. Прокопенко, доктор наук з державного управління, професор, зав. кафедри права та європейської інтеграції, Дніпропетровський РІДУ НАДУ при Президентіві України

Лахижа М. І.

Л 29 Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія : монографія / М. І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – 208 с.

ISBN – 978-966-616-132-4

На основі аналізу документів органів влади та неурядових організацій Республіки Болгарія, досліджень вітчизняних та болгарських авторів, вивчення практики діяльності публічної адміністрації на центральному та територіальному рівнях розкрито загальні риси посткомуністичної модернізації та її особливості у Болгарії.

З'ясовуються цивілізаційні витоки трансформаційних процесів та теоретичні основи модернізації публічної адміністрації. Охарактеризовано особливості реформування центрального, регіонального та місцевого управління, та впровадження інтегрованої системи управління. Проаналізовано форми та методи модернізації публічної адміністрації. Простежено реформування державної служби (витоки, становлення, розвиток) та теоретичні й правові аспекти її модернізації.

Розраховано на науковців, викладачів та студентів, слухачів системи підготовки магістрів галузі знань «Державне управління», державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

© М. І. Лахижа, 2014

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
I. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	8
1.1. Закономірності та особливості посткомуністичної трансформації в Республіці Болгарія.....	8
1.2. Дефініція поняття «публічна адміністрація» в Республіці Болгарія.....	18
1.3. Децентралізація публічної адміністрації та її особливості в Болгарії: теоретичні та практичні аспекти	25
II. АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА	33
2.1. Початок адміністративної реформи в Болгарії	33
2.2. Європеїзація публічної адміністрації.....	38
2.3. Модернізація публічної адміністрації в умовах членства Болгарії в ЄС	54
2.4. Деінституціалізація, децентралізація та деконцентрація соціальних послуг	58
III. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ	66
3.1. Історія, вузлові принципи та напрями розвитку місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Болгарії	66
3.2. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади	72
IV. МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	88
4.1. Оптимізація управління публічною адміністрацією	88
4.2. Удосконалення кадрового забезпечення публічної адміністрації як неодмінна умова її модернізації: організаційні та етичні питання	100
4.3. Завдання та напрями розвитку системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців	109

V. МОДЕРНІЗАЦІЯ ТЕХНОЛОГІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	118
5.1. Удосконалення адміністративних послуг: ретроспективний аналіз	118
5.2. Створення та розвиток електронного урядування в Республіці Болгарія.....	126
VI. РЕЗУЛЬТАТИ, ЗАВДАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	137
6.1. Ретроспектива розвитку публічної адміністрації Болгарії (2001-2013 роки) (за матеріалами щорічних доповідей)	137
6.2. Завдання та перспективи розвитку публічної адміністрації	151
ВИСНОВКИ	163
ЛІТЕРАТУРА	166
ДОДАТКИ	188

ВСТУП

Пропонована читачу монографія є результатом продовження вивчення автором теоретичних та практичних аспектів модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн. Теоретичні підходи та загальні висновки уже викладено нами у монографіях [133;143; 209 та інші], статтях [132; 134; 140; 141; 145; 146] і матеріалах конференцій.

Більшість наукових розвідок щодо модернізації публічної адміністрації Республіки Болгарія було опубліковано нами у статтях [127; 128; 129; 130; 135; 137; 138; 141; 142; 147], колективних монографіях [87; 214] та апробовані у доповідях на наукових конференціях [125; 126; 131; 136; 139; 144; 148 та інші]. Завданням даного дослідження є узагальнення практики модернізації публічної адміністрації в Болгарії як процесу пошуку її оптимальної моделі.

Як наголошують болгарські вчені, реформування публічної адміністрації має основною метою трансформацію і модернізацію старої адміністративно-бюрократичної системи [112, с. 4]. Аналізуючи модернізацію публічної адміністрації як інституційні зміни органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовані на використання ними сучасних принципів, форм, методів та інструментів роботи за активної участі громадськості, важливо, на наш погляд, оцінювати її комплексно, використовувати метод компаративного дослідження. Тому модернізація публічної адміністрації Республіки Болгарія розглядається нами як частина широкого й глибокого процесу трансформації суспільства та влади після падіння у 1989 році авторитарного режиму. Цей процес відбувався в Болгарії паралельно з аналогічними процесами в інших посткомуністичних країнах, що дозволяє робити порівняння та шукати закономірності й особливості. Для автора важливим був розгляд модернізації публічної адміністрації Республіки Болгарія в динаміці з виясненням причин, факторів впливу, результатів, проблем та перспектив.

Варто відзначити трудність періодизації питання модернізації публічної адміністрації в Болгарії. Наприклад, В. Черкезов [258] виділяє три періоди: 1991-1997 рр. – створення на основі нової Конституції органів державного управління; 1998-2007 рр. – час підготовки до вступу до

Європейського Союзу; 2007 – до наших днів – інтегрування болгарської державної адміністрації в європейський адміністративний простір.

Основою дослідження стали нормативно-правові документи, що регулюють діяльність публічної адміністрації, розміщені на офіційних сайтах органів влади Республіки Болгарія, Професійного об'єднання державних службовців та інших громадських організацій, а також – опубліковані документи і матеріали, отримані автором у 2010 році під час перебування в Болгарії.

До основних нормативно-правових документів слід віднести Конституцію Республіки Болгарії від 12.07.1991 року, закони, прийняті Народними зборами Республіки Болгарія, постанови та інші нормативні акти Ради Міністрів Республіки Болгарія, нормативні акти міністерств (правила, розпорядження, накази, інструкції), акти обласних адміністрацій та общин. Суттєве значення для нашого дослідження мали щорічні доповіді щодо діяльності публічної адміністрації (2001-2013 роки) [62-74] та звіти про діяльність Ради з адміністративної реформи й інших інституцій, створених в Болгарії для проведення модернізації публічного управління [221], а також – експертні доповіді, підготовлені в основному громадськими організаціями за співфінансування європейських інституцій [7-13; 76].

Українськими вченими (В. Бакуменко, В. Баштанник, Н. Гнидюк, Н. Гончарук, І. Грицяк, Г. Зеленько, М. Лендєл, Т. Лозинська, В. Малиновський, Г. Опанасюк, В. Мартиненко, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Пашко, Л. Приходченко, Л. Прокопенко, М. Рудакевич, О. Рудік, Н. Рудік, С. Серьогін, В. Стрельцов, Ю. Сурмін, І. Хожило та інші) проведено значну роботу щодо теоретичного осмислення посткомуністичної трансформації, стимулюючого впливу на цей процес Європейського Союзу і в'ясування суті поняття «публічна адміністрація» та її розвитку у посткомуністичних країнах.

Проблематика політичної трансформації суспільства в Республіці Болгарія комплексно розкрита у дослідженнях В. Бурдяк (Чернівці) [30-33 та інші], а також у публікаціях М. Мілової, М. Попова (Одеса) та інших українських авторів.

Питання публічного управління та публічної адміністрації є предметом досліджень багатьох болгарських експертів та наукових працівників, серед яких доцільно виділити таких як: професор Нового болгарського університету (НБУ) Н. Арабаджийський, доценти того ж університету Л. Георгієв та

Г. Пеев, професор Т. Танєв (Софійський університет «Св. Кл. Охридський»), професор Е. Кендєва (Бургаський вільний університет), професор П. Павлов (Варненський вільний університет), професор Х. Христов (Університет національного і світового господарства), професор І. Величков та доцент Б. Бенєв (Південнозахідний університет «Н. Рильський», Благоевград), доцент П. Кацамунська (Університет національного і світового господарства, Софія), проф. Л. Дачев (Русенський університет) та інші. Аналіз публікацій цих та інших авторів дано нами у відповідних параграфах монографії з метою забезпечення інформації про стан вивчення конкретної проблеми. Він свідчить, що в Болгарії склалася школа публічної адміністрації, яка має широку географію.

Крім того, нами використано праці болгарських вчених з питань трансформації суспільства та влади.

Слід зазначити, що поза межами нашої монографії залишилася значна частина зібраного матеріалу, насамперед, з питань організації діяльності публічної адміністрації, роботи з кадрами, впровадження інформаційних технологій, реформи системи судових органів тощо.

Автор вдячний за співпрацю, а також – консультації і матеріали, отримані від професора Н. Арабаджийського та дружню підтримку й конструктивні пропозиції професорів В. Бурдяк і Л. Прокопенка.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1.1. Закономірності та особливості посткомуністичної трансформації в Республіці Болгарія

Для розуміння підходів до визначення загальних рис посткомуністичної трансформації суспільства і влади та їх особливостей в Болгарії важливе місце має визначення її місця у дилемі Схід-Захід.

Українськими вченими відзначено широку дискусію щодо історії Болгарії, яка має значну амплітуду, починаючи з теорії П. Добрева, який вважає болгар найстарішим народом Європи, до позиції авторів першого тому трьохтомної «Історії Болгарії» І. Божилова та В. Гюзелева, які у вступі зазначають: «Розпочинаємо від болгар, тому, що наша концепція є іншою. Історія Болгарії є історією болгар» [261]. Таким чином відновлюється популярна в період 20-х-40-х років ХХ століття теорія «болгаризму», чим применшується слов'янський фактор, та наголошується на значній ролі болгарської держави у середньовічній Європі, а отже – й на традиціях державності.

Доцільно відзначити, що процес «наближення до Європи» в Болгарії, як і в інших країнах Центральної та Східної Європи, став особливо помітним після Першої світової війни. Після Другої світової війни у соціалістичних державах Європи виховувався культ їх особливостей у зв'язку із належністю до «соціалістичного табору». Наголошувалося на спільності слов'янських коренів. Проте вже в період 80-х років ХХ століття у країнах Центральної та Східної Європи набуло поширення відчуття належності до європейської спільноти, що парадоксальним чином поєднувалося із націоналістичними проявами. На нашу думку, такий феномен можна пояснити спробою розірвати вплив комуністичної ідеології.

Теоретики класичної транзитології метою демократичного транзиту вважали перехід до демократії, відтак – його закінченням – успішне функціонування демократичної політичної системи. Так, Д. Растоу виділив п'ять передумов успішного демократичного транзиту: наявність національної єдності; досягнення високого рівня економічного розвитку; масове поширення культурних норм і цінностей, які дозволяють

визнати демократичні принципи та підвищити довіру до політичних інститутів. На наш погляд, досі не знайшла належного висвітлення проблема заангажованості населення окремих держав комуністичним впливом. Зустрічається точка зору, що проблеми перехідного періоду залежали від тривалості знаходження країни у складі чи під впливом Радянського Союзу. Як відомо, Болгарія, як і Словаччина, Словенія, Польща, Румунія, Чехія та прибалтійські держави знаходилися під цим впливом протягом життя двох-трьох поколінь.

Відомий американський політик польського походження З. Бжезинський, виділивши три групи європейських держав, балканські країни та європейську частину колишнього Радянського Союзу відніс до третьої групи, найменш розвинених країн [25]. Ця думка підтверджується й черговістю вступу посткомуністичних країн до Європейського Союзу.

Слід відзначити, що з точки зору перспективи трансформацій суттєве значення має визначення стану держави порівняно з іншими. Досить об'єктивним показником для цього є міра реалізації людських можливостей. За цим показником Болгарія відноситься фахівцями до країн із середньою мірою реалізації людських можливостей.

За іншим показником поділяє країни Центрально-Східної Європи на три групи болгарська дослідниця С. Жекова. До першої групи вона відносить держави із збалансованим політичним та економічним розвитком (Албанія, Болгарія, Латвія, Молдова, Польща, Словаччина, Словенія та Чехія). До країн із переважанням політичних перетворень віднесено Білорусь, Боснію та Герцоговіну, Хорватію та Україну, з наголосом, що в Україні і ця сфера змін знаходиться на низькому рівні. До третьої групи віднесено держави з переважанням економічних факторів перетворень – Естонію, Литву, Росію, Румунію та Угорщину [79].

Доцільно відзначити також таку визначальну особливість модернізації у країнах ЦСЄ як «доганяюча» та «прискорена», що визнається не лише науковцями, а й представниками органів влади. Е. Хабермас вводить термін «виправляючі революції», які спрямовувалися на виправлення помилково обраного раніше шляху розвитку [263, с. 4-5]. Досить ґрунтовно аналізуючи феномен політичної трансформації в Болгарії, В. Бурдяк доходить висновку, що основною особливістю болгарських реформ була «модернізація навздогін» [30, с. 438-440].

Болгарськими вченими проблема модернізації осмислюється з різних точок зору. Проблематика «модернізації навздогін» стала предметом ретельного дослідження болгарських вчених і найповніше розкрита у дослідженнях В. Проданова, а також – Ю. Мінкова, І. Димитрової, А. Владової, Д. Данової, В. Личева, Е. Петрової, Ю. Ігнатової, Н. Богомілової та інших.

Важливо відзначити спостереження В. Проданова про давню традицію «модернізації навздогін» та її застосування Болгарією в соціалістичний період [57, с. 25].

У монографії «Доганяючий розвиток» відзначено, зокрема, що кожен «Наздоганяючий розвиток» орієнтується на гасло «доженемо і переженемо» [58, с. 211].

Синдром здоганяючого розвитку формує два типи модернізаційних дій. Перший – мобілізуючий. Нація, яку підштовхують і вмотивовують зовнішні фактори, державна адміністрація, бізнес еліти, розвиває впевненість і залучає національний людський капітал для реалізації модернізаційних завдань. Цілі модернізаційних проектів та програм підвищують самопочуття населення, не дають зациклюватися на особливостях національного характеру – неініціативності, ліності тощо. Такий ефект мала модернізація в Японії та соціалістична модернізація, в т.ч і в Болгарії.

Оптимістичні сценарії розвитку Болгарії пов'язувалися з розвитком та удосконалення інфраструктури, змінами освітніх і кваліфікаційних пріоритетів, розвитком політичного прагматизму. Ефективна державна адміністрація, стабільна політична система та сильні судові органи розглядалася як неодмінна умова розвитку.

Інший мобілізаційний тип є деморалізуючим. Він залежить від позиції нації, яка або ж хоче увійти до складу передових, або ж змирюється із периферійним станом. Прояви такої тенденції були яскраво помітним у Болгарії, проявляючись у думках «Коли ще зможемо наздогнати Америку?» чи занадто критичному відношенні до власних сил та якості праці – «болгарська робота» як символ негативного відношення до праці.

Емілія Петрова європеїзацію розглядає як «трансформацію не лише тих, що європеїзуються, а й тих, хто себе давно вважає європейцем», оскільки вона перетворює всіх, хто бере в ній участь, щоб створити новий продукт, нову систему – Європейський Союз.

Європеїзація є амбівалентною, оскільки передбачає зміни як східноєвропейців, так і західноєвропейців. Вона вимагає переходу до інформаційного суспільства, яке ставить в центр уваги людину і звільняє від почуття переваги західноєвропейців відносно інших народів. Це вимагає від Східної Європи висування цінностей, які б могли збагачувати захід.

З такої характеристики випливають дві визначальні риси посткомуністичних трансформацій, які мають враховуватися при визначенні закономірностей та особливостей – одночасність реформ у економічній, політичній та соціально-психологічній сферах життя суспільства та високий рівень ідеологізації як самого процесу змін, так і його аналізу. Водночас суттєвим у частині країн було поєднання модернізації зі створенням власної держави. Проблема оцінки попереднього періоду має не лише політичний, а й науковий характер. Наприклад, у Болгарії на початку 90-х років до попереднього режиму застосувалися терміни як «тоталітарний», так і «авторитарний». Д. Димитров стверджує, що у Болгарії діяв саме авторитарний, а не тоталітарний режим. Цю думку підтримує В. Бурдяк, відзначаючи, що в листопаді 1989 року в Болгарії був повалений авторитарний режим [30, с. 251].

Практика реформ засвідчила важливість для їх забезпечення посилення традиційних інституцій: парламентів та місцевого самоврядування. Масові процеси демократизації та централізація влади могли привести до анархії чи авторитаризму, тому демократичні вибори та ефективна діяльність первинних органів влади сприяли поглибленню реформ. Саме з цієї точки зору варто оцінювати і розкол демократичних рухів.

Важливою умовою реформ є ефективність публічного управління. Н. Генев називає професіоналізацію і ефективність державної (і партійної) бюрократії вирішальною умовою успіху модернізаційних зусиль. Визнаючи певні успіхи у розвитку освічених і організованих бюрократій у Східній Європі в період соціалізму, Н. Генев відзначає, що надконцентрація неконтрольованої влади зробила можливим прийняття нераціональних рішень на верхівці організаційної ієрархії. Внаслідок відсутності контролю посилилася корупція.

Отже, стояло завдання змінити структуру та суть управління, яке вирішувалося в кожній з держав по-своєму [40, с. 14].

Очевидно, що для розуміння феномену модернізації потрібен історичний екскурс щодо розвитку окремих країн,

враховуючи що в часи соціалізму як соціально-економічне, так і політичне становище в них було різним. Наприклад, у НДР, Болгарії та Польщі функціонувала багатопартійна система, де некомуністичні партії виконували роль додаткового каналу для зв'язків із громадськістю. Цю тезу ми можемо підтвердити на основі власних досліджень політичних систем соціалістичних країн, зокрема, вивчення діяльності селянських партій. У перехідний період відбувся складний і болючий процес їх розпаду чи еволюції.

Доцільно також зважити на той факт, що мотивація до перетворень дуже часто була не позитивною (не «за ідею»), а дії викликалися протестом проти існуючого режиму. Крім того, як наголошує Н. Генон, оптимістичні очікування визначали цілі бажаної раціоналізації організаційних структур і процесів. Очікували, що патологічне переважання довгострокової колективної раціональності буде швидко і легко скоординовано до збалансованої раціональності [40, с. 3]. На нашу думку, цей аспект мало враховується дослідниками, хоча він має суттєве значення для розуміння початку перетворень та їх ходу. Соціально-економічні проблеми 1980-х років, поєднані із інформаційним проривом сприяли делегітимізації комуністичних партій та полегшували прихід до влади нових політичних сил.

Важливою сферою модернізаційних реформ, яка мала вплив на всі сторони життя суспільства, були перетворення в економіці. Значною мірою вони проводилися за рекомендаціями МВФ (у літературі досить багато прикладів критики політики цієї організації).

Аналіз свідчить, що у пострадянських економіках значними були і проблеми дотримання постулатів неокласичної теорії. Насамперед слід відзначити нестабільність перехідних економік; низький рівень врахування неекономічних факторів; нераціональність та непослідовність дій; відсутність прозорої конкуренції, наявність тіньової економіки, трудність входу на ринок та виходу з нього; неплатежі та заборгованість; низький рівень гарантування власності; сегментація ринку, відсутність гнучкості, інфляційні процеси. За всім цим стоїть, на нашу думку, недосконала влада перехідного періоду. Багато дослідників саме із неспроможністю влади реформувати економіку пов'язують основні проблеми перехідного періоду.

Аналіз свідчить, що внаслідок впровадження соціалістичної системи виробництва та відповідної їй надбудови в країнах

Східної Європи відбувся цивілізаційний зрив, наслідки якого важко подолати. Більшість з цих держав після Другої світової війни належали до периферії Заходу. Тому здійснення форсованої соціалістичної індустріалізації (розвиток промисловості та урбанізація) мали суттєві наслідки для зміни соціальної структури цих країн. Суттєвим чинником змін були культурна революція, що включала зміну традиційних норм моралі та стилю життя, та освітня революція, яка привела до створення великого прошарку інтелігенції. Разом з цим, було призупинено формування вільного індивідуума та громадянського суспільства західного типу.

У наші дні поряд із поняттям «жорсткої сили», заснованої на військовій могутності, використовується й поняття «м'якої сили» (культури, права, прикладу, привабливості), що пов'язується із впливом на реформи зовнішнього фактора. За нашою оцінкою, він був значним для переважної більшості посткомуністичних країн. Проте, помітну роль по відношенню до реформ у конкретній державі мало її географічне розташування, соціально-економічний стан, рівень правової культури населення, цивілізаційна близькість до Європи тощо. Почасти все це оцінювалося як рівень безпеки для західних держав від посилення контактів.

Фактор «привабливості» діяв з обох сторін, очевидно, що саме із ним можна пов'язувати перелом у громадській думці країн соціалізму в кінці 80-х років ХХ століття, що привів до реформ. Західні цінності виявилися привабливішими. Водночас не потрібно забувати і про стимулюючу роль західної громадської думки та керівників західних держав, до яких прислухалися. Наприклад болгарські експерти закликали прислухатися до критики з Брюсселю та Вашингтону імітації, на їх думку, адміністративної реформи в Болгарії [101]. Кожна з посткомуністичних країн має рахуватися із вимогами та рекомендаціями Світового банку, МВФ, Ради Європи тощо. На етапі підготовки до вступу в Європейський Союз першочерговим став вплив цієї організації.

Трансформаційні реформи у країнах ЦСЄ можна вважати поверненням суспільств до ситуації, що передувала соціалістичним революціям, але цю тезу не варто розуміти формально, оскільки потрібно враховувати, що за період соціалізму відбулися значні соціально-економічні перетворення та зміни у менталітеті населення, особливо молодшого покоління. Водночас, слід відзначити, що саме молодь та

інтелігенція були найбільш активними учасниками трансформаційних змін, що підтверджує й болгарський досвід. Причинами модернізації були вимоги ринкової економіки, надання послуг з орієнтацією на громадянина, внутрішня ефективність, необхідність грамотного управління.

Після серії «м'яких» революцій 1989-1990 років у державах ЦСЄ було легалізовано перехід до ринкової економіки та демократії: розвиток громадянського суспільства, парламентаризм, гласність, багатопартійність тощо.

Теоретична концепція переходу ґрунтувалася на визнанні єдності Східної Європи та Заходу та необхідності забезпечення тотальної зміни суспільних відносин у країнах ЦСЄ. Досвід посткомуністичних перетворень свідчить, що більшість країн Центральної та Східної Європи будують не номенклатурний, а зрілий капіталізм на основі західної моделі універсальної ліберальної соціально орієнтованої сучасної ринкової економіки.

Ми вважаємо доцільним підтримати запропоновану Б. Макаренком [149, с. 1] класифікацію держав за ступенем завершеності посткомуністичного транзиту. До першої категорії, держав, де транзит успішно завершений, включено вісім країн: Болгарія, Литва, Словаччина, Словенія, Польща, Румунія, Угорщина та Чехія. Країнами, де транзит визнано незворотнім, названо Албанію, Латвію, Македонію, Хорватію та Естонію. Такий поділ країн має принципове значення з точки зору дослідження трансформації, зважаючи на тезу про важливість завершеного транзиту для його всебічної оцінки.

Важливим також є поділ посткомуністичних держав за мірою збалансованості демократії та ринку. Болгарію, як і Україну та Польщу, віднесено до групи держав із збалансованим показником. На наш погляд, при оцінці необхідно брати до уваги, що гармонійність розвитку є важливою умовою успіху, а економічні досягнення не завжди пов'язані із розвитком демократії.

Німецький вчений М. Ерке у публікації 2007 року в рамках проекту «Компас -2020» простежує перспективу відносин ЄС із посткомуністичними країнами [264]. Відправною точкою міркувань цього автора служить констатація факту входження країн Центральної Європи до ЄС. Проте процес інтеграції виявив низку проблем, як у економічному, соціальному, так і у політичному відношенні. Ці проблеми яскраво проявилися в Болгарії. Зокрема, існує проблема сприйняття населенням норм

демократії, що проявляється у виборах, членстві у партіях, громадських ініціативах, роботі неурядових організацій тощо. Це констатувалося і раніше, на етапі підготовки до вступу в ЄС. Тому у старих країнах ЄС посилювався опір населення прийому нових членів, що проявилось, наприклад, у негативних результатах референдумів щодо прийняття конституції ЄС.

Яскраво проявляються недоліки системи управління у посткомуністичних державах, які поступаються за цим показником країнам Західної Європи. Значними є і відмінності між посткомуністичними державами. Недоліки державного управління базуються на недоліках суспільства та економічних проблемах.

Негативним фактором є й етнічні конфлікти, які почали проявлятися в Болгарії ще в соціалістичний період. А. Мантарова та М. Захарієва пишуть, що болгарське суспільство мультиетнічне і мультикультурне. Так, у 2001 році 83,6 % населення визнавали себе етнічними болгарами, 9,5 % – етнічними турками, 4,6 % – ромами [150, с. 123]. Існували суттєві соціальні дистанції між представниками різних етнічних груп. Підготовка та вступ до ЄС посилити також процес набуття болгарського громадянства іноземцями.

Спробу узагальнити трансформаційні процеси здійснив професор магдебургського університету Р. Кольморген, який пише: «Суспільна трансформація (Gesellschaftstransformationen) була високо політизованим, радикальним і тому чітко визначеним процесом соціальних змін. Вона об'єднала автономні, усвідомлені і інсценовані спроби системних керованих загальносуспільних перетворень на національно-державному рівні, які відносно самостійно з більшим чи меншим успіхом орієнтувалися на сучасні держави Заходу». Аналізуючи посткомуністичну трансформацію в країнах ЦСЄ, цей автор зазначає, що результати трансформації виявилися диференційованими. Успішніше процес трансформації проходив у Словенії, Чехії та Литві, найважче у Болгарії, Хорватії та Румунії. Але ніде не створено дублікат Заходу: суспільний порядок, політична система, соціально-культурна сфера значною мірою своєрідні [265, с. 2-5].

Важливо наголосити, що перехід від соціалістичної системи до капіталізму у всіх країнах передбачав нагромадження певної критичної маси, яка складалася як з інституційних, так і інших чинників. Наприклад, свобода приватного підприємництва в економічній системі з переважанням соціалістичних

підприємств мала тенденцію до перетворення на капіталістичну, а свобода створення партій та гарантування свободи слова неминуче вели до плюралізму у політичному відношенні.

Велику роль відігравали і зовнішні фактори. Як зазначалося у 2004 році на форумі Microsoft для державних діячів Європи, успішні програми модернізації, як правило, мають низку загальних рис: це дійсна зацікавленість і цілеспрямованість з боку політичної та адміністративної влади; розширення можливостей державних службовців; інтеграція діяльності різних державних установ поряд із реорганізацією бізнес-процесів, співробітництво з організаціями приватного сектора і громадянськими об'єднаннями, наявність програм із забезпечення загальнодоступності і удосконалення форм надання державних послуг та поширенню інформації про такі послуги. І, нарешті, порукою всього процесу модернізації служить успішне впровадження інформаційних технологій на базі відкритих стандартів.

Факторами успіху модернізації були якісне керівництво, розширення можливостей для службовців, партнерське співробітництво, інтеграція та зміна процедур, загальнодоступність та поінформованість, сучасні технології.

Варто врахувати факт, що часті зміни урядів уповільнювали хід структурних реформ. У Болгарії з 1991 по 1994 рік двічі проводилися парламентські вибори та тричі змінювалися уряди. Як наголошує В. Черкезов, з 1991 по 2011 рік змінилося 9 урядів. До 1997 року уряди змінювалися практично щорічно, що створювало ситуацію нестабільності, постійних кадрових змін та неефективної діяльності публічної адміністрації [259]. Отже, політичні умови для стабілізації були менш сприятливими (Додаток 2).

Залишається теоретично не вирішеною і проблема завершення трансформації у посткомуністичних державах. Наприклад, у 2008 році це питання стало предметом дискусії німецьких та болгарських фахівців. Професор мюнхенського інституту етнології Клаус Рот поставив під сумнів можливість розглядати Болгарію як частину культурного простору Євросоюзу, наголосивши на необхідності докладання певних зусиль для подолання комуністичного спадку. Доктор Клаус Шрамайер вказав на проблеми з корупцією в Болгарії тощо. Відзначено також високу ціну болгарських реформ, які гублять «номенклатурні капіталісти» (стара комуністична номенклатура, кадри органів державної безпеки, нові олігархи) [233].

Аналізуючи причини такого явища, К. Шрамайер вказує на тривалий період болгарської бездержавності, коли болгарами під османським ігом було пропущено такі важливі етапи європейської історії як гуманізм, ренесанс, просвітництво. Відзначено також певну відповідальність європейських інституцій, бездіяльність яких залишала посткомуністичні держави наодинці з труднощами реформ.

На наш погляд, цивілізаційний вибір було завершено із вступом Болгарії до Європейського Союзу, проте багато попередніх проблем залишаються актуальними.

Показовими є дані соціологічного опитування щодо порівняння економічного становища у 2009 році та в соціалістичний період. 62 % болгарських респондентів вважали, що ситуація покращилася, 18 % – погіршилася, 13 % – залишилася незмінною. Для порівняння – аналогічні показники по Україні становили відповідно: 62 %, 13 % та 12 % [110, с. 259].

Суттєвим фактором, який впливав на проведення реформ у Болгарії були несформованість громадянського суспільства та елітарний тип партійної системи. Партії залишаються мало залежними від громадянського суспільства і використовують його тиск переважно в своїх інтересах, спираючись в основному на вузькі прошарки своїх активістів. На думку автора монографії про партійну систему Болгарії Г. Карасімеонова, політичні партії в Болгарії залишаються лідерськими, що характерно й для новостворених партій. Типовими хворобами залишаються й непрофесіоналізм партійного управління та корупційність, а також – низький рівень партійної демократії [110, с. 269-270]. Ідеологічний контекст партійної діяльності часто має штучний характер.

Певні позитивні зрушення відбулися вже в період підготовки до вступу та членства в ЄС.

Доцільно також відзначити, що на початку ХХ століття поширюється термін «нові демократії», який використовується в основному до тих посткомуністичних держав, які увійшли до НАТО та Європейського Союзу. Характеризуючи їх болгарський вчений Ф. Димитров відзначає наявність особливостей, водночас наголошуючи, що «спільні характеристики набагато сильніші» [52]. Е.Тодорова, аналізуючи болгарський націоналізм, відзначає, що він необхідний для створення прийнятних умов для модернізації. Після розпаду СРСР, східноєвропейський націоналізм звернув

свою увагу на Захід, сподіваючись на поліпшення адаптації та інтеграції. Певним стримуючим фактором було побоювання периферійності нових країн у ЄС. Розширення ЄС певною мірою змінило відношення у старих державах до націоналізму у державах-кандидатах. Євро інтеграційні сили виявили здатність абсорбувати націоналізм різного типу. Зрештою, вступ до ЄС не став на заваді національній ідентичності в посткомуністичних державах [245].

1.2. Дефініція поняття «публічна адміністрація» в Республіці Болгарія

Термін «публічна адміністрація», як свідчить практика, протягом останніх років поступово входить у науковий обіг в Україні та все частіше застосовується в проектах нормативно-правових актів [209, с. 12]. Проте до сьогодні триває дискусія щодо змісту та сфери використання як цього терміну, так і близьких до нього понять, пов'язаних з публічним управлінням [4].

Нами простежено на основі аналізу офіційних документів та праць болгарських авторів дефініцію поняття «публічна адміністрація» в Республіці Болгарія. Слід відзначити, що поняття «публічна адміністрація» використовується в Болгарії щодо сучасної форми організації влади (практики управління), теорії, науки та навчальної дисципліни. Часто воно вживається паралельно з поняттям «державна адміністрація», що помітно як в документах, так і в наукових публікаціях.

Узагальнюючи дане питання Н. Арабаджийський [18] та В. Черкезов виділяють три напрями підходів до визначення суті поняття «державна адміністрація». Перший підхід включає лише адміністрацію, яка працює на рівні ради Міністрів та міністерств. Другий підхід включає до державної адміністрації структури, що працюють на президента, уряд та парламент. Третій підхід передбачає широке трактування поняття, включаючи центральну державну адміністрацію, що працює на президента, уряд, парламент та суди і територіальну, що працює на обласних управителів та кметів общин, районів, кметств. Такого підходу дотримується більшість болгарських авторів і він близький до поняття «публічна адміністрація».

Аналіз нормативно-правових актів Республіки Болгарія, які регламентують діяльність органів влади, свідчить, що в них застосовується переважно термін «державна адміністрація».

Поняття «публічна адміністрація» без його визначення використовується у документах, що пов'язані з підготовкою до вступу до Європейського Союзу та виконанням відповідних вимог і програм. Так, у «Стратегії модернізації державної адміністрації від приєднання до інтегрування на 2003-2006 роки», затвердженій Розпорядженням Ради Міністрів № 671 у 2003 році [237], наголошено, що «публічна адміністрація відповідальна за використання та контроль виконання політики Співтовариства у всіх країнах-членах Європейського Союзу, від імені відповідного уряду. Управління в Європі характеризується взаємною залежністю, яка реалізується головним чином на адміністративній ниві. В тому зв'язку поняття «європейський адміністративний простір» поступово набирає конкретних вимірів: кожна держава на час приєднання до ЄС має створити відповідні адміністративні структури і мати адміністрацію, яка здатна адекватно використовувати *asguis* та діяти відповідно найкращих європейських практик» [237, с. 12].

В той же час, болгарськими вченими поняття «публічна адміністрація» широко використовується. Як відзначають у публікації 2004 року безсумнівні авторитети з цього питання І. Величков та Б. Бенев, посилення на теоретичні праці яких містяться у більшості відомих нам досліджень болгарських авторів з питань організації влади, в Болгарії тривають інтенсивні дискусії, але однозначне визначення поняття «публічна адміністрація» дати важко, оскільки різні автори дають різні дефініції [36, с. 18].

Н. Арабаджийський вважає, що труднощі з визначенням даного поняття викликані наявністю факторів, які відмічені болгарськими авторами (В. Танєв, П. Павлов, С. Михалева). Перший фактор – орієнтування адміністрації на владу, а публічної адміністрації – на народ. Другий – існування публічної адміністрації як теорії та практики. Третій фактор впливає із співвідношення «адміністрація – політика» [18, с. 18-19].

На думку І. Велиčkova та Б. Бенєва, публічна адміністрація – це керована система, що здійснює різноманітні владні функції, притаманні спеціалізованим інституціям і здійснювані адміністративним персоналом, який згідно з визначеними нормативними документами механізмами створює певні суспільні цінності і задовольняє відповідні суспільні інтереси [36, с. 22]. Розкриттю цього поняття сприяє визначення таких термінів, як «публічна діяльність», «публічна послуга», «публічний сектор», «публічна влада».

Цікаві та добре аргументовані висновки щодо поняття «публічна адміністрація» наводить професор П. Павлов у книзі «Основи публічної адміністрації». З точки погляду на владу, публічна адміністрація визначається ним як комплекс адміністративних процесів, адміністративних структур і осіб, що діють на офіційних посадах, сприяючи виконанню законів та інших нормативно-правових актів, та дії органів влади. З точки зору на громадянське суспільство публічна адміністрація визначається як інструмент реалізації громадських інтересів, в т.ч. фінансування громадської діяльності, адміністративне обслуговування населення, захист територіальної цілісності держави, боротьба зі злочинністю, соціальний захист тощо.

Е. Живкова у монографії «Нова адміністрація» (2003 р.) характеризує публічну адміністрацію як складне поєднання процесів, структур і відносин по реалізації публічної влади з метою стратегічного створення і реалізації наявних ресурсів у нове матеріальне та духовне багатство.

Одна з перших болгарських дослідників цього питання, Е. Кендева ще в монографії 1998 року «Публічна адміністрація» визначила дане поняття, як комплекс процесів, організацій та осіб, пов'язаних з виконанням законів та інших нормативно-правових актів у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави». Це визначення було розвинуте у наступних виданнях. Так, у використаному нами четвертому виданні книги (2007 р.) публічна адміністрація розглядається як організація певних видів діяльності державних та інших публічних органів, як структура – сукупність органів, які займаються адміністративною діяльністю (уряд, міністерства, служби, управління), як сукупність окремих функцій: адміністративне обслуговування населення, планування, фінансування, паспортний режим, протидія злочинності, охорона здоров'я, освіта тощо. Вважаючи, що жодне визначення не може повністю охопити поняття «публічна адміністрація», Е. Кендева пропонує розглядати її через окремі характеристики: діяльність по досягненню публічних цілей; прояв у діяльності трьох видів влади – виконавчої, законодавчої та судової; важливу роль у формуванні та здійсненні державної політики та виконання ролі частини політичного процесу в державному управлінні; відмінності від приватної бізнес адміністрації. Пропонується також відрізнити державну та публічну адміністрацію, сприймаючи першу як частину останньої [115, с. 14-15].

Найповніше, на наш погляд, осмислення поняття «публічна адміністрація» здійснене у монографії Н. Арабаджийського, який, акумулюючи дослідження зарубіжних та болгарських авторів, вважає, що публічна адміністрація виникає одночасно з державою [19, с. 27], простежує її розвиток, характеризує труднощі із визначенням цього поняття та подає його власне розуміння, наголошуючи, що публічна адміністрація найчастіше пов'язана із ефективним наданням послуг виконавчою владою населенню і включає рішення, як надавати такі послуги, а також дії уряду та державних і недержавних організацій на користь народу [18, с. 21]. На його думку, публічна адміністрація пов'язана, насамперед, з державним сектором і включає центральну державну адміністрацію (законодавча, виконавча та судова влади), місцеву адміністрацію та самоврядування, адміністрацію організацій з ідеальними цілями (тобто, таких, що відображають публічні цілі та задовольняють публічні потреби й інтереси), адміністрацію державних та громадських підприємств, адміністрацію міжнародних публічних організацій.

Дещо по-іншому структура публічної адміністрації розглядається цим автором у посібнику: в широкому розумінні – державні органи та місцеві адміністративні органи, включаючи структурні ланки адміністрацій, що допомагають здійснювати законодавчо встановлені функції. У вузькому розумінні структура публічної адміністрації є відокремленою і складною суспільною системою, яка включає: державну адміністрацію (законодавча, виконавча, судова та президентська); адміністрацію організацій для надання публічних послуг; адміністрацію публічних підприємств державної та комунальної власності; адміністрацію міжнародних публічних організацій [19, с. 114].

Запропоновано таке узагальнене визначення публічної адміністрації: соціально керована система, що включає органи публічного управління і адміністративні структури, службовці яких виконують завдання, пов'язані з реалізацією функцій цих органів та наданих ним повноважень і надають публічні послуги громадянам.

У підручнику 2014 року «Державне та публічне управління» [21, с. 74] Н. Арабаджийський наголошує, що у широкому розумінні слова «публічна адміністрація» включає державні органи та місцеві адміністративні органи, а також структурні ланки адміністрацій, які допомагають реалізовувати встановлені для них законом функції.

У вузькому розумінні слова «публічна адміністрація» є відокремленою складною системою, яка охоплює:

– державну адміністрацію, включаючи адміністрації законодавчої, виконавчої та судової влади, а також президентську адміністрацію чи адміністрацію монарха;

– адміністрацію організацій публічних послуг (публічні медичні, освітні, культурні заклади тощо) та публічних організацій з ідеальною метою (фондації, об'єднання, добровільні організації, професійні та творчі спілки, спортивні організації);

– адміністрація публічних підприємств з державним, переважно державним чи обцинним майном.

Відзначено, що публічні адміністрації допомагають здійснювати функції відповідних публічних органів, але їх основна функція – надання публічних послуг.

Слід також звернути увагу й на те, що в опублікованих в монографії Н. Арабаджийського додатках подано перелік нормативних актів, що регламентують діяльність службовців в публічній адміністрації, до яких віднесено: осіб, що займають публічні посади, державних службовців, дипломатичних службовців, держслужбовців МВС, службовців Державного агентства національної безпеки, кадрових військовослужбовців, суддів, прокурорів, слідчих, службовців охорони судової влади та пеніціарної системи. Окремо подано нормативні акти, які регулюють роботу службовців, що зайняті на умовах трудового договору [18, с. 267-271].

Для розуміння суті публічної адміністрації болгарські автори пропонують виділяти її основні риси. Так, Е. Кендева наголошує, що важливість публічної адміністрації визначається її взаємовідносинами із суспільством, державою, організаціями, громадянами і, найголовніше, її відношення до життя громадян. Публічна адміністрація виконує завдання державної та місцевої політики, пов'язані із задоволенням потреб населення. Отже, основною її рисою є публічність. Другою рисою є визначення та розвиток політики на державному та місцевому рівнях. Тому важливою є демократизація публічної адміністрації.

Третьою рисою є виконання функції посередника між суспільством і державою, тому інтерпретація соціальних проблем є важливими завданням публічної адміністрації, яка повинна стояти між різними інтересами і різними цінностями, прагнучи виявити та реалізувати суспільні інтереси. Важливим є людський фактор публічної адміністрації, яка через дії окремих

адміністраторів має регулювати суспільні відносини. Нарешті, суттєвою рисою публічної адміністрації є вивчення та аналіз адміністративного досвіду, використання сучасних методів роботи з громадянами, удосконалення рівня адміністративної культури [115, 22-26].

Функції публічної адміністрації Н. Арабаджийський сприймає як абстракцію, яку можна осмислити через функції її складових частин [18, с. 38]. Болгарськими вченими (В. Павлов, С. Михалева, П. Павлов, Х. Христов, П. Кацамунська) виділено дві групи таких функцій: визначені нормативно та технологічні. Інші автори (В. Бенев, І. Величков) виділяють насамперед функції державної адміністрації (адміністративно-організаційна, економічна, соціальна, інформаційна, контрольна, регулятивна).

Особливо помітні розходження окремих авторів у визначенні принципів організації публічної адміністрації. Так, Н. Арабаджийський виділяє дві групи принципів: принципи створення системи та органів публічної адміністрації (партійність і політичний нейтралітет, централізм і децентралізм, публічність і секретність, мандатність і немандатність органів публічного управління) та принципи організації діяльності органів публічного управління і службовців публічної адміністрації (законність, відкритість, доступність, відповідальність) [18, с. 50-64].

Е. Кендева вважає, що принципи публічної адміністрації походять від принципів виконавчої влади, виділяючи їх на основі діючих нормативно-правових актів (законність, захист прав і інтересів громадян, відкритість та доступність, відповідальність, ефективність, субординація і координація, лояльність, послідовність і передбачуваність, симетрія, рівність, самостійність та безпристрасність, мови [115, с. 66-71].

Значну увагу болгарські автори приділяють й питанням визначення суті теорії та науки публічної адміністрації. Так, характеризуючи науку «Публічна адміністрація», І. Величков та Б. Бенев сприймають її як своєрідне поєднання різних підходів: юридичного, політологічного, управлінського, соціологічного, організаційного, історичного та інформаційного, наголошуючи, що це не «мутант», а наука, яка використовує терміни та методи інших наук [36, с. 26-30].

Н. Арабаджийський характеризує відмінності у підходах різних авторів до визначення суті науки публічної адміністрації, критикуючи підходи тих вчених, що характеризують її як унікальну науку, молоду науку, інтердисциплінарну науку, науку про управління, економічну науку, соціальну науку, науку

про організацій, психологічну науку та інформатизаційну науку. Солідаризуючись з В. Палюшевим, він пропонує виділяти теорію публічної адміністрації та відповідну науку, як її частину. Критерієм істинності цієї теорії, яка користується досягненнями багатьох суспільних наук, є практична діяльність публічної адміністрації.

Водночас, М. Арабаджийський у публікації в російському фаховому виданні закликає до виокремлення модуля «Державне управління» та вироблення нової парадигми теорії державного управління в Республіці Болгарії [17]. На наш погляд, доцільно врахувати можливі неточності при перекладі та враховувати російську практику використання термінології. У відомих нам працях цього автора болгарською мовою йдеться про публічне управління.

Підводячи підсумки дискусії болгарських авторів, Н. Арабаджийський наголошує, що:

- немає єдиної позиції щодо суті публічної адміністрації;
- існують різні визначення, які розкривають окремі характеристики публічної адміністрації;
- публічна адміністрація не є самостійною наукою, а теорією;
- теорія публічної адміністрації користується досягненнями інших суспільних наук.

Важливими, на нашу думку, є й спроби болгарських авторів визначити майбутнє публічної адміністрації. Варто звернути увагу на дослідження Е. Кендевої та І. Спірідонової-Хект «Порівняльна публічна адміністрація» [116], у якому характеризується державне управління та адміністрація у різних державах світу. Наголошується на інтернаціоналізації та європеїзації публічної адміністрації.

І. Величков та Б. Бенев відзначають необхідність державної адміністративної політики, важливість вироблення її стратегії з використанням комплексу заходів, необхідність усвідомлення факторів та умов, що впливають на розвиток публічної адміністрації. Перспектива модернізації публічної адміністрації пов'язується з проведенням адміністративної реформи та посиленням зв'язків науки з практикою.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про використання в Болгарії поняття «публічна адміністрація» щодо сучасної форми організації влади (практики управління), теорії, науки та навчальної дисципліни. Болгарські автори дають різні дефініції цього поняття, сходячись у думці, що публічна

адміністрація – це складне явище, яке охоплює державну адміністрацію, органи місцевого самоврядування та недержавні організації. Спостерігається тенденція до закріплення науки «публічна адміністрація» на базі відповідної навчальної дисципліни.

1.3. Децентралізація публічної адміністрації та її особливості в Болгарії: теоретичні та практичні аспекти

Децентралізація публічної адміністрації є актуальним завданням для посткомуністичних країн, оскільки завдяки їй ефективність публічної влади значно зростає, що підтверджено досвідом розвинених держав. Питання децентралізації публічної влади належить до теоретично розроблених питань, що знайшло узагальнення і в працях українських вчених, зокрема, у колективній монографії [51]. На їх думку, особливістю сучасних визначень демократизації є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. Децентралізація передбачає також розширення кола суб'єктів реалізації публічних завдань і функцій. Вченими виокремлено вертикальну та горизонтальну децентралізацію, здійснено її систематизацію за суб'єктами та сферами впливу (територіальна, функціональна, предметна), а також за системотворчими компонентами (політична, адміністративна, фінансова децентралізація) тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що українськими вченими питання децентралізації публічної адміністрації в Республіці Болгарії не досліджувалося. У Болгарії дана проблематика частково розкрита у теоретичних працях з питань публічної адміністрації (Н. Арабаджийський, Е. Кендева) та спеціальних публікаціях (Ю. Гелебінова, А. Джилджов, О. Калфова, М. Нейкова, Т. Попова, С. Салтирова-Радкова, Ц. Сивков, М. Стефанова, Б. Хаджипетков та інші). Доступними для дослідника даної проблематики є також нормативно-правові акти та публікації болгарських політиків і працівників органів публічної адміністрації. Насамперед, увагу варто звернути на портали децентралізації та громадських консультацій на сайті Ради Міністрів [158].

Наш аналіз свідчить, що проблема децентралізації публічної адміністрації розглядається болгарськими вченими як комплексне явище в контексті глобалізаційних процесів (інтернаціоналізація, децентралізація, технічні та технологічні новинки) та євроінтеграції [116, с. 12].

Децентралізація публічної адміністрації пов'язується болгарськими авторами насамперед із підвищенням ролі місцевого самоврядування. Так, І. Величков та Б. Бенев розглядають децентралізацію як світову тенденцію, наголошуючи на її особливому значенні в організаційному напрямі адміністративної реформи [36, с. 77-79]. Н. Арабаджийський розглядає децентралізацію як одну із найважливіших сучасних тенденцій в публічному управлінні та вважає її одним із важливих принципів удосконалення системи і структури публічної адміністрації [18, с. 52-55], вказуючи, що його суть полягає у зміні правоздатності в прийнятті рішень у публічному управлінні та наголошуючи, що децентралізація не протирічить централізму.

Е. Кендева аналізує на необхідність переосмислення основних інституційних та функціональних характеристик публічної адміністрації, наголошуючи на таких її основних характеристиках: концентрування центральної адміністрації на здійсненні процесу ефективної державної політики; децентралізації державної діяльності; перехід від «пірамідальної» до «мережевої» побудови державної адміністрації; удосконалення зв'язків між різними сферами й галузями державного та місцевого управління; удосконалення організаційної структури публічної адміністрації; впровадження нового стилю управління; переоцінка персоналу; посилення уваги до громадян; підвищення адміністративної культури; зростання рівня довіри до державних інституцій; інтернаціоналізація та регіоналізація системи публічного управління [115, с. 485-490]. Децентралізація розглядається як багатоаспектний процес посилення ефективності управління.

М. Стефанова розглядає децентралізацію як процес підвищення відповідальності місцевих і регіональних органів влади в політичному, адміністративному, фінансовому та податковому аспектах [50, с. 10].

На наш погляд, найповніше теоретичні питання децентралізації розроблено у публікаціях М. Нейкової, зокрема в статтях [174; 175; 176].

М. Нейкова розглядає децентралізацію як процес передання прав, компетенцій та ресурсів від центральних уряду до місцевої влади; передачу центральними органами влади своїм територіальним структурам певних прав щодо прийняття рішень та процес територіального переміщення адміністративних структур без зміни їх функцій. Делегування оцінюється як право передавання функцій адміністративними органами з метою їх оптимізації. Окрім фінансової, політичної та адміністративної децентралізації, М. Нейкова виділяє й територіальну децентралізацію, вказуючи на необхідність комплексного підходу при посиленні ролі місцевого самоврядування в публічному управлінні.

Створення основ децентралізованого і деконцентрованого публічного управління пов'язують в Болгарії з прийняттям Конституції Республіки Болгарія 1991 року. С. Салтикова-Радкова відзначає, що проблемі децентралізації та деконцентрації влади в Республіці Болгарії присвячено окремі положення 163 нормативних актів (Конституція Республіки Болгарія, 94 закони, 2 постанови, 9 додатків до законів та 50 інших додатків) [220, с. 7]. Серед інших нормативно-правових актів доцільно, на нашу думку, виділити такі закони різних років, як: Про місцеве самоврядування і місцеву адміністрацію (1991), Про адміністрацію, Про державних службовців, Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія (1995), Про місцеві вибори (1995), Про общинну власність (1996), Про місцеві податки та збори (1997), Про общинні бюджети (1998), Про пряму участь громадян в державному управлінні та місцевому самоврядуванні тощо.

Проте робота з децентралізації проводилася без виробленої стратегії, основна увага зверталася на фінансову децентралізацію та посилення самостійності общин тощо.

Значний вплив на децентралізацію публічної адміністрації в Республіці Болгарія мала підготовка до вступу до Європейського Союзу. Так, у 2002 році почалося виконання Концепції фіскальної децентралізації. 24.09.2003 р. Рішенням № 671 Ради Міністрів прийнято «Актуалізовану Стратегію модернізації державної адміністрації – від приєднання до інтеграції. 2003-2006», до якої було включено розділ про децентралізацію державного управління. Передбачалося поєднання фінансової децентралізації з децентралізацією прав та функцій, створення самоврядування другого рівня,

оптимізацію функцій територіальних органів центральної адміністрації тощо.

У 2005-2006 роках місцевій владі було делеговано низку державних функцій, серед них: адміністрування місцевих податків і зборів; зупинення незаконного будівництва тощо.

Рішенням Ради Міністрів № 424 від 5.06.2006 року було прийнято Стратегію децентралізації [234] та Програму її виконання. 2.07.2010 р. була прийнято Актуалізовану Стратегію децентралізації на 2006-2015 роки [6] та Програму її реалізації на 2010-2013 роки.

Слід відзначити відсутність єдиної періодизації децентралізації публічної адміністрації в Болгарії. Так, М. Нейкова виділяє три етапи децентралізації: 1991-1995 рр. (виявлення принципів та форм децентралізації, підготовка та прийняття нормативно-правових актів, визначення компетенцій місцевих влад; 1996-2000 (введення нового територіального поділу на обласному рівні), посилення фінансової самостійності місцевих влад; 2001-2006 рр. (створення оновленої системи територіального управління на основі децентралізації та деконцентрації) [176]. Іншу періодизацію пропонує Ю. Гелебінова: 1991-2002 рр. (децентралізація не була пріоритетною темою в політичному процесі держави); 2002-2005 рр. (реалізація концепції фіскальної децентралізації); 2006-2015 рр. (реалізація Стратегії децентралізації); 2010-2013 рр. (реалізація Актуалізованої Стратегії децентралізації) [38].

У Стратегії децентралізації [234], яку можна вважати найбільш повним документом з даної проблематики, виділено періоди 1991-1995 рр. (активна підготовка нормативно-правового забезпечення реформи); 1996-2000 рр. (розвиток майново-фінансової основи місцевого самоврядування); 2001-2006 рр. (досягнення порозуміння між урядом та національними зборами щодо децентралізації та підготовка нормативної бази для її проведення).

Стратегія розглядає три основні форми децентралізації: адміністративна децентралізація передбачає передачу з центрального на територіальний рівень двох видів прав та відповідальності (стосовно надання громадських послуг та управління діяльністю, пов'язаною з наданням послуг відкриття/закриття структурних ланок, кількості та структури персоналу, розміром зарплат, управління власністю); фінансова децентралізація передбачала надання територіальним органам управління можливості управління місцевими ресурсами

(повноваження у сфері доходів пов'язувалися з наявністю власних доходів, можливістю визначати їх види та розміри, розпоряджатися фінансовими ресурсами, нагромаджувати фінансові засоби від споживачів послуг, планувати управління субсидіями, отримувати кредити тощо. Посилення спроможності у сфері видатків пов'язувалися з їх плануванням, розпорядженням коштів від економії та перехідними залишками, можливістю перерозподіляти кошти між різними видами діяльності, делегуванням коштів зовнішнім виконавцям та фінансовим контролем за використанням коштів; політична децентралізація пов'язувалася з отриманням місцевими органами влади можливості приймати рішення та контролювати їх виконання з усіх питань, що стосувалися життя общини.

Згідно Стратегії, проблемними на середину 2000-х років були три види взаємодії між публічними інституціями:

– взаємодія між центральними та місцевими владами (централізація публічних послуг, низький рівень общинних видатків в консолідованому державному бюджеті, низький рівень власних доходів общин, відсутність прав щодо управління коштами від державних трансферів, відсутність прав з визначення місцевих податків, відсутність прав місцевої влади щодо підбору керівників закладів з надання послуг, низький рівень участі общин у визначенні фінансових та управлінських параметрів функціонування місцевого самоврядування);

– взаємодія між центральною виконавчою владою, її територіальними ланками та обласними управителями (різні за територіальним охопленням ланки міністерств, непоінформованість населення щодо функцій територіальних органів та надання ними послуг, несистемність та не координованість співпраці територіальних ланок з управителями областей, низька ефективність співпраці територіальних органів з адміністраціями общин, нескоординованість дій органів влади через нечіткість визначення функцій управителів області). Значення цього завдання було особливо важливим, зважаючи, що в територіальних органах центральної виконавчої влади працювали близько 60 % від зайнятих в публічному секторі;

– взаємодія між кметами общин і радами общин, з одного боку, та закладами надання послуг, з іншого (низька ефективність надання послуг, відсутність прав у розпорядженні витратами тощо).

Відтак, у Стратегії децентралізації було сформулювало три основні цілі: прискорена передача прав і ресурсів від державних органів громадам для зміцнення місцевого самоврядування; оптимізація функціональної компетентності обласних управителів і територіальних ланок центральних органів влади у координації секторальної політики на регіональному рівні; розвиток місцевого самоврядування в рамках громад через зростання управлінської і фінансової самостійності кметів та закладів надання послуг.

У наступні роки було проведено певну роботу в рамках Стратегії децентралізації. Насамперед, варто відзначити внесення у 2007 році змін до Конституції Республіки Болгарія, які давали можливість громадам визначати розмір місцевих податків та зборів в установлених законом рамках. Було створено умови для проведення з 2008 року громадами реальної фінансової політики. Водночас, процес децентралізації у відносинах між центральними та місцевими органами влади характеризувався певними протиріччями, особливо у сфері адміністративної та фінансової децентралізації; залишилися основні проблеми у відносинах центральної виконавчої влади з обласними управителями; різною була практика у відносинах кметів громад та громадянних рад із закладами надання послуг.

Суттєвим фактором негативного впливу на реалізацію поставлених завдань стала фінансова криза 2008 року, яка призвела, зокрема, до зниження власних доходів громад та зростання державних трансферів. Посилився й вплив на Болгарію європейських інституцій. Наприклад, Утрехтська декларація від листопада 2009 року вимагала зміцнення місцевої демократії, підвищення спроможності та відповідальності обласних адміністрацій за проведення регіональної політики тощо.

Тому у 2009 році, як уже зазначалося нами, було розроблено і прийнято рішенням № 454 Ради Міністрів від 2.07.2010 р. Актуалізовану стратегію децентралізації на 2006-2015 роки [6]. Розроблено також Програму виконання Стратегії децентралізації на 2010-2013 роки [206].

Суттєве значення мало також вирішення питання про координацію децентралізації. Рішенням № 540 від 19.07.2006 р. створено Раду по децентралізації державного управління як дорадчий орган. Створення Постановою № 282 Ради Міністрів від 27.11.2009 р. Ради з децентралізації державного управління, як постійно діючого консультативного органу при Раді

Міністрів з моніторингу, координації та контролю можна оцінювати як прагнення до посилення уваги до питань децентралізації публічного управління.

Постановою № 192 Ради Міністрів від 5.08.2009 р. створено Раду з адміністративної реформи [221], як консультативний орган при Раді Міністрів з питань координації урядової політики у сфері державної адміністрації й децентралізації [158]. У 2011 році цю Раду оголошено правонаступницею Ради з децентралізації державного управління, що було спробою об'єднання питань проведення децентралізації та адміністративної реформи.

Важливим, з нашої точки зору, стало відновлення Постановою Ради Міністрів № 157 від 1.08.2013 року Ради з децентралізації державного управління, як консультативного органу при Раді Міністрів.

28.07.2011 року Рішенням Ради Міністрів № 570 затверджено звіт про реалізацію Програми виконання Стратегії децентралізації на 2010 рік, а 22.11.2013 року Рішенням № 719 затверджено звіт про реалізацію Програми виконання Стратегії децентралізації на 2012-2013 роки.

У цих звітах детально простежено реалізацію пунктів програми. Відзначено активізацію участі общин як бенефіціантів фондів Європейського Союзу, що сприяло переоцінці місцевих пріоритетів і перерозподілу ресурсів. Бенефіціантами всіх Оперативних програм стали 239 общин (90,5 %), які реалізовували 956 проектів вартістю 1973,7 млн.л. Посиленню роботи в цьому напрямі сприяло створення фонду «ФЛАГ».

Відзначено, що світова фінансова криза примусила відмовитися від частини запланованих заходів. 52 % заходів було виконано неповно чи частково, ще 24 % знаходилися в стані реалізації. Пріоритетно виконувалися заходи по децентралізації в рамках общин й мало реалізовувалися заходи щодо зростання самостійності територіальних органів центральних органів влади та забезпечення фінансової самостійності кметів і закладів надання послуг.

Автори аналізу прийшли до висновку про «відсутність істинного й глибокого переконання в необхідності проведення в країні ефективної децентралізації», оскільки значна частина політиків вважали, що в умовах світової економічної і фінансової кризи децентралізація є складним завданням.

Основні зусилля уряду спрямовувалися на підтримку макрорівноваги.

Проведений нами аналіз нормативно-правової бази та досліджень болгарських вчених свідчить про актуальність проблематики децентралізації публічного управління в період 2000-х років. Можна запропонувати доповнення до вказаної вище періодизації М. Нейкової [175], виділивши період до 2007 року, коли були проведені реформи оподаткування та фінансових відносин центру й обшин, та спробу проведення реформ у наступні роки, спрямовані на реформування центральних органів влади та передачу частини їх повноважень місцевим органам.

Болгарськими вченими проведено значну теоретичну роботу з вивчення проблематики децентралізації. Проте на даний час відсутня узагальнююча праця, яка б давала повне уявлення про процес децентралізації публічної адміністрації в Болгарії, що відзначено й болгарськими вченими.

Яскраво проявилася в Болгарії й непослідовність політики децентралізації та її залежність від політичного фактора, що засвідчує, наприклад, неодноразова зміна організаційної форми та функцій координуючого та дорадчого органу з децентралізації.

Як позитив, доцільно відзначити постійну увагу до питання децентралізації, прагнення до організаційного та правового забезпечення цього процесу, використання рекомендацій європейських інституцій, аналіз проведеної роботи та виокремлення проблемних питань з метою їх вирішення.

II. АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

2.1. Початок реформування публічної адміністрації в Болгарії

Проведення адміністративної реформи є неодмінною умовою посткомуністичної трансформації суспільства, оскільки воно викликано необхідністю виконання публічною адміністрацією нових завдань в нових умовах з використанням нових форм та методів роботи й нових технологій.

Болгарія має значний досвід державності та, відповідно, традиції державного управління, що стало основою для реформування адміністрації у посткомуністичний період. По суті оновлення органів влади в Болгарії, як і в сусідніх соціалістичних країнах, почалося ще в період 1980-х років, оскільки послаблення політичного впливу комуністичної партії вимагало вироблення нових механізмів взаємозв'язку та координації дій органів влади різних рівнів, проведення деполітизації органів влади, забезпечення їх кадрами, які б орієнтувалися в нових умовах та мали управлінські навички і вміння тощо.

Консультант у сфері публічного управління С. Синершрьом наголошує, що демократична адміністрація, яка функціонує в умовах ринкової економіки, має володіти такими якостями, що дозволять їй гарантувати фундаментальні людські права; створювати нормативне поле для стабільності та передбачуваності; досягати балансу повноважень; забезпечувати звітність, контроль та прозорість; забезпечувати взаємозв'язок та послідовність урядів [224].

Суттєве значення для Болгарії мало декларування європейськості та прагнення стати членом Європейського Союзу, що примушувало прийняти вимоги та стандарти ЄС і реалізувати їх.

Як відзначив Г. Пеев [191], після 1989 року реформа публічної адміністрації сприймалася в Болгарії як пріоритет майже всіма урядами, проте результати були різними. Відповідні заходи здійснювалися урядами, як правило, на основі програм партій чи блоків.

Відсутність чіткого бачення стратегії реформ яскраво проявилася у прийнятих в ті роки нормативно-правових актах.

Законом про політичні партії 1990 р. було заборонено функціонування політичних організацій в органах влади, що було явною поступкою БСП, яка зберігала до жовтня 1991 року більшість у парламенті.

13 липня 1991 року увійшла в силу нова Конституція Республіки Болгарія. У ній мало сказано про державну адміністрацію, проте варто погодитися з твердженням В. Бурдяк, яка наголошує, що в Конституції містяться нові принципи організації суспільства та держави, а зміст глави «Перехідні та прикінцеві положення» «полягає в поєднанні завдань суттєвого оновлення державної влади та діючого законодавства з врахуванням наступності державно-правових інститутів» [30, с. 175].

Характеризуючи на основі Конституції Республіки Болгарія й інших нормативно-правових актів формування та діяльність інститутів державної влади, й солідаризуючись з автором дослідження з конституційного права Республіки Болгарія В. Стойчевим, В. Бурдяк відзначає: «Сучасні органи державної влади в Болгарії – це трансформовані та новоутворені інститути ліберальної демократії, які відповідають за принципи її політичної організації. Вони підпорядковані реалізації народного суверенітету, правам людини і громадянина, основним конституційним принципам лібералізму про розподіл влади, законодавство і плюралізм» [30, с. 176].

На основі нової Конституції практично почалося формування нового адміністративного права та створення механізму недопущення відродження підходів до регулювання адміністративно-правових відносин, які були характерні для тоталітарної системи.

Конституція Болгарії закріпила принцип поділу влади, наділивши низкою повноважень в системі виконавчої влади Президента, Раду Міністрів, міністрів, обласних управителів та кметів.

Президент, як глава держави, має можливість впливати на всі гілки влади, він є головнокомандувачем, очолює Консультативну раду з національної безпеки, оголошує мобілізацію, укладає міжнародні угоди та, за пропозицією Ради Міністрів, затверджує зміни кордонів та центрів адміністративно-територіальних одиниць.

Велика частина актів президента скріплюється підписом міністра-голови чи відповідного міністра.

На Раду Міністрів покладено керівництво зовнішньою і внутрішньою політикою країни. Її правовими актами є «постановлення» – постанови, «разпореждания» – розпорядження та «решения» – рішення. Постанови Ради Міністрів видаються з широкого кола питань, що стосуються її компетенції й затверджують правила щодо діяльності органів влади. Рада Міністрів затверджує також «правилници» – правила.

Міністри видають розпорядження («наредби»), правила, інструкції та накази («заповеди»).

Міністерства очолюються міністрами, що мають заступників та складаються з секретаріату, управлінь та відділів. Дорадчим органом є колегія міністерства.

Під керівництвом Ради Міністрів діють також комітети, комісії, ради та агентства. Рада Міністрів може створювати також тимчасові органи (наприклад – штаби). При Раді Міністрів діють також фонди.

Вже в 1991 році болгарськими вченими з Інституту державного і економічного управління при Раді Міністрів проведено дослідження та розроблено доповідь «Основні положення про сферу охоплення і зміст закону про державних службовців», проте цей документ не було використано.

Правий уряд П. Димитрова (1991-1992 рр.) провів низку організаційних та нормативних заходів щодо декомунізації. Зокрема, проведено часткову люстрацію згідно Закону про банки та кредитну справу, яким було заборонено займати керівні посади в банках та кредитних інституціях особам, які в останні 15 років займали номенклатурні посади. У 1992 році колишнім номенклатурним працівникам було закрито доступ до керівництва науковими та навчальними організаціями та Вищої атестаційної комісії (закон Г. Панєва) (закон відмінено у 1995 році).

В кінці 1992 року СДС запропоновано загальний проект декомунізації, яким передбачалася заборона займати керівні посади в органах виконавчої влади та на підприємствах з понад 30 % державною участю значній частині колишніх номенклатурних працівників. Проте проект було відхилено президентом Ж. Желевим з метою пошуку національного примирення.

Розпочалася підготовка закону про державних службовців, а створений на базі Інституту державного та економічного управління Центр з адміністрації при Раді Міністрів підготував

проект Закону про державну адміністрацію, який пройшов експертне обговорення, але не був переданий до парламенту .

Постановою № 45 від 5.03.1993 року Ради Міністрів затверджено її керівництво виконавчою владою на основі принципів законності, колегіальності, ієрархічності та децентралізації функцій і повноважень.

Наступний уряд Л.Берова питання адміністративної реформи не вважав пріоритетними. Проте, починаючи з 1994 року ця проблема знову стає помітною як у партійних програмах (насамперед – Соціалістичної партії), так і в урядовій діяльності. Уряд Демократичної лівиці не лише декларував завдання проведення адміністративної реформи, а й підготував проект «Нова адміністрація. Стратегія адміністративної реформи в Республіці Болгарія», яким передбачалося удосконалення нормативної бази для створення нових адміністративних структур, процедур і механізмів, організаційний розвиток нових державних структур, навчання кадрів, впровадження нових управлінських технологій та орієнтація на стандарти і практику діяльності країн – членів ЄС. Аналізом існуючих проблем та виробленням пропозицій займалися спеціальні відділи при Раді Міністрів та при Народних зборах. Але адміністративна реформа була перервана через економічну кризу, яка змусила уряд піти у відставку у зв'язку із загостренням соціально-економічних проблем [191].

Урядова програма Об'єднаних демократичних сил на 1997-2001 роки декларувала євроінтеграційні прагнення та шляхи їх досягнення. Серед пріоритетів було виділено й проведення адміністративної реформи, стратегія якої викладена у проекті «Нова адміністрація. Стратегія адміністративної реформи в Республіці Болгарія». Основними цілями реформи називалися орієнтація на стандарти членів Європейського Союзу, удосконалення нормативно-правової бази, організаційний розвиток державних структур, що здійснювали адміністративні функції, впровадження сучасних технологій, підготовка кадрів тощо.

Важливим., з нашої точки зору, стало й створення Міністерства державної адміністрації, яким було проаналізовано існуючі проблеми та внесено пропозиції щодо їх вирішення. До цього процесу залучалися європейські експерти з PHARE та болгарські експерти, яких було об'єднано в консультативний орган при уряді – СТРАТЕГМА.

Катастрофічне, за визначенням багатьох болгарських політиків та вчених, правління БСП і кабінету Віденова призвело Болгарію в середині 1990-х років до глибокої економічної кризи. У 1997 році партія Народний союз внесла до парламенту законопроект про обмеження допуску до керівних посад колишніх номенклатурних працівників. Проте ні президент П. Стоянов, ні прем'єр-міністр І. Костов цієї ідеї не підтримали.

Водночас, у 1998 році Законом про радіо та телебачення введено заборону входження до Ради з електронних медіа осіб, що були штатними чи позаштатними співробітниками колишньої Державної безпеки. Аналогічні зміни до Закону про адміністрацію було проголосовано того року парламентом, але відмінено Конституційним судом.

На початку 1998 року урядовими службами спільно із експертами проекту СИГМА розроблено «Стратегію створення сучасної адміністративної системи», якою передбачалося врахування європейських стандартів і підходів та створення результативної, прозорої і чесної публічної адміністрації для проведення соціально-економічних та політичних реформ. До парламенту було подано низку нових законів, серед них – Закон про адміністрацію, Закон про державних службовців, зміни до Трудового кодексу тощо.

Отже, в період 1989-1998 років у Болгарії в умовах економічної нестабільності та жорсткої політичної боротьби було зроблено перші кроки до реформування публічної адміністрації, зокрема, вироблено стратегічні пріоритети з урахуванням перспективи інтеграції до Європейського Союзу, підготовлено проекти вузлових нормативно-правових актів та створено організаційні структури для їх реалізації. Проте, суттєвих практичних результатів не було досягнуто. Як наголошує професор Т. Танєв, протягом десятиліття з 1989 року в Болгарії надзвичайно активно проводилося роздержавлення, проведено лібералізацію публічного сектора: дерегулювання, децентралізація, приватизація. Але децентралізація не була керованою, а приватизація перетворилася у розграбування [243]. Зберігся могутній потенціал Центру, який не був адаптований до умов ринкової економіки.

2.2. Європеїзація публічної адміністрації

Особливістю європейської інтеграції у сфері державного управління є проникнення права Європейського Союзу, і насамперед адміністративного права, як основного регулятора відносин у державному управлінні, в систему національного права [41, с. 7]. Європеїзація національних правових систем та адміністрацій відбувається різними способами, з яких лише деякі передбачають вплив регулювань. [155, с. 13-20]. Рецепція правил стосується не лише впровадження формальних інституцій та процедур, а й зміни поведінки внутрішніх гравців. Саме цей вплив Європейського Союзу здебільшого називають «європеїзацією».

Влада та публічна адміністрація є особливою частиною процесу інтеграції посткомуністичних країн до Європейського Союзу, оскільки не існує однозначних та жорстких норм, які визначають модель адміністрації. Як наголошує М. Рудік, європеїзацію публічного управління можна розуміти як процес створення, поширення та інституціалізації офіційних і неофіційних правил, процедур, парадигм суспільної політики, стилів діяльності, які були визначені і консолідовані в європейському просторі, а потім включалися у національну логіку [219]. Аналіз свідчить про схожість досвіду колишніх соціалістичних країн щодо підготовки до вступу до ЄС: вдосконалення нормативно-правової бази, проведення адміністративно-територіальних реформ, запровадження сучасної регіональної політики тощо, що обумовлено їх прагненням до інтеграції. Але кожна з цих держав мала свою історичну, політичну, соціально-економічну, культурну та іншу специфіку, які спричинили особливості форм, типів реформування та стану реформ у різних сферах суспільного життя [252, с. 7].

На думку О. Дзяд та О. Рудіка, на початку 90-х років ХХ століття поняття європеїзації мало значно більший обсяг, ніж сьогодні, й містило щонайменше чотири аспекти: відновлення європейських інституцій і традицій після десятиліть деєвропеїзації; конкретний процес вступу в ЄС та поява структурної сумісності з його інституціями і правовою системою; розвиток регіонального співробітництва та інтеграції у межах загального процесу європейської інтеграції; фундаментальна трансформація громадянського суспільства,

політичної культури й моделей поведінки, тобто запровадження демократичних традицій та цінностей [45, с. 118-119].

Прагнення Болгарії, як і більшості посткомуністичних держав, до вступу до Європейського Союзу дали йому підстави здійснювати безпрецедентний вплив на реструктуризацію їхніх інституцій та цілої низки публічних політик, що охарактеризовано українськими вченими як політика обумовленості, що стосується комплексу реформ, ключовими з яких є реформи публічного управління [219, с. 10]. Особливість Болгарії полягає, насамперед, у досить низькому рівні економічного розвитку, сильному впливі тіньових сил, політичній нестабільності, що й вплинуло на тривалість та суперечливість процесу демократичного транзиту.

Слід відзначити, що питання європеїзації публічної адміністрації вивчають такі українські автори, як В. Баштанник, І. Грицяк, Н. Гнидюк, Я. Малик, О. Оржель, О. Рудік, М. Рудік, Р. Петров, Л. Прокопенко, В. Стрельцов та інші, а процес посткомуністичної трансформації в Болгарії плідно досліджують В. Бурдяк та М. Мілова. Цим проблемам присвячена й низка наших публікацій.

В Болгарії цій проблемі надавали значення більшість дослідників, які вивчали проблематику реформ. Так, П. Кацамунська, П. Павлов та інші проаналізували феномен єдиного адміністративного простору, розглядаючи його як загальні адміністративні стандарти й принципи діяльності національних адміністративних систем, їх взаємодію, надійність, передбачуваність, точність, ефективність, прозорість тощо. Відзначалося, що такі підходи давали можливість для розвитку національних адміністрацій з урахуванням як європейських принципів, так і особливостей країни. Такі підходи враховувалися й при підготовці болгарських реформ.

Питання відповідності болгарської публічної адміністрації принципам та вимогам європейського адміністративного простору простежують й автори дослідження «Боротьба проти корупції та зловживань в публічній адміністрації», виданому у 2000 році Інститутом економічної політики за підтримки Американської агенції міжнародного розвитку [27, с. 69- 88].

Водночас, варто відзначити, що більшість подібних публікацій з'явилися вже в період 2000-х років.

Рішення про євроінтеграційний вибір було прийнято Народними зборами Болгарії наприкінці 1990 р. У 1990 році підписано економічну угоду, 8 березня 1993 р. – угоду про

асоціацію, а у 16 грудня 1995 р. Болгарія подала заяву про повноправне членство в Європейському Союзі.

У грудні 1996 р. Болгарія стала членом СОТ. Проте, зважаючи на соціально-економічні та політичні проблеми, реальні зрушення у переговорах Болгарії з Європейським Союзом відбулися лише з 1999 року при урядах І. Костова та Сімеона Саксбургготського. На думку соціологів, ключовим стало досягнення консенсусу політичних сил щодо необхідності євроінтеграції. Як відзначає М. Мілова, основна ставка напередодні приєднання була зроблена на забезпечення політичної стабільності та мобілізацію економічного потенціалу; разом з тим, серйозні вимоги були поставлені до судової системи, реформи держапарату, проблем інтегрування національних меншин, боротьби з організованою злочинністю тощо [160]. Для Болгарії проблема регіонального управління виявилася особливо актуальною, зважаючи на особливості її територіально-адміністративного устрою.

Після 1989 року серед теоретиків й політиків у Болгарії панувало переконання, що у новій адміністрації не можна використовувати нічого з періоду авторитаризму, що особливо проявлялося у відношенні до політичних сил. Проте на практиці спадок авторитаризму був досить стійким.

Європейськими інституціями періодично проводився моніторинг стану публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи. Так, створена у 1992 році інституція Організації економічного співробітництва і розвитку SIGMA здійснювала експертизу стану публічного управління з метою його удосконалення у п'яти напрямках: адміністративна реформа і національні стратегії; управління політичною діяльністю, управління витратами, управління громадськими службами та адміністративний нагляд. У 1997 році Єврокомісією було здійснено аналіз готовності потенційних членів до вступу в ЄС. Естонію, Польщу, Словенію, Угорщину та Чехію (Люксембурзька група) було визнано підготовленими до початку переговорів, а Болгарію, як і Латвію, Литву, Румунію та Словаччину (Хельсінська група) – віднесено до неготових.

У більшості держав-кандидатів було створено міністерські комітети з питання євроінтеграції. У Болгарії ж щомісячно проводилися спеціальні засідання Ради Міністрів, на яких розглядалося політичні та стратегічні питання євроінтеграції. Конкретними питаннями євроінтеграції займалися комітет на рівні заступників міністрів – Рада європейської інтеграції та

Комітет вищих державних службовців, який складався із керівників структурних підрозділів з євроінтеграції міністерств. Значною була роль Міністерства зовнішніх справ, яке контролювало роботу Європейського секретаріату. Як і в інших державах-кандидатах, у Болгарії значну увагу звертали на забезпечення відповідності нового законодавства стандартам ЄС, що здійснювалося, передусім, Міністерством правосуддя та зближення законодавства. Спеціального органу з організації взаємодії з цих питань між урядом та парламентом в Болгарії не було створено. Гарантією реформ виступала парламентська більшість.

Болгарія мала також найбільш децентралізовану систему управління фінансовою допомогою ЄС: кожне міністерство займалося цим питанням у своїй сфері відповідальності. Суто координаційні функції виконував Відділ європейської інтеграції Міністерства зовнішніх справ. Не було в Болгарії в той час і спеціального органу, відповідального за проведення адміністративної реформи. Відтак, автори дослідження SIGMA відзначали, що головним недоліком в Болгарії була слабкість інституційних та адміністративних структур [198, с. 55].

На кінець 1997 року в країні лише починалася робота з підготовки стратегії адміністративної реформи, яка набувала дуже великого значення з огляду на відсутність рецептів змін та необхідність враховувати як стандарти ЄС, так і національну специфіку

Питанням європейської інтеграції в кожному з міністерств опікувалися спеціальні сектори, було створено 26 секційних робочих груп, а представництво в ЄС забезпечувалося через Міністерство зовнішніх справ. Міністерство державної адміністрації було представлено у раді з євроінтеграції та міжвідомчому комітеті, що дозволяло узгоджувати питання адміністративної реформи з євроінтеграцією. Водночас, чіткої стратегії вступу до ЄС на початок 1998 року вироблено ще не було.

Європейський Союз намагався створити умови для входження до його складу ідеальних членів, дотримуючись асиметричності процесу розширення та введення обумовленості для країн кандидатів. Було вироблено три основні моделі партнерства: партнерство для приєднання, партнерство на комерційній основі, партнерство на основі принципу «професіонал-клієнт» та передбачено можливість їх поєднання, що й реалізувалося на практиці.

Європейськими експертами було також виділено 5 основних умов успішності адміністративних реформ у країнах-кандидатах до вступу в ЄС: зовнішній тиск, внутрішнє незадоволення, наявність стратегії реформ та механізму її реалізації, зворотній зв'язок та оцінювання.

Відзначалося, що Болгарія стала на шлях реформування політичних інституцій згідно копенгагенських критеріїв, проте важко було оцінити правову систему, відчувалася необхідність посилення місцевого самоврядування, розробки та впровадження адміністративної реформи, посилення співпраці органів влади з громадськістю тощо. Критично було оцінено й відсутність спеціального закону про державну службу. Пропонувалося проведення «значних та широкомасштабних реформ».

Протягом періоду 1997-2002 років обумовленість посилювалась та ставала все більш контрольованою (щорічні Регулярні звіти). Посилення уваги Євросоюзу до реформування систем публічного управління в країнах-кандидатах привів до суттєвих змін, що були здійснені протягом 1998-2002 років. Так, у Болгарії у 1998 році прийнято Закон про державні адміністрації, до якого у 2001 та 2003 роках внесено поправки. У 2000 році набрав чинності прийнятий у 1999 році Закон про державну службу. Проте, залишалася проблема оптимізації регіонального управління. Характерно, що проведений Радою Європи у 1998-1999 роках моніторинг відносно Болгарії завершився висловленням побажання щодо створення на базі існуючих 28 областей самоврядування [44]. Проблема розвитку місцевого самоврядування в Болгарії частково розкрита нами в монографії [87].

Аналіз парламентських документів свідчить, що на початку 2000 років зусилля спрямовувалися на «стимулювання створення професійної, ефективної і відповідальної публічної адміністрації, яка б дозволила Болгарії брати ефективну участь в європейській інтеграції і відповідала б стандартам ЄС» [76]. Відповідно ставилися завдання: підготовки центральної та місцевої адміністрації для необхідної європеїзації їх роботи і створення Інституту публічної адміністрації та європейської інтеграції, який би став каталізатором розвитку високоякісної програми навчання кадрів.

9.07.2002 року Радою Міністрів було прийнято Стратегію модернізації державної адміністрації, спрямовану на покращення обслуговування населення та зростання

престижності державної служби. Політика модернізації державного управління була одним із шести пріоритетів державної програми «Люди – багатство Болгарії». Перша частина програми – «Зміцнення спроможності державної служби» – спрямовувалася на створення сучасної державної адміністрації, яка б була професійною й незалежною, зорієнтованою на використання технологій управління бізнесом і на вирішення питань міжнародного характеру, спиралася на партнерство і децентралізацію та інформаційні технології. Виділялися завдання: нормативно-правового, інституційного забезпечення та управління зайнятістю і мотивацією держслужбовців; зміцнення спроможності до стратегічного планування та розробки національної політики; удосконалення механізмів консультацій з соціальними та економічними партнерами й з громадянським суспільством; створення адекватного адміністративного середовища для запобігання і протидії корупції; розробки адміністративних заходів і процедур інтегрування меншин і груп з нерівним соціальним станом; подолання адміністративних бар'єрів для покращення інвестиційного клімату та умов для бізнесу в державі; забезпечення адекватної участі державної адміністрації і процесах глобального управління.

Другим напрямом докладення зусиль було визначено зміцнення адміністративної спроможності для здійснення пов'язаних із членством в ЄС зобов'язань.

Третім напрямом було визначено зміцнення адміністративної спроможності участі Болгарії у Структурних фондах (макроекономічний, фінансовий та адміністративний аспекти). Зусилля передбачалося сконцентрувати в таких сферах: створення та зміцнення діючих структур управління Структурними фондами; управління людськими ресурсами; розробка систем, процедур, та інших інструментів; оптимізація вивчення кращого досвіду; аналіз адміністративної спроможності на всіх етапах програмного циклу.

Моніторинг, координація та контроль за виконанням Стратегії покладалися на міністра державної адміністрації (з питань модернізації державної адміністрації), міністра з європейських питань (щодо зміцнення спроможності у сфері європейської інтеграції), міністра фінансів (з питань участі Болгарії у європейських фондах).

Рішенням Ради Міністрів № 33 від 11.02.2002 було створено допоміжну Робочу групу «Питання адміністративної

спроможності», основним завданням якої було системне спостереження за виконанням другого розділу Стратегії, визначення проблемних місць та внесення пропозицій щодо їх подолання. У структурі Ради Міністрів було створено дирекцію «Державна адміністрація», основним завданням якої було сприяння виробленню політики щодо державних службовців, структурування адміністрації та надання адміністративних послуг.

При Раді Міністрів було також створено дирекцію «Європейська інтеграція й відносини з міжнародними фінансовими інституціями», яка здійснювала координуючі функції.

Доповідь про виконання Стратегії було заслухано у квітні 2003 року на засіданні Ради Міністрів. Урядом було також враховано результати доповіді Європейської комісії за 2002 рік та документи «Партнерство заради приєднання» і «Основні адміністративні структури згідно використання asguis». Було прийнято рішення актуалізувати програму перетворень.

Законом про адміністрацію введено єдину модель організації адміністративних структур виконавчої влади. Регламентовано створення Адміністративного реєстру для забезпечення досягнення відкритості й прозорості та координації в діяльності державної адміністрації. За підтримку Реєстру відповідає Адміністрація Ради Міністрів.

Подана в Реєстрі діаграма дозволяє простежити ієрархічну підпорядкованість органів виконавчої влади. До Реєстру вноситься інформація про всі адміністративні структури виконавчої влади (керівництво, повноваження, структура, персонал, контактні дані). Підтримується інформація про регуляторні режими (ліцензійні, реєстраційні, дозвільні та прирівняні до них). З 2003 року згідно із Законом про державних службовців в Реєстрі дублюється інформація про оголошення конкурсів на вакантні посади.

24.09.2003 р. Розпорядженням Ради Міністрів № 671 затверджено «Стратегію модернізації державної адміністрації від приєднання до інтегрування на 2003-2006 роки», яка складалася з трьох частин: зміцнення спроможності державної адміністрації; посилення адміністративної спроможності виконання зобов'язань, пов'язаних із членством в Європейському Союзі та міжнародних фондах; контроль та координація виконання Стратегії [237].

Наголошувалося, що проводячи динамічну політику модернізації державного управління в умовах євроінтеграції, уряд Болгарії усвідомлює необхідність значних інвестицій фінансових та людських ресурсів для досягнення загальних принципів та практики гарного управління, надійності, прозорості та відкритості адміністрації, характерних для європейського адміністративного простору.

Стратегія ґрунтувалася на зафіксованих у ній принципах гарного управління: законність (управління та дії адміністрації згідно законодавства), надійність та передбачуваність (дії та рішення з уникненням свавілля), відкритість та прозорість (управління та адміністрація доступні зовнішньому спостереженню та контролю), звітність (чітко окреслені права та обов'язки інституцій та звітність перед суспільством), ефективність (досягнення стратегічних цілей та вирішення проблем суспільства при якісному співвідношенні ресурсів та результатів), узгодженість (дотримання логіки розробки програм, зрозумілої громадянам).

Стратегією передбачалося проведення функціонального обстеження органів влади; внесення змін та уточнень до Закону про адміністрації, спрямованих на зміцнення інспекторатів для забезпечення контролю за ефективністю дій адміністрації, посилення прозорості, координування планування з розмежуванням у політичній та адміністративній сферах, уніфікацію правового статусу окремих інституцій державного управління, створення єдиного Адміністративного реєстру, впровадження сучасних технологій планування та управління, зокрема, з використанням управління проектами.

З метою децентралізації управління Стратегія передбачала встановлення чіткого поділу функцій та відповідальності між центральною та місцевою владою. Відзначено необхідність посилення ролі і потенціалу обласних управителів і посилення координації дій територіальних органів міністерств з метою покращення якості адміністративних послуг та наближення їх до громадян. Зокрема, цьому мали сприяти прийнята затвержені у 2002 році Рішенням № 399 Ради Міністрів Концепція та Програма фінансової децентралізації.

Стратегічна мета управління людськими ресурсами передбачала створення професійної, політично нейтральної

та відповідальної державної адміністрації. Основою для впровадження сучасних практик управління та розвитку людських ресурсів стали затверджена Рішенням № 85 Ради Міністрів у 2002 році Стратегія навчання службовців в адміністраціях та Порядок проведення атестації службовців в державних адміністраціях (Постанова № 105 Ради Міністрів від 2002 року).

Першочерговими заходами у сфері удосконалення управління людськими ресурсами визначено такі: удосконалення процедури вступу на державну службу та професійного розвитку; регламентування механізму забезпечення мобільності державних службовців; посилення зв'язку зростання оплати праці службовців з оцінкою результатів роботи та введенням для цього додаткового матеріального стимулювання; забезпечення зв'язку службового підвищення з підвищенням кваліфікації; розробка системи кар'єрного зростання із врахуванням в основному результатів роботи, а не віку та стажу; виділення необхідних коштів для навчання службовців.

Особлива увага зверталася на покращення адміністративного обслуговування. Грунтуючись на затверджених Рішенням Р№ 878 Ради Міністрів у 2002 році Концепції покращення адміністративного обслуговування в контексті принципу «Єдине вікно», Базовій моделі обслуговування «Єдине вікно» та інших документах, передбачалося внести зміни до Закону про адміністративне обслуговування фізичних та юридичних осіб; регламентувати функції ланок адміністративного обслуговування в адміністраціях; посилити механізм зворотного зв'язку для врахування рівня задоволеності громадян отриманими послугами; ввести базову модель обслуговування «Єдине вікно» в усіх адміністраціях; провести роботу по зниженню адміністративних бар'єрів для покращення бізнесового клімату в державі; посилити роботу по передачі державних функцій до приватного сектору; створювати умови для електронного уряду тощо.

Зверталася також увага на поширення кращої практики. Передбачалося, зокрема, введення урядом нагород кращим адміністраціям в номінаціях: Ефективний інституційний розвиток, Ефективне управління людськими ресурсами, Якісне і доступне адміністративне обслуговування, Гарна взаємодія між обласним управителем і кметом.

Суттєва увага звернена в Стратегії на забезпечення спроможності публічної адміністрації до використання та контролю виконання політики Співтовариства: забезпечення роботи в нових ринкових умовах; забезпечення соціального зближення та робочих місць; спроможність використання Сільськогосподарської політики ЄС; енергетика, охорона навколишнього середовища, транспорт та комунікації, правосуддя тощо.

Доцільно наголосити на увазі авторів стратегії до підготовки людських ресурсів з точки зору забезпечення їх готовності використовувати аsguis, працювати з фондами ЄС та до роботи в інституціях ЄС.

Суттєвим етапом модернізації публічної адміністрації Республіки Болгарія напередодні вступу до ЄС стали підготовка з ініціативи міністра державної адміністрації за участі всіх парламентських сил Білої книги досягнень і викликів для болгарської державної адміністрації в Європейському Союзі [33].

Йї аналіз свідчить, що на середину 2000-х років у Болгарії вже виробилося як теоретичне, так і політичне бачення шляхів розвитку публічної адміністрації.

У Передмові Прем'єр-міністр Сімеон Сакскобургготський відзначив готовність уряду до роботи по створенню ефективної державної адміністрації, в якій службовці б призначалися на базі заслуг і мали за мету працювати професійно і гарантувати високу якість надання адміністративних послуг. Відзначивши, що адміністрація ще не відповідає очікування громадян та бізнесу, Сімеон Сакскобургготський наголосив на необхідності об'єднання зусиль політичних партій та соціальних партнерів для вироблення спільного бачення реформ, першочерговості концентрації зусиль на наданні якісних послуг згідно визначених стандартів та лояльності адміністрації до демократично обраного уряду.

Авторами Білої книги виділено кілька проблем (удосконалення адміністративного обслуговування; покращення процесу вироблення політики; бюджет, контроль, звітність; державна адміністрація), кожна з яких розкрита за єдиним підходом: аналіз стану та виклад бачення перспективи.

Надання послуг громадянам та бізнесу в соціальній сфері, видача ліцензій та дозволів розглядалося як основна частина діяльності адміністрації. Як майбутній член ЄС, Болгарія мала прийняти його стандарти надання адміністративних послуг та

бути готовою надавати ці послуги усім громадянам ЄС. Основними викликами в цьому напрямі виділено згідно з Концепцією удосконалення адміністративного обслуговування: орієнтація послуг на потреби клієнта; удосконалення процесу вироблення політики; надання послуг через інтернет, спрощення регуляторних режимів; передача адміністративних функцій від держави до приватного сектора; вироблення нормативної бази для удосконалення адміністративного обслуговування.

У сфері орієнтації послуг на потреби клієнта ключовими завданнями виділено: розробку та впровадження в практику стандартів обслуговування й інформування про них; звітність керівників агентств перед профільними міністрами про виконання узгоджених цілей та стандартів; залучення всіх зацікавлених сторін до участі у розробці та удосконаленні Хартії клієнта адміністрації; покращення інформування споживачів послуг про їх зміст та умови надання; ініціювання та виконання пілотних проектів з контролю якості послуг як неодмінної умови їх удосконалення; врахування пропозицій та скарг громадян; поширення кращого досвіду, широке використання інформаційних технологій тощо.

У сфері удосконалення процесу вироблення політики наголошувалося на необхідності використання європейської практики. Відзначаючи відсутність законодавства ЄС щодо вироблення політики, автори Білої книги вважали за доцільне керуватися в роботі принципами, виділеними Європейською комісією у 2001 році в Білій книзі європейського управління. Згідно цих принципів підготовлено рамку кращої практики розробки політики, яка передбачає певний цикл: стратегічне планування – розробка політики – виконання – моніторинг та оцінка.

Стратегічне планування здійснювалося міністерствами. Ключову роль у цьому процесі відігравали заступники міністрів, які були політичними фігурами. Тому відчувалася необхідність посилення ролі державних службовців у процесі вироблення політики, посилення значення консультацій з політиками, держслужбовцями, бізнесом та громадськістю.

За необхідне визнано: формулювати та публікувати річні стратегічні цілі адміністративних структур; публікувати річні звіти про діяльність адміністрацій; посилити зв'язок практики вироблення політики з науковими та навчальними програмами Інституту публічної адміністрації та європейської інтеграції;

посилити роль консультацій у процесі вироблення політики тощо.

У сфері бюджету, контролю та звітності основним завданням вбачалося створення системи, яка б гарантувала ефективне використання бюджетних коштів для досягнення національних пріоритетів. Певний досвід такої роботи вже мали три міністерства, які з 2003 року брали участь у реалізації проекту програмного бюджетування. З 2004 року до них приєдналося ще 4 міністерства. Тому передбачався поступовий перехід до нової системи всіх міністерств. На 2006 рік усі міністерства мали поставити ясні стратегічні цілі та надати інформацію про них суспільству. При підготовці бюджету на 2007 рік усі міністерства мали розробити конкретні програми використання бюджетних коштів. Починаючи з 2008 року міністерства мали отримувати фінансування лише під конкретні програми на виконання стратегічних цілей. Наступного року міністерства мали звітуватися перед Народними зборами про виконання стратегічних цілей.

Передбачалося посилення роботи в таких напрямках: утворення системи програмного бюджетування; забезпечення навчання держслужбовців у сфері фінансів та контролю; забезпечення ефективного використання коштів; продовження практики функціонального обстеження міністерств тощо.

Особлива увага звернена авторами Білої книги на модернізацію державної адміністрації. Наголошувалося на важливості Стратегії модернізації державної адміністрації та проголошених у ній принципів. Ставилося завдання створення «професійної, політично нейтральної державної адміністрації, службовці якої призначалися б на основні ділових якостей і професійної компетентності, в результаті конкурсної процедури; державної адміністрації, яка однаково добре б обслуговувала інтереси громадян, бізнесу та будь-якого демократично обраного уряду» [33, с 26].

Першочерговим завданням вважалася інституціалізація державного управління, тобто, його нормативно-правове та організаційне забезпечення. Визнавалося позитивне значення внесення змін та доповнень до закону «Про державних службовців», введення Кодексу поведінки службовців в державній адміністрації, впровадження конкурсної процедури призначення на посади. Водночас визнано й недоліки: різний рівень роботи органів влади, сумнів громадськості щодо

професіоналізму й політичної безпристрасності службовців адміністрації.

Як важливий фактор реформування державної служби оцінювалося створення Комісії державної адміністрації, як консультативного органу, основним завданням якого мало бути спостереження за розвитком стабільної, ефективної, результативної і політично нейтральної державної адміністрації. Комісія мала виробляти пропозиції уряду щодо процесу та дій, необхідних для модернізації адміністрації; розглядати важливі пропозиції уряду щодо змін у законодавстві, пов'язаних з реформуванням адміністрації; здійснювати моніторинг її розвитку; здійснювати нагляд за процесом набору на державну службу та вносити пропозиції щодо його удосконалення; інформувати представників політичних партій, бізнесу та громадянського суспільства щодо модернізації публічної адміністрації та акумулювати їх пропозиції; представляти річну доповідь Національним зборам.

Особлива увага зверталася на роботу з кадрами. Зокрема, пропонувалося посилити відбір на державну службу й, насамперед, на високі посади. Від претендентів на них вимагалось такі здібності, як лідерство, здатність до мотивації службовців для досягнення високих результатів, спроможність до стратегічного планування, особистий вплив та етика, здатність до самонавчання. Передбачалося зростання мотиваційної ролі оплати праці державних службовців.

Водночас увага зверталася на необхідність посилення вимог до державних службовців, насамперед, щодо їх професіоналізму, дотримання етики, постійного підвищення кваліфікації.

Рішенням Народних зборів Республіки Болгарія від 16.08.2005 р. створено Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи (МДААР). Положення про нього було затверджено рішенням Ради Міністрів і увійшло в дію з 18.10.2005 р. Перед міністерством було поставлено амбітне завдання досягнення необхідної спроможності та цілісності модернізації болгарської державної адміністрації шляхом зниження недовіри громадян до державних інституцій, посилення комунікацій з громадськістю та прозорості дій органів влади.

У грудні 2005 року стартував проект програми PHARE «Зміцнення спроможності болгарської публічної адміністрації з огляду на виконання Стратегії модернізації державної адміністрації в покращенні надання послуг суспільству».

Передбачалося проведення експерименту в 10 адміністраціях на центральному, регіональному та місцевому рівнях. При оптимізації адміністративних структур першочергова увага зверталася на запобігання дублюванню структур та функцій.

Радою Міністрів було позитивно оцінено доповідь про стан адміністрації за 2005 рік. Відмічено зростання кількості адміністрацій, які пропонували послуги за принципом «Єдине вікно», створили свої інтернет-сайти, використовували електронні підписи тощо.

При оптимізації адміністративних структур першочергова увага зверталася на запобігання дублюванню структур та функцій. За перше півріччя 2006 року на 3,3 % скорочено кількість працівників адміністративних структур, в т. ч – на 13,2 скорочено чисельність працівників міністерства.

З метою збільшення престижності державної служби 27.01.2006 р. Рада Міністрів прийняла рішення про оголошення 23 червня Днем службовця державної адміністрації. Під час відзначення цього дня нагороджено 18 кращих адміністрацій у номінаціях «Доступне і якісне адміністративне обслуговування», «Найкращі он-лайн послуги», «Ефективне управління людськими ресурсами», «Найкраща ПР практика в державній адміністрації».

У травні шляхом конкурсного відбору було прийнято гасло державної адміністрації «Обличчям до людей». Того ж місяця було затверджено правила транслітерації болгарських власних імен латиницею та проведено роботу по приведенню документації органів влади у відповідність до нових вимог.

8.03.2006 р. Народні збори прийняли розроблений МДААР Закон про адміністрації, який вступив в дію вже 27.03.2006 р. Основними новелами закону були: чітке розмежування політичних та адміністративних питань в державних адміністраціях; посилення компетенції Головних секретарів, пов'язані з плануванням та звітністю; зміцнення ролі інспекторатів, посилення антикорупційних обмежень; посилення ролі електронних ресурсів у забезпеченні обліку кадрів та інформуванні громадян; удосконалення механізми звітності.

14.07.2006 р. міністром МДААР затверджено порядок ведення адміністративного реєстру. Проект «Створення та підтримка адміністративного реєстру» було підтримано Радою з європейської інтеграції.

8.03.2006 р. Народні збори прийняли розроблений МДААР новий Закон про державного службовця, який увійшов в дію з 27.03.2006. Основні зміни та доповнення до закону охоплювали такі аспекти, як чітке розмежування політичних та адміністративних посад; удосконалення порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад; впровадження принципу мобільності в державній адміністрації; зростання значення навчання державних службовців тощо.

Спільно з міжнародними інституціями проводилася робота з підготовки та підвищення кваліфікації кадрів. Пріоритетними курсами стали: адміністративна діяльність, етика та попередження корупції; інформаційні технології, англійська та французька мови.

На основі нового закону, згідно пропозицій Єврокомісії та висновків Білої книги, Радою Міністрів внесено зміни та доповнення до підзаконних нормативно-правових актів, що регламентували державну службу. Ці зміни стосувалися атестації, проведення конкурсу, проходження служби, оплати праці тощо.

16.03.2006 р. було актуалізовано Стратегію навчання службовців в державній адміністрації та План її реалізації на 2006-2007 роки.

20.07.2006 р. Радою Міністрів було схвалено підготовлену МДААР за широкої участі представників всіх рівнів державної адміністрації, профспілок, громадських організацій Стратегію управління людськими ресурсами в державній адміністрації на період 2006-2013 років та План її реалізації на 2006-2009 роки. Значна увага зверталася на покращення адміністративного регулювання та адміністративного обслуговування. 29.03.2006 р. Національні збори прийняли Адміністративно-процесуальний кодекс, участь у підготовці якого брало й МДААР. Міністерством було також розроблено та передано на обговорення й погодження Положення про загальні правила організації адміністративного обслуговування. Основним критерієм успішної роботи визначено рівень задоволеності клієнтів.

Міністерство взяло активну участь у розробці та організації виконання Стратегії прозорого управління та протидії корупції на період 2006-2008 років та Програми прозорості в діяльності державної адміністрації й осіб, що займають вищі державні посади. У червні 2006 року МДААР підготувало Стандарти адміністративної етики, які були надруковані та поширені у

формі плакатів (для адміністрацій) та листівок (100 тисяч штук) для службовців.

У грудні 2006 року більшість та опозиція в Народних зборах підтримали Закон про доступ до документів, до якого введено люстраційний принцип щодо колишніх працівників Державної безпеки.

Аналіз та оцінку ефективності центральної адміністрації було здійснено у 2007 році Інститутом ринкової економіки. Метою проекту було ініціювання громадських дебатів з питань адміністративного обслуговування в Болгарії та досягнення зростання прозорості, доступності й звітності у видатках, пов'язаних з державною адміністрацією. Досягнення на шляху реформ були досить скромними. Так, у 2006 році Болгарія знаходилася на 109-му місці із 125 держав за показником ефективності інституцій, який враховував дотримання та захист прав власності, етику бюрократії, прозорість та рівень корупції в державній адміністрації, рівень незалежності судової влади, ефективність використання публічних коштів тощо.

Отже, модернізація національної публічної адміністрації у Болгарії, як і у кожній із посткомуністичних держав відбувалася з урахуванням значної кількості зовнішніх та внутрішніх факторів, серед яких доцільно виділити, по-перше, процес глобалізації; по-друге, європеїзацію; по-третє, революцію у сфері публічного управління, яка веде до застосування новітніх форм та методів роботи. Наголошуючи на важливості модернізації державної служби у цьому процесі, західні автори стверджують, що вирішальне значення, як фактори впливу на цей процес мали глобалізація, неоліберальні теорії та бюджетні обмеження [210, с. 36]. Помітним був вплив Європейського Союзу. Підготовка до вступу та вступ Болгарії до ЄС позитивно вплинули на її розвиток, проте, три соціальних сектори відчули шок від приєднання: публічна адміністрація на всіх рівнях, оскільки старі методики і способи адміністрування уже не підходили до нових умов; економічні суб'єкти, зайняті у тіньовій економіці; рядові болгари, змушені до зміни ментальності, трудових навичок та засвоєння нової трудової етики. Аналіз свідчить, що й після приєднання Болгарії до Європейського Союзу завдання модернізації публічної адміністрації залишилося актуальним. Болгарські дослідники [113, с. 41] вказували на необхідність таких напрямів модернізації публічної адміністрації як: посилення демократичного контролю з боку громадянського суспільства,

децентралізація державного апарату з метою наближення до громадян, приведення діяльності адміністрацій у повну відповідність з чинним законодавством, збільшення впливу громадськості на створення конкурентоздатної й відповідальної адміністрації, забезпечення стабільності, надійності та наступності адміністративної системи.

2.3. Модернізація публічної адміністрації в умовах членства Болгарії в ЄС

Вступ Болгарії до Європейського Союзу підтвердив передбачення як щодо позитивних, так і негативних наслідків. Наприклад, засвоєння коштів від єврофондів болгарськими общинами суттєво підвищило їх фінансові ресурси, проте очікування фінансової незалежності общин від центральної влади не виправдалися. Проявилася низька спроможність місцевих органів влади у забезпеченні отримання та освоєння єврокоштів [230].

Перед державною адміністрацією Болгарії постала низка нових завдань, насамперед, щодо розробки та реалізації політики економічного зростання, соціального розвитку та забезпечення зайнятості населення. Вже незабаром після приєднання Болгарії до ЄС її публічна адміністрація була змушена шукати рецепти протидії наслідкам фінансової кризи: освоювати ресурси фондів ЄС, збільшувати публічні інвестиції, підвищувати ефективність, результативність та економічність публічних послуг.

Все це примушувало продовжувати модернізацію публічної адміністрації, яка пов'язувалася в першу чергу з підвищенням її ефективності шляхом скорочення кількості державних службовців, кількості органів влади та, відповідно, витрат на їх утримання.

Скорочення в адміністраціях декларувалося всіма болгарськими урядами, починаючи з 1989 року. Такі механічні скорочення відбулися у 1992, 1995, 1998 та 2001 роках. Водночас, періодично створювалися нові адміністрації, наприклад, у 2005 році відбулося суттєве виокремлення зі складу міністерств чи створення самостійних агентств.

Значну роботу по скороченню кількості адміністрацій та чисельності їх працівників було проведено у 2006 році. Вперше, ініціатори змін відійшли від механічного підходу. Усі міністри

були зобов'язані розробити та направити до Ради Міністрів плани оптимізації структури та кількості працівників.

Методика проведення оптимізації була предметом окремого обговорення під час підготовки до оптимізації у 2008 році. МДААР було опрацьовано три варіанти реформи: механічний, дискреційний та асиметричний. Механічний варіант передбачав пропорційне скорочення у всіх адміністраціях за попередньо визначеним відсотком. Дискреційний підхід передбачав визначене наперед скорочення з різне для окремих міністерств, але однакове для їх структур. При асиметричному варіанті передбачалося скорочення на попередньо визначений відсоток з різним скорочення в системах окремих міністерств. На думку А. Джилджова, «безсумнівно, з точки зору ефективності найдоцільнішим є останній, асиметричний варіант» [43, с. 2].

Окрім скорочення кількості державних службовців та адміністрацій, стояло й завдання перерозподілу функцій органів влади з метою уникнення їх дублювання, яке не лише вело до витрачання коштів та сил, а й до напруження між окремими структурами влади.

Законом про адміністрації було передбачено функціонування таких структур як міністерства, державні агентства, виконавчі агентства та державні комісії. У 2005 році діяло 18 міністерств (включаючи Адміністрацію Ради Міністрів), 21 структура при Раді Міністрів, в т.ч. 10 державних агентств, 181 структура при міністрах, в т.ч. 36 виконавчих агентств, 6 структур, що звітувалися перед Народними зборами. Періодично кількість цих структур та їх функції змінювалися. Наприклад, питаннями розвитку туризму в різний час займалися міністерство економіки, державне агентство, міністерство культури та туризму, знову державне агентство. МДААР запропонувало внести зміни до закону «Про адміністрації» з метою уніфікації агентств, проте ця пропозиція не була підтримана Національними зборами. Згідно закону «Про адміністрації» державне агентство визначалося як підпорядкований прямо Раді Міністрів центральний орган влади, який створювався для розроблення та здійснення політики у сфері, на яку не поширювалася компетенція міністерства. Виконавчі агентства законом визначаються як структури, що здійснюють адміністративне обслуговування фізичних та юридичних осіб та забезпечення діяльності органів державної влади. Вони створювалися як тимчасові структури з

наступним їх перетворенням у недержавні структури чи передачу їх функцій в аутсорсінг.

Критично оцінює проведення адміністративної реформи в Болгарії професор Годор Танєв [243]. По-перше, він наголошує, що після 1989 року в Болгарії не було проведено адміністративної реформи. Непродумана лібералізація публічного сектора проявилася у некерованій децентралізації, дерегулюванні та неконтрольованій приватизації. Зберігся всемогутній управлінський потенціал центру при слабій ланці регіонального управління.

По-друге, відзначається, що і сучасна адміністративна реформа в Болгарії є сурогатом і проводиться по-іншому, ніж в успішних державах Європи (Данія, Люксембург тощо), де зміцнюється насамперед регіональний рівень управління. Рішення болгарського уряду скоротити і реорганізувати роздуту і неефективну державну адміністрацію через План 2009-2013 років, який передбачає скорочення кількості чиновників та злиття й перейменування відомств, спрямоване лише на зниження адміністративних витрат. Архітектором болгарської реформи призначено міністра фінансів Сімеона Дянкова, який сприймає реформу лише як оптимізацію, розуміючи її, насамперед, як 15 % скорочення державного апарату. Проте, на думку, Т. Танєва «скорочення можуть виявитися шкідливими, якщо продовжуватимуться без стратегії. А та стратегія повинна мати єдину мету – торжество принципів гарного управління». Наголошується на необхідності максимального обмеження політичного впливу, посилення ролі громадянського суспільства в управлінських процесах та зміцнення регіонального управління.

Т. Петрова наголосила на нереальності проведення реформи у запропонованому вигляді, відзначаючи насамперед її складність та фіскальний характер.

У липні 2009 року тодішній міністр державної адміністрації та адміністративної реформи Ніколай Василев, розуміючи майбутні організаційні зміни, застерігав проти ліквідації свого міністерства.

Наголосивши, що завжди був прихильником скорочення надмірної кількості державних службовців та адміністративних структур, він нагадав, що за останні роки було скорочено 17 060 посад, проте скорочення потрібно робити продумано, оскільки існує небезпека порушення певного балансу, яка може завдати шкоди, наслідки якої буде важко компенсувати.

На його думку, МДААР провело значну роботу, особливо щодо виконання оперативної програми «Адміністративна спроможність». Було освоєно 100 % виділених європейських коштів, що дозволило реалізувати 250 проєктів, спрямованих на європеїзацію публічного управління. Децентралізація управління, на думку Н. Василева, могла привести до втрати управління проєктами, що особливо неприйнятно в час фінансової кризи [34].

У липні 2012 року, підтримуючи загалом реформу міністра фінансів Сімеона Дянкова, Н. Василев знову наголосив на болючості цього процесу та явній чи прихованій протидії йому. Вказано також на зниження ефективності роботи адміністрації. Відсутність відповідного міністерства не була якісно компенсована іншими інституціями, що, зокрема проявилось у скороченні кількості держслужбовців, що підвищили свою кваліфікацію. Знизилася й престижність роботи в адміністраціях [35].

Питання поглиблення адміністративної реформи розглянуто у Національній програмі реформ на 2011-2015 роки [171, с. 40-47]. Відзначено, що в період березня-липня 2010 року з точки зору оптимізації публічної адміністрації Радою адміністративної реформи (РАР) здійснено функціональний аналіз, на основі якого порівняно з 2009 роком скорочено на 7,6 % (до 106) кількість адміністративних структур, на 10,9 % скорочено кількість службовців в державних адміністраціях, на 12,6 % знижено витрати на зарплати цим службовцям.

У 2010 р. Рада Міністрів затвердила розроблений РАР План дій по оптимізації державної адміністрації (2010-2011 рр.), який містив 572 заходи, з яких 185 спрямовувалися на оптимізацію функцій міністерств, 38 – на зростання ефективності адміністративних структур, а 349 – на раціоналізацію публічних послуг.

На 2011-2012 роки було заплановано такі основні заходи:

- внесення змін до Закону про адміністрації з метою зменшення ієрархічності в адміністраціях та кращого розподілу повноважень між керівниками адміністрацій та головними секретарями;
- розробка методики визначення чисельності персоналу обласних адміністрацій з огляду на посилення прозорості цього процесу;
- зростання якості роботи інституцій щодо покращення умов для бізнесу;

- виконання плану оптимізації державних адміністрацій;
- вибір моделі раціоналізації самоврядування з метою посилення ролі обласних управителів та обласних рад у проведенні державної політики та регіональній координації;
- розробка методики фінансування діяльності обласних адміністрацій з урахуванням необхідності збільшення прозорості.

У сфері розвитку людських ресурсів у державних адміністраціях планувався розвиток системи підбору кадрів та набору на держслужбу, а також – введення нової моделі оплати праці держслужбовців.

Звернено увагу й на зниження адміністративного тиску, зокрема, шляхом посилення регулятивної спроможності органів місцевого самоврядування; посилення механізмів контролю з боку обласних управителів; виявлення та відміни невідповідних законодавству регуляторних режимів.

Передбачалося також спрощення адміністративних процедур, ширше впровадження електронного управління та електронних послуг адміністрацій.

Основними напрямками цих реформ визначено: розширення інфраструктури е-управління; використання удосконаленого електронного підпису; введення в дію у 2011 році системи «Ліцензування і реєстри» для удосконалення комунікацій з громадськістю і бізнесом; удосконалення Єдиної інформаційної системи протидії злочинності.

Значним негативним фактором впливу на публічну адміністрацію в Болгарії залишається політичний. Наприклад, у серпні 2013 року партія ГЕРБ поширювала інформацію про звільнення її прихильників «Герб категорично закликає виконавчу владу спинити репресії проти довгорічних експертів та обезкровлення державної адміністрації» [201] .

2.4. Деінституціалізація, децентралізація та деконцентрація соціальних послуг

Модернізація системи надання соціальних послуг є актуальним завданням для всіх держав-членів Європейського Союзу. Повноваження ЄС щодо надання соціальних послуг доцільно розглядати в контексті концепції поділу відповідальності і компетентності між ЄС, який напручує

спільні принципи та правила, та державами-членами, які самостійно визначають перелік послуг та процедуру їх надання.

Проведений нами аналіз свідчить, що проблематика надання соціальних послуг належить до важливих напрямів розвитку законодавства Європейського Союзу та країн-членів і знайшла відображення у публікаціях європейських вчених. Зокрема, питання удосконалення організації надання соціальних послуг розглядається болгарськими вченими (Б. Георгієва, Г. Гочев, М. Димитрова, Д. Дімова, І. Ємілова, С. Єлієва, І. Кусєв, Б. Манов, М. Паунов, Т. Томова, Н. Шабані, Б. Янева).

Соціальна політика є дуже проблематизованою сферою, оскільки думки щодо її суті радикально розходяться. Як будь-яка публічна політика, соціальна політика є відповіддю, реакцією на існуючі проблеми. Водночас, кожна національна стратегія виробляється з урахуванням не лише внутрішніх, але й зовнішніх факторів. Наприклад, як наголошує Т. Томова, порівняльний аналіз соціальної політики у країнах Латинської Америки та Болгарії дозволяє стверджувати, що політичні системи цих країн покликані вирішувати аналогічні проблеми, а фактори відмінності пов'язані в основному з політичною культурою та впливом соціальних прототипів – США та ЄС [246].

Європа не має загальних правил, що стосуються соціальних послуг, але на даний час у Європейському Союзі сформовано такі загальні принципи надання соціальних послуг, на які зорієнтована й Болгарія:

1. Органи державної влади на різних її рівнях мають працювати ближче до громадян, реалізуючи принцип субсидіарності.
2. Громадяни повинні мати доступ до якісних соціальних послуг у країнах-членах ЄС, що є істотним для досягнення соціальної інтеграції.
3. Соціальні послуги мають бути спрямовані на задоволення конкретних потреб з метою забезпечення основних прав людини і захисту найбільш уразливих груп населення. Має застосовуватися індивідуальний підхід і принцип солідарності у наданні соціальних послуг.
4. В силу специфіки надання соціальних послуг, спрямованих в основному на уразливі групи, важливим є фінансова участь третьої сторони.
5. Залучення користувачів у процесі надання послуг («Нічого для нас без нас»).

6. Децентралізація організації соціальних послуг, зростання ролі і відповідальності місцевої влади за надання соціальних послуг на своїй території.
7. Залучення до надання соціальних послуг приватних постачальників, що допомагає центральним і місцевим органам влади змінити свою роль і зосередитися в основному на правовому регулюванні соціальних послуг, моніторингу та фінансуванні, а конкуренція сприяє підвищенню якості цих послуг.
8. Використання різних форм державно – приватного партнерства та джерел фінансування.
9. Прозорість політики і процедур на всіх стадіях надання соціальних послуг: регулювання, організації, фінансування, поставок, оцінки тощо.
10. Правова визначеність. Європейська комісія розуміє, що застосування законодавства Співтовариства щодо послуг, що становлять спільний інтерес, ставить низку складних питань. У зв'язку з цим, Комісія працює над розширенням правової визначеності і ясності у застосуванні правил і загальних принципів права Співтовариства щодо всіх послуг [33].

Важливим для удосконалення надання соціальних послуг є визначення вузлових понять. Нами, на основі нормативно-правових актів та наукових публікацій, простежено болгарські підходи до даної проблематики, які враховують загальноєвропейські. Так, Д. Михайлова та Р. Попова досліджують використання поняття «інституція» в країнах ЄС та наголошують, що в ЄС деінституціалізація розглядається як розвиток мережі послуг у співтоваристві – альтернативних діючим інститутам (денні центри, мобільна робота тощо) [162, с. 7]. Процес деінституціалізації розпочався в Європейському Союзі ще в 90-х роках ХХ століття, в рамках забезпечення прав громадян та підтримки громадських ініціатив, що підтверджує думку про складність і тривалість цього процесу.

Складне поняття «деінституціалізація» щодо соціальної сфери розглядається в Болгарії як сукупність реформ, спрямованих на мінімізацію закритих інститутів (інтернатів, дитячих будинків, виправних колоній тощо) та інтеграцію їх клієнтів у суспільство [225]. Наприклад, деінституціалізація дітей – це процес цілеспрямованого зменшення їх кількості в інтернатах, шляхом впровадження нової системи соціальних послуг, зорієнтованої на профілактику та реінтеграцію дітей у

біологічні сім'ї, розміщення їх у сімейних дитбудинках тощо. Учасниками семінару на тему «Деінституціалізація через надання послуг у співтоваристві. Використання європейських фондів для надання якісних послуг», що відбувся у Софії 27.02.2014 року за підтримки Європейської експертної групи та Європейської Комісії, відмічено, що деінституціалізація є постійною турботою урядів Болгарії, має гострий соціальний характер і часто політизується з огляду на засоби її реалізації, залишаючись актуальною і в наші дні. Ключовим є завдання забезпечення прав людини [49]. Слід взяти до уваги й твердження вчених, що деінституціалізація сприяє пом'якшенню так званої «дилеми соціальної ціни», оскільки будь-яка особа може звернутися за допомогою чи брати участь у наданні особливо необхідних послуг.

Болгарськими вченими (М. Маламін, Н. Шабані, О. Друмев, Р. Панева) відзначається, що незважаючи на значну кількість документів, у яких наголошується на важливості деінституціалізації, питання координації і планування не вирішено. Основними проблемами залишаються фінансове забезпечення та звітність [33].

Широко використовується болгарськими законодавцями та вченими й поняття «децентралізація». Так, децентралізація публічного управління належить до важливих завдань його модернізації в Болгарії. В червні 2006 року було прийнято Стратегію децентралізації та Програму її виконання, а у липні 2010 року – Актуалізовану стратегію децентралізації та програму її виконання на 2010-2013 роки [129].

«Децентралізація» в соціальній сфері означає, що держава делегує право надання соціальних послуг третім особам – представникам недержавного сектору і бізнесу з метою полегшення доступу до послуг та забезпечення їх якісного надання. Питання фінансування вирішується місцевими органами влади згідно регіональної політики надання соціальних послуг. Такий підхід повністю кореспондується з положеннями Концепції та програми фінансової децентралізації, що реалізуються в Болгарії з 2002 року, спрямовуючись на розвиток місцевого управління, надання все більшого обсягу публічних послуг об'єднаними владами, розвиток спроможності об'єднаних влад визначати самостійно розмір місцевих податків та фінансувати об'єднані послуги [123].

Згідно Концепції сприяння децентралізації соціальних послуг децентралізація розглядається як основна тенденція

удосконалення їх надання і полягає у делегуванні прав і відповідальності центральною владою місцевим владам (визначення місцевих пріоритетів, прийняття рішень щодо визначення основних соціальних послуг та їх альтернатив); делегування надання соціальних послуг приватним особам та перехід місцевих влад від надання послуг до їх фінансування та контролю; створення стимулів для общин у фінансування надання послуг; залучення громадян до надання соціальних послуг; соціальне включення груп споживачів [53].

«Деконцентрація» розглядається як передача центральними державними органами частини повноважень своїм територіальним органам.

Нова філософія державної політики надання соціальних послуг на основі принципів децентралізації, деконцентрації та деінституціалізації впроваджується в Болгарії з 2002-2003 років, коли було внесено зміни до Закону про соціальну допомогу та Правил застосування Закону про соціальну допомогу. На той час, як відзначалося у Доповіді Інституту соціальної політики і соціальної роботи, було створено законодавчу базу, яка, незважаючи на недосконалість, давала можливість надавати різноманітні соціальні послуги. Проте існувала необхідність визначення ключових понять, уніфікації законодавства, використовуючи нові європейські підходи та враховуючи зростаючу роль недержавних організацій та бізнесу. Нагальними стали завдання врахування регіональних особливостей, координації дій, підбору кадрів, вироблення та забезпечення дотримання нових стандартів соціальних послуг. Державний сектор виявився неспроможним забезпечувати необхідне різноманіття форм соціальних послуг. Неурядовий сектор та бізнес виявилися більш готовими до сприйняття та використання зарубіжного досвіду.

Саме ці напрями удосконалення надання соціальних послуг і стали основними в Болгарії на етапі підготовки до вступу до Європейського Союзу. Аналіз якості соціальних послуг та контролю за їх наданням, проведений у 2008 році за фінансової підтримки ЄС фундацією «Програмний та аналітичний центр європейського права», засвідчив як позитивні зрушення у сфері надання соціальних послуг, так і проблеми. Було запропоновано такі першочергові заходи, як розробка системи допомоги та консультування споживачів послуг при їх виборі; адекватна регламентація стандартів якості послуг; регламентація нових механізмів контролю оцінки якості соціальних послуг;

забезпечення зв'язку надання публічних коштів із досягненням нової якості послуг; делегування діяльності та залучення партнерів.

Зросла увага до регіональної політики, однією з найважливіших цілей якої було визначено соціальне зближення й зменшення регіональних диспропорцій у соціальній сфері шляхом створення умов для розвитку людського капіталу. Передбачено спрощення доступу клієнтів до послуг.

Затверджена Радою Міністрів Національна доповідь Республіки Болгарії зі стратегії соціального захисту та соціальної інтеграції на 2008-2010 роки [167]. затверджує такі рамкові принципи: застосування інтегрованого та багатостороннього підходу; досягнення послідовності політики; визначення пріоритетів; концентрація ресурсів; зв'язок з Оперативною програмою «Розвиток людських ресурсів (2007-2013 роки); активність з боку всіх учасників процесу та проведення консультацій.

Державна політика у сфері соціальної допомоги визначається Радою Міністрів, а розробляється, координується і проводиться Міністерством праці і соціальної політики. Для реалізації державної політики у сфері соціальної допомоги створено Агентство соціальної допомоги (АСД) при міністрі праці та соціальної політики, яке має регіональні дирекції в обласних центрах та дирекції на території всіх общин.

Згідно діючого законодавства, соціальні послуги можуть надаватися спільно на основі угоди між державою, общиною, фізичними та юридичними особами. Надавачі соціальних послуг, вписані в реєстр АСД, можуть претендувати на отримання коштів з державного та общинського бюджетів, згідно конкурсної процедури. Спеціалізований контроль за дотриманням законодавства у сфері надання соціальних послуг здійснюють інспекторати, а також громадські інституції, створені общинами.

Згідно законодавства, соціальні послуги об'єднані у дві великі групи: соціальні послуги, які надаються у співтоваристві (домашній патронат, центри соціальної реабілітації, кризові центри, сімейні будинки, громадські їдальні тощо) та соціальні послуги, що надаються спеціалізованими інституціями (дитячі будинки, соціально-професійні заклади, будинки престарілих, притулки тощо)

Болгарськими вченими відзначається зростання уваги до тематики удосконалення організаційної культури, зокрема, у

сфері надання соціальних послуг, що викликано такими факторами, як зростання інтересу до людського фактора та посиленню вимог до діяльності публічної адміністрації. На думку І. Ємілової, основними елементами характеристики поняття «організаційна культура» є відношення до змін, цінності, етичні стандарти, соціальні вміння та лідерство [95]. Болгарськими вченими (М. Паунов) запропоновано методика оцінювання рівня організаційної культури за допомогою 39 показників.

Здійснений нами аналіз кількох обласних та обцинних стратегій розвитку соціальних послуг свідчить, що всі вони підготовлені з урахуванням чинних нормативно-правових актів, включаючи документи Європейського Союзу та за фінансової і методичної підтримки ЄС та міжнародних інституцій. До підготовки стратегій та обговорення проєктів широко залучалася громадськість. Наприклад, Обласна стратегія розвитку соціальних послуг в області Смолян (2011-2015 рр.) створена в процесі партнерської співпраці між зацікавленими сторонами (обласна адміністрація, регіональні дирекції «Соціальна допомога», адміністрації і ради обцин, структури АСД, місцеві структури центральної державної влади, НДО та інші) за методичної допомоги Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ). У Стратегії зафіксовано основні принципи та підходи: партнерство, яке вигідне всім сторонам; відповідність реальним потребам спільноти та окремих груп; реальність планів; фінансова та соціальна ефективність; рівні можливості доступу [182].

У Стратегії розвитку соціальних послуг в обцині Ямбол на період 2007-2009 років наголошено, що вона фіксує завдання та визначає напрями роботи місцевої влади, неурядових організацій, громадян для вирішення зростаючої потреби мешканців обцини у наданні альтернативних соціальних послуг. Ініціатором підготовки Стратегії виступила адміністрація обцини. Пріоритетами місцевої соціальної політики визначено: покращення якості життя громадян, зміна філософії надання соціальних послуг, турбота про людей з обмеженими можливостями, турбота про дітей, які зростають у нерівних умовах та про їх сім'ї, орієнтація на соціальні послуги для найбільш уразливих груп населення, застосування альтернативних форм соціальних послуг відповідно до потреб людей, залучення партнерів до надання послуг, зростання уваги

до людей, що знаходяться у нерівному положенні, децентралізація соціальних послуг та управління ними [240].

У відповідних документах знаходить відображення й багатогранність соціальної політики. Так, у Софії розроблено Стратегію розвитку соціальних послуг у Столичній общині, Стратегію розвитку соціальних послуг для людей з вадами на території Столичної общини, Муніципальна програма захисту дітей, Програма розвитку фізичного виховання та спорту, Стратегія розвитку соціальних послуг для дітей та сімей у м. Софія (2010-2013 рр.) та інші. Наголошено на таких пріоритетах надання соціальних послуг як мобільність, превентивність, врахування потреб та думок споживачів послуг, забезпечення рівності прав, залучення споживачів послуг до процесу їх удосконалення тощо [241].

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що деінституціалізація, децентралізація та деконцентрація соціальних послуг в Болгарії проводиться в основному з початку 2000-х років під впливом Європейського Союзу та підготовки до членства в ньому. Ці процеси стосуються й інших сторін суспільного та державного життя, зокрема, активно відбуваються децентралізація та деконцентрація публічної адміністрації. За минулі роки прийняті основні нормативні документи, необхідні для цього процесу. Соціальні послуги надаються з урахуванням нових підходів за активної участі неурядового сектора, бізнесу та зростання ролі обласних і общинних влад. Водночас залишаються нереалізованими багато завдань, що підтверджує складність цих процесів.

РОЗДІЛ III. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ

3.1. Історія, вузлові принципи та напрями розвитку місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Болгарії

Місцеве самоврядування гарантоване Конституцією Республіки Болгарія (статті 136-137). Воно здійснюється, насамперед, общинами, як адміністративно-територіальними одиницями. В Конституції та інших нормативно-правових актах захищено право органів місцевого самоврядування на об'єднання. Так, Законом про місцеве самоврядування і місцеву адміністрацію регламентовано права Національної співдружності общин в Республіці Болгарія (НСО РБ). 12 жовтня 2005 року. Між Радою міністрів та НСО РБ було підписано угоду, основними цілями якої було забезпечення надання ефективних публічних послуг згідно з потребами та очікуваннями громадян при обмеженні кількості та дублювання регуляторних режимів; перетворення Республіки Болгарія в стабільного та рівноправного члена ЄС; встановлення результативної співпраці між центральною та місцевою владою, основаної на принципах партнерства, прозорості та узгодженості дій. НСО РБ відіграє роль посередника між державою та общинами.

У 2014 році Рада європейських общин та регіонів дала позитивну оцінку роботі із забезпечення партнерства державних та місцевих влад, віднісни Болгарію до 10 кращих у цьому відношенні країн.

Як і вся болгарська історія, періодизація розвитку місцевого самоуправління та територіальної організації влади в Болгарії має відносний характер.

Перша болгарська держава відзначалася централізованистю управління. Відносну самостійність мали лише окремі міста. Турецьке загарбання перервало хід розвитку самоуправління. У 1867 році в Туреччині з урахуванням французького досвіду було прийнято Закони про віласти, а у 1871 році – Закон про адміністрацію вілаєтів. Основною адміністративною одиницею було визначено общину – село з населенням понад 50 осіб. З кінця 1876 року ради старійшин общин отримали право вибирати ради околій, які, в свою чергу, обирали ради вілаєтів

(областей). Тоді ж на болгарських землях було встановлено дві області – Тирновську і Софійську [106].

Після звільнення болгарських територій головнокомандувачем російської армії було затверджено Інструкцію про впровадження військово-поліцейського управління на основі турецького адміністративного поділу на санджаки, каази, махії й общини, виключаючи області, а 7.07.1877 було затверджено Проект цивільного управління санджаками й округами.

Внаслідок Берлінського договору 1878 року було зафіксовано Князівство Болгарія в межах 5 губерній (Софійська, Варненська, Русенська, Тирнівська і Видинська) та 33 округів.

Тирнівська Конституція 1879 року була зорієнтована насамперед на становлення державності. Вона юридично оформила демократичні основи розвитку суспільства – було ліквідовано поділ на стани, утверджено громадські права та свободи. Вибори до парламенту та до міських і общинних органів місцевого самоуправління проводилися на основі прямого і таємного голосування.

В Князівстві Болгарія було введено триступеневу територіальну організацію: община, околія, округ. До складу 21 округу входило 58 околій. Східна Румелія була поділена на 6 департаментів, які склалися з кантонів.

У 1882 році прийнято Закон про окружних управителів і начальників околій, який передбачав розподіл влади, враховуючи особливості адміністративно-територіального поділу держави.

Після об'єднання Болгарії у 1887 році було створено 26 округів, які включали 84 околій. 10 травня 1890 року Звичайні народні збори прийняли Закон про адміністративний поділ Князівства Болгарія, який став основою для кількарічних реформ.

У 1901 та 1920 роках було проведено наступні територіальні зміни, які призвели до утворення 15 округ, 82 околій та 2391 общини.

Після державного перевороту 1923 року відбулася централізація державного управління, а виборні органи місцевого самоврядування замінялися так званими трьохчленними комісіями, для контролю над якими створювалися провінційні конвенти. На основі Конституції було прийнято закони про міські та про сільські общини, які діяли до 1934 року. Проте функції місцевого самоуправління стосувалися

в основному вузького кола питань економічного, соціального та культурного плану. З 1934 року створено 7 областей з центрами в містах Враца, Плевна, Шумен, Софія, Пловдив, Стара Загора, Бургас, введено призначення керівників общин, що значно звужувало самоврядність територій.

Після Другої світової війни у Болгарії поступово утверджується соціалістична система управління, за якої функції місцевих органів управління були одержавлені. У 1944 році створено ще дві області (з центрами в м. Русе і Горна Джумая (Благоевград)). У 1949 році замість 9 областей створено 14 округ з центрами в містах Відин, Враца, Плевен, Горна Ореховиця, Руса, Шумен, Варна, Софія, Благоевград, Пловдив, Стара Загора, Хасково, Ямбол, Бургас. Кількість околії поступово зростала з 102 до 117.

Відповідно з цього часу до 1991 року з процесу управління було виключено інститут управителів області.

За реформою 1959 року введено двоступеневу територіальну організацію адміністративно-територіального устрою. Існуючі 14 округів було поділено на 30, з них – 3 міських. Великі міста (Софія, а також Пловдив, Варна – до 1964 року) отримали статус округів. Існуючі на той час 5300 населених пунктів були згруповані у 979 общин. Такий процес можна назвати закономірним, зважаючи на індустріалізацію Болгарії, яка призвела до різкого зростання міського населення при обезлюдненні сіл.

Конституція 1971 року оголосила народні ради органами державної влади та місцевого самоуправління. Інститут кмета було замінено виконавчими комітетами. У 1978 році введено триступеневу систему: округ, община, кметство, а у 1979 році проведено ґрунтовну адміністративно-територіальну реформу на рівні общин – замість існуючих досі 1389 общин створено 291 общину. Суттєве значення мали й Правила самоуправління на території общини. Органи соціального самоуправління були функціонально типізовані в 5 типів і категорійовані в 3 групи щодо типової структури, штатів та зарплати. Розширено й права 4003 кметств.

У 1987-1988 роках проведено адміністративно-територіальну реформу – замість округів створено 9 областей до складу яких входило 273 общин. Нараховувалося 3984 кметства. Наступні зміни проводилися вже в період 1990-х років і стосувалися зменшення розмірів областей та, відповідно, збільшення їх кількості.

Таблиця 1.**Зміни територіального устрою Болгарії**

Рік	Області	Околії	Общини
1880	21	58	1354
1901	12	71	1893
1934	7	83	1211
1944	9	100	1771
1949	14	117	2178
1959	30	0	979
1979	28	0	291
1987	9	0	273
1999	28	0	262

Аналіз свідчить, що в останні понад 50 років діяла стійка традиція дворівневої адміністративно-територіальної організації влади. Збільшення розмірів областей без введення додаткового адміністративного рівня було визнано невдалим.

В середині 1990-х років розглядалися пропозиції щодо впровадження поділу держави на 13 областей, але вони не отримали підтримки.

Області в Болгарії є регіональним рівнем управління, на якому зустрічаються місцеві (общинні) та національні (державна) інтереси [108, с. 134-135].

Проведений Дирекцією «Адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування» міністерства регіонального розвитку і благоустрою у 2008 році аналіз підтвердив як наявність в Болгарії стійких традицій місцевого самоврядування та територіального поділу, так і прагнення в середньому раз на десятиліття їх удосконалювати. Наприклад, Закон про міські общини (1886 р.) змінювався понад 50 раз, а Закон про общини (1886 р.) – понад 40, Закон про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія (1995 р.) – 17 раз тощо.

На вищому рівні територіальної ієрархії по черзі існували округи (1878-1934; 1949-1987) та області (1934-1949; 1987 – даний час). Кількість областей змінювалася від 7 до 28, а кількість округів – від 12 до 30.

На середньому рівні територіальної організації влади періодично існували околії (1878-1901; 1949-1959), кількість яких змінювалася від 58 до 117.

Первинною територіальною одиницею організації влади постійно були общини, кількість яких змінювалася від 2180 до 264. На рівні общин найбільші реформи проводилися у 1878 та 1978-1979 роках. Традиційно община має велике значення в житті болгарського суспільства, що можна пояснити в першу чергу її близькістю до громади та можливістю враховувати її пріоритети, що було особливо важливо в періоди посилення державної влади та її централізації.

Болгарськими вченими проведено значну роботу по теоретичному осмисленню термінології проблематики розвитку публічного управління.

В Конституції Республіки Болгарія йдеться, що Рада міністрів забезпечує громадський порядок, покладаючи ці функції на міністра внутрішніх справ, а на обмежених територіях – на керівників областей та кметів общин. Поняття «громадський порядок» використовується у багатьох болгарських нормативно-правових актах і визначається у двох значеннях – як стан суспільних відносин в сфері громадського порядку чи як правова категорія [14].

Адміністративно-територіальний устрій розглядається болгарськими вченими не лише як поділ території на адміністративно-територіальні одиниці, а й як свідомо регульований постійний процес створення основних територіальних структур, розвитку самоврядування в територіальному аспекті та його здійснення відповідно волі населення й державних інтересів [13].

Відповідно вузлові принципи діяльності та розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади зорієнтовані на забезпечення балансу державних та місцевих інтересів.

Принцип територіального сусідства та спільності інтересів передбачає баланс між спільними та місцевими інтересами та фінансовою, економічною і управлінською доцільністю, що забезпечується прямою участю населення у виробленні та прийнятті рішень.

Принцип відповідності між розміром, сферою компетентності та ресурсним забезпеченням адміністративно-територіальних одиниць, що нерозривно пов'язано з принципом універсальності компетенції, який полягає в однаковості компетенцій, прав та відповідальності адміністративно-територіальних одиниць, незалежно від їх розміру.

Принцип субсидіарності, у трактовці болгарських вчених, полягає у розмежуванні компетентностей та відсутності їх дублювання.

Підходи до розуміння місцевого самоврядування викладені у матеріалах, підготовлених Національним об'єднанням общин в Республіці Болгарія у 2011 році. Відзначено, що община – це, насамперед, люди. Тому значна увага органів місцевого самоврядування має спрямовуватися на роботу з людьми, забезпечення якісного надання послуг, інформування та залучення громадян до здійснення влади на місцевому рівні.

Існуючий адміністративно-територіальний поділ Болгарії відносно стабільний з 1998 року. Так, не спостерігається характерний для багатьох держав Центрально-Східної Європи поділ общин, а їх розмір за населенням та територією відповідає європейським підходам за статистичною категоризацією NUDS 3. Разом з тим, болгарськими вченими група общин до 10 тисяч мешканців (103 общини) розглядається як ризикована, зі зниженою життєздатністю. Для них характерні такі негативні явища, як демографічні проблеми, обмеженість ресурсного потенціалу. Низький рівень економічного розвитку, недостатній кадровий потенціал, зокрема, в рамках самоврядування, що робить проблематичним використання фондів ЄС [13, с. 17- 22].

Подолання цих негативних явищ та підвищення адміністративного потенціалу можливе шляхом прискорення процесу децентралізації та демократизації управління, розвитку фінансової та матеріальної самостійності.

Тому в Болгарії в середині 2000-х років розглядалося питання про укрупнення частини общин з обов'язковим проведенням з цього питання місцевих референдумів.

Згідно іншої пропозиції передбачалося розмежування общин за їх розміром та впровадження відповідного уніфікованого визначення повноважень .

Крім того, у низці общин (Добрич, Пловдив та Ямбол) існувала проблема складності управління, оскільки окремо здійснювалося управління містом та сільськими населеними пунктами.

Відзначається й відсутність єдиної концепції щодо кметств. Так, мінімальну кількість необхідних для їх утворення мешканців визначали кілька раз – збільшивши від 100 до 500, а потім зменшивши – до 250 та 150, що пов'язано, насамперед, з різним підходом до вирішення цієї проблеми політичних партій.

Значні дискусії періодично розгорталися в Болгарії і щодо необхідності введення трирівневої організації адміністративно-територіального устрою. Зокрема, обговорювалися проблеми оптимального співвідношення витрат та користі для надання адміністративних послуг.

Недоліки в роботі місцевих адміністрацій в Болгарії пов'язані з різними факторами. Наприклад, недостатнім є рівень автоматизації управління, впровадження сучасних технологій та процедур, що негативно впливає на потенційні можливості для надання адміністративних послуг та розвитку комунікацій з громадськістю.

Серйозною проблемою залишається низький рівень кадрів, їх заполітизованість, низький рівень професійного захисту, невисокі заробітні плати визначають низький суспільний статус місцевих адміністрацій [153, с. 21-22].

3.2. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади

Місцеве самоврядування в Республіці Болгарія належить до порівняно мало висвітлених у науковій літературі. Це питання було об'єктом дослідження болгарських (М. Арабаджийський, Х. Балабанова, А. Джилджов, І. Ілієв, С. Ілієва, С. К'ючуков, Ж. Міланов, П. Павлов, Ц. Сівков, М. Стефанова) та, частково, українських (В. Бурдяк, М. Мілова, М. Попов) вчених. Під час підготовки даного розділу нами використано офіційні веб-сайти Міністерства державної адміністрації та адміністративної реформи Республіки Болгарія (МДААР) (до середини 2010 року), Міністерства регіонального розвитку та благоустрою (МРРБ), веб-сайти органів місцевого самоврядування обласного та общинного рівнів, а також – неурядових організацій та об'єднань самоврядних органів.

Політика регіонального розвитку в Республіці Болгарія є частиною державної соціально-економічної політики, спрямованої на розвиток ефективної, конкурентоспроможної економіки та повноцінної інтеграції до європейських структур.

Основні напрями й принципи політики регіонального розвитку визначає Рада Міністрів Республіки Болгарія. Міністерство регіонального розвитку та благоустрою забезпечує координацію планування стратегій розвитку. Суспільні відносини, пов'язані з плануванням розвитку територій регламентується Законом про

регіональний розвиток, який було введено в дію в лютому 2004 року та актуалізовано у 2008 році. Згідно закону державна політика регіонального розвитку здійснюється на національному, регіональному, обласному та общинному рівнях на основі складної системи стратегічних та програмних документів.

Основним програмним документом є Національний план розвитку, який ґрунтується на аналізі цілісного розвитку держави, виділяє пріоритети розвитку та напрями й ресурси їх реалізації. Стратегічне планування регіонального розвитку здійснюється на основі Національної стратегії регіонального розвитку та обласних стратегій розвитку.

Програмування регіонального розвитку здійснюється через Національну оперативну програму регіонального розвитку, регіональні та общинні плани розвитку.

Як наголошує С. К'ючуков, сучасна реформа місцевого самоврядування розпочалася в Болгарії з 1990 року, коли вперше Актом про власність було визнане право на муніципальну власність [159, с. 4], яка стала основою для муніципальної економічної діяльності. Народні ради було замінено тимчасовими органами місцевого управління.

Конституція Республіки Болгарія 1991 року [119] проголосила, що державна влада походить від народу і здійснюється ним безпосередньо чи через передбачені у Конституції органи. У ст. 2 відзначено, що Болгарія є єдиною державою з місцевим самоуправлінням у якій не допускаються автономні територіальні утворення. У сьомому розділі Конституції «Місьцеве самоуправління та місцева адміністрація» (ст. 135-146) відзначено, що територія держави поділяється на общини і області, а територіальний статус столичного міста та інших великих міст визначає закон. Передбачена також можливість створення законом інших адміністративно-територіальних одиниць та органів самоуправління.

Регулювання діяльності місцевих органів влади здійснювалося на основі симбіозу старих та нових законів. Серед спеціальних варто виділити: Закон про місцеві податки та інші виплати (1951); Закон про вибори членів Національних зборів, муніципальних радців та мерів (1991); Закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію (1991). Важливе значення мали також загальні закони, тісно пов'язані з діяльністю місцевих органів влади: Закон про адміністративні порушення та покарання (1969); Закон про планування землі та населених пунктів (1973); Закон про адміністративні процедури (1979).

У Законі «Про місцеве самоуправління та місцеву адміністрацію» 1991 року [86] відзначено, що складовими адміністративно-територіальними одиницями в общині є кметства і райони. Як територіальні одиниці визначено населені пункти (міста, села) та селищні утворення (вільні та промислові зони, курорти, комплекси, які розташовані на землях населених пунктів.

Нові закони покінчили з соціалістичними структурами державної адміністрації, надавши муніципалітетам статусу автономних органів місцевого самоврядування, які є юридичними особами. Закон про реорганізацію і приватизацію державних і муніципальних підприємств (1992) дав право муніципалітетам удосконалювати свої економічні функції.

Поняття «адміністративно-територіальний устрій» визначається болгарськими вченими як складова, що визначає частину організації держави, включаючи поділ на національну територію та адміністративно-територіальні одиниці з метою раціонального впливу на соціально-економічні процеси та здійснення державної влади на певній території, а також – важливий компонент політичної організації держави й державного апарату [13, с. 1].

В середині 1995 року було прийнято Закон про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія [85], згідно якого територія Болгарії поділяється на два види адміністративно-територіальних одиниць – області та общини. Станом на травень 2014 року до цього закону 17 раз вносилися зміни та доповнення, особливо в період 1998-1999 років.

Станом на кінець першого десятиріччя третього тисячоліття Болгарія мала населення 7 697 290 осіб та територію 111 002 кв. км, яка поділялася на 264 общини та 28 областей, включаючи й столичне місто Софію.

74 % населення країни мешкають у 253 містах, з них – 44,5 % – у семи найбільших міст з населенням понад 100 тисяч осіб (Софія, Пловдив, Варна, Бургас, Ресе, Стара Загора, Плевен).

25,9 % населення Болгарії мешкають у 5050 селах, з них лише 74 сіл з населенням понад 2500 осіб і 2015 сіл з населенням до 150 осіб.

Середній розмір області: за населенням – 274 260 осіб (найменше – Відін – 114 769), найбільше – Софія – 1 173 988; за територією – 3 964, 35 кв.км. (найменше – 1 348,9 – Софія, найбільше – 7 748,07 – Бургас).

Середній розмір общини: за населенням – 29 088 осіб (від 1 114 – Трекляно до 1 237 891 – Софія); за територією – 420,46 кв. км. (від 44, 39 Челопеч до 1366,6 – Сливен).

Община в середньому складається з 20 населених пунктів (від 1 до 134 – Габрово).

Згідно Закону про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія адміністративно-територіальними одиницями (АТО) визнано області та общини, складовими адміністративно-територіальних одиниць (САТО) визначено кметства та райони, територіальними одиницями (ТО) – населені місця (історично і функціонально відокремлена територія з постійно проживаючим населенням, будівельними та земельними межами та необхідною соціальною і інженерною інфраструктурою) та селищні утворення (територія поза будівельними межами населених пунктів, створені для реалізації спеціальних функцій, без постійного населення).

Община характеризується своєю територією, межами, населенням, назвою та адміністративним центром. Вона має статус юридичної особи і є основною адміністративно-територіальною одиницею, у якій здійснюється місцеве самоуправління. Община складається переважно з кількох населених пунктів (лише 9 общин в Болгарії складаються з одного населеного пункту). Територія общини складається з території населених пунктів, що входять до неї. Межі общини визначаються із врахуванням громадської думки.

В общині можуть створюватися райони. Законом про територіальний поділ столичної общини та великих міст (понад 300 тисяч мешканців) в них райони створюються обов'язково, в общинах з населенням понад 100 тисяч осіб райони створюються за рішенням ради общини. Основними характеристиками району є населення та територія, яка включена у будівельні та земельні межі міста і є його частиною. Назва району визначається в акті про його створення. Столична община поділена на 24 райони, Пловдив – на 6, Варна – на 5.

Кметство створюється рішенням Ради общини й складається переважно з одного населеного пункту, лише незначна частина кметств складається з двох чи більше населених пунктів. Територія кметства включає території населених пунктів, що входять до нього, а назва визначається місцем розташування адміністративного центру.

Крім цього, мешканці общин мають право створювати й інші органи самоуправління, наприклад, вуличні чи будинкові.

В Болгарії діють 2560 кметств і 35 районів (Столична община – 24 райони, Пловдив – 6, Варна – 5).

Громадяни беруть участь в управлінні общиною як через обрані ними органи місцевого самоуправління, так і безпосередньо через референдуми, загальні збори населення, а також шляхом збирання підписів щодо окремих проблем.

Общини мають право на об'єднання для вирішення спільних проблем. Органом місцевого самоврядування в общині є рада, яку болгарські дослідники часто називають місцевим парламентом [212], а органом виконавчої влади – кмет. Ради общини та кмети обираються населенням на чотири роки. Згідно закону про місцеві вибори вони проводяться прямим таємним голосуванням на пропорційній основі до ради общини та на мажоритарній при виборах кмета. Кількість членів ради общини залежить від кількості її населення (від 11 у малих общинах до 61 у столиці). Формами роботи ради є засідання та комісії, які, як правило, проходять публічно. Передбачено і доведення до відома населення рішень ради. Практикується висвітлення протоколів засідань ради та інших документів на Інтернетсторінках. Організаційна структура ради общини визначається нею самостійно. Рада з числа депутатів обирає свого голову, який має організаційні, керівні, координаційні та представницькі функції. Голова ради не є штатним працівником общини, хоч і отримує за свою діяльність винагороду. Рада общини не має свого штату, а користується послугами адміністрації общини.

Сферу впливу ради общини в залежності від предмета діяльності можна поділити на шість напрямів.

Конструктивні повноваження, що полягають у можливості реального здійснювати службові права та обов'язки.

Організаційні повноваження – передбачають можливість формування конкретних механізмів здійснення діяльності ради – структура адміністрації, створення кметств, адміністративно-територіальні зміни, контакти з іншими органами влади, стратегічне планування розвитку общини тощо.

Економічні повноваження – передбачають виконання завдань щодо економічного та соціального життя общини та надання населенню послуг.

Повноваження з налагодження устрою общини.

Адміністративні повноваження, що передбачають можливість виконання адміністративних функцій, схвалення

назв об'єктів місцевого значення та атрибутів об'єктів місцевої влади, нагородження громадян тощо.

Повноваження, пов'язані з прямою демократією, що передбачають виконання общиною всіх функцій, що не належать іншим органам влади.

Органом виконавчої влади в общині, районі чи кметстві є відповідно кмет общини, кмет району чи кмет кметства. Кмет общини обирається населенням терміном на 4 роки. Він відповідає за виконання рішень ради общини, добиваючись спільно із заступником, секретарем общини та адміністрацією їх реалізації. Водночас, кмет є й представником держави в общині. У цій ролі він відповідає за реалізацію в рамках своєї компетенції законів, актів Президента та Ради Міністрів. Рада общини може відмінити рішення кмета, водночас, кмет може оспорювати рішення ради, якщо, на його думку, вони не відповідають інтересам общини. Для подолання повторного рішення ради кмет має звертатися до суду.

Допоміжними службами 264 болгарських общин, а також кметів є адміністрації общин, які структуровані у дирекції, відділи чи сектори. Общинська адміністрація у кметстві може не поділятися на відділи чи сектори. До адміністрації общини входять обрані кмети та їх заступники, секретарі тощо. Розмір адміністрації залежить від кількості населення общини – від 10 у малих общинах до 150 у столичній [153].

За даними Болгарського Національного інституту статистики станом на жовтень 1993 року у Болгарії з 5 335 населених пунктів 3 913 мали мерів, 279 – муніципалітети. Діяли столичний муніципалітет та 24 столичні адміністративні підрозділи. Загальна кількість мерів, заступників мерів та головних адміністраторів муніципалітетів складала 1 270 осіб. По найму у меріях населених пунктів працювали 9 446 громадських службовців [159, с. 43-45].

За даними МДААР, у 2004 році в общинних адміністраціях працювало 21 768 осіб, з них 4 337 мали статус державного службовця, 17 290 працювали на основі трудового права, а 141 працівник був стажистом.

Кмет, як орган виконавчої влади в общині, у своїй діяльності керується законодавством, актами ради общини та рішеннями населення. Гарантовано право общини на власність та самостійний бюджет, постійні фінансові джерела надходжень до якого визначаються законом. Згідно змін до Конституції

2007 року, рада общини визначає розміри місцевих податків та тарифів згідно законодавства.

Закон про місцеве самоврядування та місцеві адміністрації передбачає застосування принципу поділу влади при управлінні общиною. Колективний орган місцевого самоуправління – рада общини та орган виконавчої влади общини в особі кмета є відносно незалежними один від одного та від органів державної влади і не можуть бути розпущені чи звільнені державними інституціями. Керівник області має право призупиняти виконання незаконних актів рад общин та передавати їх на розгляд судів, а також відмінити акти кметів, що не відповідають нормам законодавства.

Таблиця 2.

Поділ общин за населенням, територією та населеними пунктами

Групи общин	Кількість общин		Населення		Територія		Населені пункти	
	Кільк.	%	тис. чол	%	Тис.кв.км	%	Кільк.	%
До 5 тис. мешк.	32	12,1	104,5	1,4	7538,7	6,8	306	5,7
5-10 тис.	71	26,9	514,5	6,7	20164,2	18,2	966	18,1
10-20 тис.	74	28	1027,4	13,3	30049,9	27,1	1527	28,6
20-30 тис.	38	14,4	933,2	12,1	20942,7	18,9	898	16,8
30-50 тис.	17	6,4	646,5	8,4	11302,3	10,2	492	9,2
50-75 тис.	14	5,3	860,1	11,1	9461,8	8,5	665	12,5
75-100 тис.	8	3	694,9	9	4269,9	3,8	221	4,1
100-300 тис.	7	2,7	1044,3	13,5	5584,1	5	212	4
300 тис. – 1 млн.	2	0,8	661,7	8,6	339,5	0,3	7	0,1
Понад 1 млн.	1	0,4	1231,6	16	1348,9	1,2	38	0,7
Загалом	264	100	7718,8	100	111001,9	100	5332	100

Підготовлено за матеріалами Аналітичної доповіді [10].

Область є адміністративно-територіальною одиницею для проведення регіональної політики, здійснення державного управління та забезпечення відповідності між національними та місцевими інтересами. Область має свою територію, межі,

населення, назву та адміністративний центр. Територія області складається з територій включених до неї общин. При її створенні враховуються фізично-географічні особливості території та наявність міста – традиційного культурного й економічного центру з наявною соціальною й технічною інфраструктурою та транспортною доступністю до нього населення області.

Управління областю здійснює з допомогою обласної адміністрації керівник («управител»), який призначається Радою Міністрів. Керівник області забезпечує здійснення державної політики, відповідає за захист національних інтересів, дотримання законодавства, громадський порядок та здійснює адміністративний контроль. Ст. 144 Конституції передбачено, що державні органи та їх представництва на місцях здійснюють контроль за відповідністю актів місцевого самоврядування законодавству. Водночас ст. 145 гарантується право ради общини у судовому порядку відстоювати свої права. Організація та порядок діяльності органів місцевого самоуправління і місцевої адміністрації визначається законом.

Обласні адміністрації порівняно невеликі й мало структуровані. Наприклад, обласна адміністрація в області Варна налічує 47 осіб (керівник області, три заступники, головний секретар, загальна адміністрація (15 осіб) та спеціалізована адміністрація (47 осіб).

У вересні 1994 року Болгарія підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнявши таким чином європейські принципи організації та діяльності місцевого самоврядування. Слід відзначити, зокрема, цілеспрямоване впровадження принципу децентралізації влади.

Діяльність місцевого самоуправління в Болгарії регулюється в першу чергу Законом про місцеве самоуправління та місцеві адміністрації, а також законами Про місцевий розвиток, Про устрій територій, Про адміністративно-територіальний устрій Болгарії, Про місцеві вибори, Про власність общин, Про бюджети общин, Про місцеві податки та тарифи, Про територіальний поділ столичної общини та великих міст [153].

На середину 1990-х років у Болгарії склалася система управління з установ центрального уряду, які мали також власні децентралізовані органи та установ місцевого самоврядування. У кожній з восьми областей загальну владу від імені уряду здійснювали обласні управителі. У кожній з областей було по кілька округів, до яких, в свою чергу, входили муніципалітети. Проте через брак коштів створення округів затягувалося.

На думку болгарських вчених [159, с. 56], муніципальні реформи створили характерне безладдя, типове для будь-яких великих перемін. Нові незалежні муніципалітети успадкували стару систему закладів освіти, охорони здоров'я, культури та комунальної служби, пристосованих до роботи в централізованій системі. Маючи обов'язки, муніципалітети не мали відповідних для їх реалізації організаційних засобів та фінансових ресурсів. Відсутність досвіду співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування приводило до конфліктів між ними, які посилювалися політичним суперництвом. Гостро стояло й питання кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Тому необхідність поглиблення реформ була очевидною.

Згідно закону про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія, що увійшов в дію 5 січня 1999 року, країна поділена на 28 областей, активно розглядалися питання економічного районування. Варто зауважити, що пропозиції щодо економічного районування неодноразово вносилися болгарськими вченими. Так, академік А. Бешков пропонував поділ на 7 економічних районів – три в Північній Болгарії (Західномізізійський, Середньомізізійський, Східномізізійський) та чотири в Південній Болгарії (Софійський, Піринський, Тракійсько-Родопський, Південно-Східний).

Професор Т. Йорданов в 50-х роках ХХ століття запропонував поділ на 5 економічних районів – два у Північній Болгарії (Північнозахідний та Північносхідний) і три в Південній Болгарії (Південнозахідний, Марішко-Родопський та Південносхідний).

У 1989 році групою авторів було запропоновано поділ на 9 економічних районів.

Згідно Закону про регіональний розвиток від 20 лютого 2004 року створено 6 районів планування: Північно-західний (Видинська, Врацьська та Монтанська області), Північно-центральний (Русенська, Великотирнівська, Габровська, Плевенська та Ловецька області), Північно-Східний (Варненська, Тирговищенська, Шуменська, Разградська, Силістрицька та Добрицька області), Південно-західний (Софія, Софійська, Кюстендильська, Благоевградська та Перницька області), Південно-центральний (Пловдивська, Кержаліська, Пасарджицька, Смолянська та Старозагорська області) та Південно-східний (Бургаська, Сливенська та Ямбольська області).

У межах районів планування визначаються райони цілеспрямованого впливу для проведення державної політики регіонального розвитку. Критеріями визначення цих районів є урбанізованість, економічна ефективність, технічна інфраструктура, соціальна інфраструктура, зайнятість населення та рівень безробіття, територіальна структура, положення району. Відповідно болгарськими дослідниками виділяються такі типи районів цілеспрямованого впливу, як район економічного зростання, район промислового падіння, відсталий прикордонний район, відсталий сільськогосподарський район, відсталий гірський район, столична община [189].



Рис. 1. Карта адміністративного поділу Республіки Болгарія станом на 2012 рік

З 2005 року Республіка Болгарія поділена на Північну (Північно-Східний, Північно-Центральний та Північно-Західний райони) та Південну (Південно-Східний, Південно-Центральний та Південно-Західний райони) частини, які є соціально-економічними районами й, згідно домовленості з Євростатом, визнані відповідними 1 ступеню європейської номенклатури територіальних одиниць (NUTS).

Таблиця 3.

Показники областей Болгарії станом на 2009 рік

№ п/п	Назва області	Територія в кв.км.	Населення	Кількість адмін.-терит. одиниць та населених пунктів		
				общин	міст	сіл
1	Благоєвградська	6 449.5	341 245	14	13	263
2	Бургаська	7 748.1	423 608	13	19	235
3	Варненська	3 818	462 218	12	10	147
4	Великотирнівська	4 661.6	293 294	10	14	288
5	Видинська	3 032.9	130 094	11	7	134
6	Врацька	3 619.7	243 039	10	8	115
7	Габрівська	2 023	144 150	4	5	303
8	Добричська	4 719.7	215 232	8	7	207
9	Кирджалійська	3 209.1	164 019	7	5	464
10	Кюстендильська	3 051.5	162 622	9	7	173
11	Ловечська	4 128.8	169 951	8	8	142
12	Монтанська	3 635.5	182 267	11	8	121
13	Пазарджикська	4 459	310 741	11	13	104
14	Перницька	2 392	149 856	6	6	165
15	Плевенська	4 337	312 018	11	14	109
16	Пловдивська	5 962	715 904	18	18	197
17	Разградська	2 637	152 417	7	6	96
18	Русецька	2 803	266 213	8	9	74
19	Силистрицька	2 846	142 003	7	5	113
20	Сливенська	3 544	218 474	4	6	113
21	Смолянська	3 193	140 067	10	8	234
22	Софійська	7 059	273 252	22	18	265
23	Софія (міська)	1 345	1 173 988	1	4	34
24	Старозагорська	5 152	370 665	11	10	192
25	Торговищецька	2 716	137 689	5	5	191
26	Хасковська	5 470	277 483	11	10	247
27	Шуменська	3 390.2	204 395	10	8	143
28	Ямбольська	3 335.5	156 080	5	4	105
	Болгарія загалом	110 910	7 640 240	264	255	4974

Опрацювання власне за даними сайтів МДААР та органів місцевого самоврядування РБ

Слід також відзначити, що згідно ч. 3, статті 4 Закону про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія передбачена можливість функціонування для задоволення промислових чи курортних потреб згідно рішення Ради Міністрів (національний рівень) чи рад общин (місцевий рівень) селищних утворень, що не мають постійного населення.

Підготовка до вступу до ЄС включала й посилення уваги до регіонального розвитку, який визначався відповідному законі 2004 року як «процес формування та здійснення політики досягнення збалансованого і стійкого розвитку адміністративно-територіальних одиниць». Національна стратегія регіонального розвитку Республіки Болгарія на період 2005-2015 років враховувала європейські підходи, зокрема, проголошувалася необхідність зростання регіональної конкурентоздатності на основі економіки знань. Ставилося завдання створення відповідної інфраструктури (транспортної, екологічної, бізнесової).

Значна увага приділялася питанням фінансування регіонального розвитку. Так, в період 1990-х років активно використовувалася допомога в рамках програми ФАР (близько 1 млрд євро). Ця допомога посилилася на початку 2000-х років. Наприклад, у 2002 році Болгарія з цього джерела отримала майже 123 млн. євро, які були спрямовані на проекти розвитку громадянського суспільства, розвиток правосуддя, підготовку державних та самоврядних інституцій до використання фондів ЄС. У 2004 році використано вже 208,3 млн. євро, які були спрямовані переважно на проекти, пов'язані з євроінтеграцією.

Після вступу Болгарії до ЄС фінансова допомога зросла. Вона отримувалася, насамперед, з таких структурних фондів, як Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд, Європейський фонд орієнтації та гарантування землеробства, Фонд згуртування. Основна частина цих коштів спрямовувалася на регіональний розвиток.

Основним компетенціями органів місцевого самоуправління в Болгарії є управління майном общини, її підприємствами, фінансами, розвиток території общини та її населених пунктів, дошкільна, початкова, основна та середня освіта, охорона здоров'я, культурна сфера (театри, бібліотеки, музеї), самодіяльність, місцеві традиції, комунальна сфера, соціальна допомога, охорона навколишнього середовища, спорт, туризм та громадський відпочинок).

Фінансова самодіяльність обшин гарантована Конституцією та законами про бюджети обшин та про місцеві податки і тарифи. Бюджет общини є публічним і контролюється населенням через раду общини. Кмет общини складає проект бюджету і вносить бюджетні пропозиції до Міністерства фінансів для узгодження із державним бюджетом. Інформація щодо майбутнього бюджету доводиться до відома мешканців общини та подається на затвердження раді общини. Законодавчо регламентована приходна частина бюджету передбачає власні надходження, визначені законодавчо державні дотації та субсидії і субвенції з державного бюджету. За підрахунками болгарських науковців, вже в 1990-х роках спостерігалася тенденція до зростання фінансової самостійності общин. Так, до 1994 року частка власних доходів у бюджеті общин складала 56 %, у 1995 – 58 %, у 1996 – 67 %, а у 1997 році – 72 %. [154, с. 10]. Аналіз свідчить, що доля власних надходжень у бюджеті общини зростала і у наступні роки., досягаючи понад 70 %. Майже 90 % витрат з бюджету общини спрямовуються на поточні справи – освіта (31 %), охорона здоров'я (29 %), соціальні послуги, ремонти тощо [154, с. 7-8].

Болгарські общини активно використовують своє конституційне право на об'єднання як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні. Так, діє Національна співдружність общин у Республіці Болгарія, яка є активним посередником між общинами та державою [172]. На веб-сайті цієї організації можна знайти нормативні документи, інформацію про общини, проекти, видання з питань діяльності самоврядування тощо. Крім того, існують об'єднання общин для вирішення конкретних проблем. Активно функціонує неурядова організація – фонд «Реформа у місцевому самоуправлінні» [253]. На офіційному веб-сайті фонду можна знайти підбірки нормативно-правових актів, методичні рекомендації, електронні адреси общин та інформацію про них, проекти, гранти тощо. Активізує діяльність також створена у 2005 році Національна асоціація обшинних службовців [169].

Розпорядженням Ради Міністрів 7 березня 2007 року створено Фонд органів місцевого самоуправління в Болгарії, як інструмент регіонального розвитку. Його місією є підтримка зусиль болгарських общин та їх об'єднань у процесі розробки та здійснення оперативних програм розвитку сільських районів. Фонд надає позики органам місцевого самоуправління під пільгові відсотки [250].

Важливо відзначити динаміку розвитку місцевого самоуправління в Болгарії. Наприклад, послідовно проводиться принцип децентралізації, що проявилось, зокрема, у прийнятті Радою Міністрів Стратегії модернізації державної адміністрації на 2003-2006 роки, яка містить розділ «Децентралізація» [237], а у 2006 році – Стратегії децентралізації [234] та плани їх реалізації.

Складність проблем регіонів та общин примусила болгарських законодавців вдатися до створення спеціалізованих територіальних адміністрацій, які мають статус юридичної особи та створюються для вирішення спеціальних питань (регіональні інспектори чи інспекції, агенції, районні центри, дирекції, фонди, інститути тощо). Значну роль у регіонах відіграють представництва міністерств. Наприклад, Міністерство фінансів має одинадцять адміністрацій (агенція митниці, фінансова інспекція, комісія по торгівлі тощо). Їх розмір та територіальний охоплення є різними. Із дев'яноста таких територіальних органів 27 є у всіх областях, інші охоплюють по кілька областей, треті є надобщинними, а четверті співпадають із общинами. Практикується також створення при керівниках областей координаційних рад з найважливіших питань – регіонального розвитку, праці, безпеки, захисту навколишнього середовища тощо.

В останні роки в Болгарії посилюється робота щодо удосконалення надання послуг органами влади. Принципи якісного управління, серед яких слід виділити зв'язки з громадськістю, респонсивність, ефективність, відкритість та прозорість, компетентність, етичність, інноваційність, стабільність, передбачають концентрацію зусиль на таких напрямках розвитку місцевого самоуправління як планування та моніторинг діяльності, удосконалення правової бази, представництво, захист інтересів місцевого населення, покращення якості послуг тощо [208].

Важливим етапом модернізації публічної влади стало вироблення загальних правил організації адміністративного обслуговування та затвердження наказом міністра державної адміністрації та адміністративної реформи М. Василева від 4 липня 2007 року № В-50 «Списку уніфікованих назв адміністративних послуг. Для центральної адміністрації було визначено 1663 послуги, для обласних адміністрацій – 40, для спеціалізованих територіальних адміністрацій – 130, для адміністрацій общин – 250.

Посилюється роль громадськості в процесах управління місцевим розвитком. Мешканці общини можуть реалізувати свої права в основному через чотири форми волевиявлення: місцевий референдум, вибори, загальні збори та підписка.

Основною формою впливу виборців на управління общиною є місцеві вибори, на яких виборці дають оцінку кандидатам та їх програмам.

Через місцеві референдуми вирішуються питання місцевого значення, які знаходяться в компетенції органів місцевого самоврядування чи передбачені законом. Такий референдум може проводитися в цілій общині чи в її частині – районі, кметстві, населеному місці, залежно від характеру питання, що вирішується. На місцевому референдумі не можуть вирішуватися питання, що відносяться до бюджету, податків чи інші питання, порядок вирішення яких регламентовано законом. Рішення про проведення референдуму приймає рада общини більшістю голосів. Ініціативу щодо проведення референдуму повинні підтримати не менше 25 % виборців, або не менше 25 % депутатів, Ініціатором референдуму може бути також кмет общини чи керівник області. Аналогічні права ініціативи референдуму в районі, кметстві чи населеному пункті. Витрати на референдум фінансуються з місцевого бюджету. Референдум вважається законним, якщо участь у ньому взяли більше половини виборців.

Загальні збори є формою прямої участі виборців у вирішенні питань місцевого характеру. На загальних зборах общини, району, кметства чи населеного пункту вирішуються питання благоустрою, правила користування майном общини тощо.

Шляхом підписки вносяться пропозиції до ради общини. Підписана не менше 25 % пропозиції направляється голові ради общини, який у місячний термін зобов'язаний внести її на розгляд ради [154, с. 8-9].

Робота щодо удосконалення місцевого самоврядування в Болгарії продовжується. Відбувається активне громадське обговорення цієї проблеми. Основними цілями декларується зростання участі громадян в роботі органів самоуправління, покращення послуг на рівні общини та регіону, посилення прозорості дій органів самоуправління, удосконалення їх відносин з органами державної влади. Головними напрямками досягнення цих цілей вважаються удосконалення законодавства, посилення ролі координаційних рад, покращення співпраці

різних секторів та рівнів управління тощо. Посилюється і робота з людськими ресурсами.

Аналіз свідчить, що адміністративно-територіальні реформи в Болгарії на рівні областей та округів проводилися в середньому раз на десять років: з 1878 р. до 1934 р. існували округи, з 1934 до 1949 – області, з 1949 до 1987 – округи, з 1987 – області. Більш стабільним був рівень общин. Кількість областей була відносно стабільною – від 7 до 9, а кількість округів – від 12 до 30. Отже, по суті нинішні області відповідають статусу округів, що викликає, на нашу думку, необхідність їх укрупнення.

IV. МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

4.1. Оптимізація управління публічною адміністрацією

Досвід Болгарії підтверджує думку про складність вирішення питання управління державною адміністрацією, зокрема, проведенням адміністративної реформи та реформування державної служби [146]. Характерною рисою організації виконавчої влади в Болгарії в останні роки соціалізму та в період посткомуністичної трансформації була її постійна реорганізація.

У новій Конституції Республіки Болгарія (1991 р.) відзначалося, що загальне керівництво державною адміністрацією здійснює Рада Міністрів (ст. 105. п. 2). У ті роки на базі Інституту державного і економічного управління при Раді Міністрів створено Центр з адміністрації, а з 1996 року – у Раді Міністрів створено спеціальний відділ з питання адміністративної реформи.

Відділом парламентських досліджень у Народних зборах проводилося вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду проблематики законодавчого забезпечення реформування органів влади. Проте, яскраво проявилися термінологічний хаос та відсутність єдиних понятійних категорій, що дослідники пов'язують з впливом різних адміністративних систем. Наприклад. В 1997 р. в Болгарії діяли одна дирекція, сім агентств, сім комітетів, два фонди, дванадцять комісій, п'ять рад, відомство тощо.

У травні 1997 року в Болгарії створено Міністерство державної адміністрації, першим керівником якого був представник СДС Маріо Тагаринський. Аналіз стану болгарської адміністрації того часу засвідчив її хаотичність, різноманітність структури та термінології тощо. Нове міністерство мало організувати роботу для забезпечення відповідності болгарської адміністративної системи європейським принципам.

Прийнятий 5 листопада 1998 року Закон про адміністрацію встановив більш чітку адміністративну структуру – міністерства, агенції і комісії, принципи організації їх діяльності та регламентував внутрішню структуру. Для впровадження норм закону органам влади було надано час – до грудня 1999 року.

Проте вже в кінці 1998 року парламентська опозиція поставила питання про відставку М. Тагаринського, підставою

для чого називалися порушення при заповненні декларації. Але представниками лівих вказувалися й дійсні причини відставки: «У міністерстві державної адміністрації панує хаос і свавілля та управлінська некомпетентність, а в державній адміністрації насаджуються страх політичних репресій, що недопустимо в правовій і демократичній державі» [186]. Тому з грудня 1999 року прем'єр-міністр Іван Костов зайняв і посаду міністра державної адміністрації, що було визнанням важливості міністерства.

В ті роки було введено в дію чи підготовлено низку нормативно-правових актів, які спрямовувалися на регламентацію дій органів влади та їх службовців. У серпні 1999 року увійшов в дію Закон про державних службовців, який мав сприяти впровадженню нової культури державної служби для забезпечення ефективності та прозорості дій органів влади. На це ж спрямовувався й схвалений у грудні 2000 року Радою Міністрів Кодекс поведінки державних службовців. Посиленню відкритості й прозорості публічної адміністрації сприяв Закон про доступ до публічної інформації, що увійшов в дію з липня 2000 року.

Нова політична сила – Національний рух «Сімеон II», яка перемогла на виборах 2001 року та сформувала свій уряд, проголосила одним із пріоритетів проведення адміністративної реформи. 24 липня 2001 року у новому уряді на посаду міністра державної адміністрації був призначений Димитр Калчев, який мав докторську ступінь з проблематики впровадження адміністративних послуг («єдине вікно», електронне урядування). Не випадково вже в грудні 2002 року урядом було схвалено Концепцію впровадження стандартів адміністративного обслуговування

У листопаді 2001 року змінами до Закону про державну адміністрацію введено розмежування між політичною та адміністративною відповідальністю.

На початку 2000-х років за пропозицією управителів областей розглядалося питання про створення територіальних підрозділів міністерства державної адміністрації, але ця ініціатива залишилася нереалізованою.

На наш погляд, найважливішим досягненням початку 2000-х років стала розробка Стратегії модернізації державної адміністрації від приєднання до інтегрування (2003-2006 роки), яка була затверджена Рішенням № 671 Ради Міністрів від 24.09.2003 року. Ключовими напрямками Стратегії були інституційний розвиток, децентралізація державного управління, адміністративне обслуговування, управління

людськими ресурсами, контроль та звітність, використання кращих практик [237]. У травні 2003 року створено Раду з модернізації державної адміністрації, яка стала відповідальною за реалізацію Плану в рамках Стратегії.

Значні зусилля спрямовувалися на протидію корупції. Радою Міністрів було прийнято Національну антикорупційну стратегію та Програму її реалізації. Створено Комісію боротьби з корупцією.

З 2001 року запроваджено практику підготовки доповідей про стан державної служби [Додаток 3]. Відповідне рішення було прийнято Радою Міністрів 11 жовтня 2001 року. На той час в Болгарії діяло 115 адміністративних структур (14 міністерств, 27 структур при Раді Міністрів та 73 структури при міністерствах). У першій доповіді відзначено позитивні наслідки проведеної роботи. Водночас наголошувалося на необхідності активізації роботи щодо забезпечення ефективності роботи адміністрацій, посилення контрольної діяльності інспекторатів, роздержавлення частини послуг, децентралізації тощо.

Проте ці завдання було реалізовано лише частково. Так, згідно Доповіді за 2005 рік, відзначалася необхідність концентрації зусиль на реформах. Загальна кількість адміністративних структур в центральній адміністрації зросла до 226 (16 міністерств, 21 структура при раді міністрів, 181 структура при міністрах та 8 державних інституцій при Народних зборах), з них 38 структур було створено у 2005 році.

Так, рішенням Народних зборів Республіки Болгарія від 16.08.2005 р. створено Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи (далі – МДААР), яке очолив Ніколай Василев – молодий політик, який у попередньому уряді займав посади прем'єр-міністра та міністра транспорту і зв'язку. Нове міністерство стало єдиним центральним органом влади, який розробляв, організував, координував і контролював здійснення державної політики в області створення та розвитку адміністративних структур, управління людськими ресурсами в державній адміністрації, надання адміністративних послуг громадянам та бізнесу й реалізації електронного уряду. Воно було структуровано у 11 дирекцій (173 працівники). Загальна адміністрація була організована в 3 дирекції (Адміністративно-правове обслуговування та людські ресурси, Фінансово-економічна діяльність та управління за кризи, зв'язки з громадськістю та протокол). Спеціальна адміністрація організувалася у 8 дирекцій (Організаційний розвиток

адміністративних структур, Управління людськими ресурсами в державній адміністрації, Інспекторат державної адміністрації, Адміністративне регулювання та обслуговування, Електронний уряд, Управління проектами та програмами, Європейська координація та міжнародне співробітництво, Регіональна координація.

Перед міністерством було поставлено амбітне завдання досягнення необхідної спроможності та цілісності модернізації болгарської державної адміністрації шляхом зниження недовіри громадян до державних інституцій, посилення комунікацій з громадськістю та прозорості дій органів влади. Основними пріоритетами діяльності міністерства було визначено модернізацію та організаційний розвиток державної адміністрації, навчання та розвиток людських ресурсів, розвиток електронного уряду; покращення та спрощення адміністративного регулювання і обслуговування, зростання прозорості і поваги в державній адміністрації, сприяння процесу європейської інтеграції та зростанню адміністративної спроможності в умовах повноправного членства в ЄС, регіональну координацію.

Крім того, перед міністерством було поставлено й завдання щодо створення і розвитку адміністративних структур: розробка політики оптимізації структур в державній адміністрації та координація її виконання; здійснення методичного керівництва й координація діяльності органів виконавчої влади по розвитку їх адміністрацій; пропозиції щодо ефективного використання коштів.

У сфері ефективного управління людськими ресурсами в державній адміністрації основними завданнями МДААР були: розробка стратегії розвитку людських ресурсів в адміністраціях; здійснення методичного керівництва та координування діяльності з управління людськими ресурсами в окремих адміністраціях; організація й координування розробки прогнозів та планів щодо людських ресурсів в державній адміністрації; керівництво розробкою методичних матеріалів з питання проведення конкурсів для державних службовців, здійснення контролю за процедурою набору, підбору та призначенню державних службовців; розробка політики доходів і соціальною політикою щодо службовців державних адміністрацій (спільно з міністерством праці та соціальної політики і міністерством фінансів).

В період 2008-2010 років реалізувалося 15 програм, у роботі яких було зайнято майже 1300 працівників. Робота в рамках програм дозволяла залучати кваліфіковані кадри, наприклад – наукові – до співпраці на певний період та поєднувати фінансування з різних джерел.

Таблиця 4

Міністри державної адміністрації (1997-2005 рр.) і державної адміністрації та адміністративної реформи (2005-2009 рр.)

уряд	прізвище	дати	партія
84	Маріо Тагаринський	21 травня 1997 – 21 грудня 1999	СДС
84	Іван Костов	21 грудня 1999 – 24 липня 2001	СДС
85	Димитр Калчев	24 липня 2001 – 17 серпня 2005	незалежний
86	Ніколай Василев	17 серпня 2005 – 27 липня 2009	НДСВ

Джерело: [221].

11.12.2006 року Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи отримало нагороду Болгарської асоціації розвитку та управління людськими ресурсами в категорії «Цілісна командна діяльність». Нагорода була присуджена за впровадження політики ефективного управління людськими ресурсами, впровадження нових, адаптованих до болгарських реалій технологій управління, сприяння зростанню авторитетності державної служби. Відзначено плідну роботу міністерства при підготовці проектів нормативно-правових актів, успішне проведення першого конкурсу [67].

Постановою Ради Міністрів № 192 від 5 серпня 2009 року була створена Рада з адміністративної реформи (далі – РАР) як консультативний орган при Раді Міністрів для координації урядової політики зі здійснення загального керівництва державною адміністрацією [221]. Функції колишнього МДААР було розподілено серед інших центральних органів влади, основним з яких стало Міністерство фінансів, що підтверджує думку про фіскальний характер реформи.

Постановою Ради Міністрів № 283 від 27 листопада 2009 року затверджено Положення про організацію та діяльність РАР, а розпорядженням голови Ради Міністрів № Р-152 від 30 грудня 2009 року визначено її Секретаріат. Робота РАР організовується у формі засідань.

14 жовтня 2009 року відбулося перше засідання Ради. Всього ж у 2009 році проведено 4 планових та одне позапланове засідання, на яких обговорено проект Положення про організацію та діяльність Ради з адміністративної реформи, пріоритети адміністративної реформи, пропозиції щодо оптимізації структури адміністрації, концепцію розвитку Інституту публічної адміністрації, можливості використання оперативної програми «Адміністративна спроможність» для підтримки реформи, аналіз оплати праці в державній адміністрації, включаючи додаткове матеріальне стимулювання.

Були прийняті рішення про рівне право голосу всіх представників міністерств та членів ради з усіх питань, що обговорювалися, а також – про необхідність узгодження з Радою всіх проектів актів щодо створення, реорганізацію та ліквідацію адміністративних структур, про систематизацію і аналіз даних міністерств відносно зарплати та інших винагород та можливостей додаткового матеріального стимулювання їх працівників. Запропоновано оптимізацію десяти органів влади: п'яти агенцій, трьох центрів, фонду та Національної служби. Було схвалено пропозиції щодо організаційного та програмного розвитку Інституту публічної адміністрації, який було запропоновано перейменувати в Інститут управління та публічної політики. Було актуалізовано роботу в рамках Оперативної програми «Адміністративна спроможність».

У 2010 році було проведено 14 засідань РАР. Серед інших варто виділити засідання 19 березня 2010 року, на якому визначено цілі адміністративної реформи на період до 2013 року: оптимізація державної адміністрації на центральному на територіальному рівнях; утвердження професійної державної служби з високим рівнем оплати та мобільності; підвищення ефективності державних інституцій; якісне адміністративне обслуговування та електронний уряд.

Схвалено ініціативу щодо створення сучасної державної адміністрації шляхом модернізації її організації, полегшення доступу до публічних послуг та зростання їх якості і досягнення ефективного використання публічних видатків. Відповідно виділено такі функції РАР: перегляд структури, діяльності та

організаційного стану управління у виконавчій владі, внесення пропозицій стратегічному керівництву про політику їх розвитку і вдосконалення; координація питань і проектів актів, пов'язаних із створенням, перетворенням і закриттям адміністративних структур для визначення їх функцій та чисельності; внесення пропозицій органам виконавчої влади щодо оптимізації дій адміністрації; внесення пропозицій виконавчій владі щодо удосконалення координації діяльності адміністрацій та звільнення їх від нехарактерних видів діяльності; внесення пропозицій щодо змін в нормативно-правових актах, пов'язаних з посадами, підбором і статусом службовців, а також щодо системи оплати праці в державній адміністрації; координації політики щодо вдосконалення адміністративних послуг; обговорення проектів стратегічних документів і нормативних актів, пов'язаних з: а) адміністративною реформою на центральному, обласному і общинному рівнях; б) адміністративними послугами; в) статусом державного службовця та управлінням людськими ресурсами в державній адміністрації; відстеження, аналіз і координація стану виконання Стратегії децентралізації, передбаченої в програмі по її реалізації; обговорення проектів нормативних актів, які мають істотний вплив на функції та обов'язки керівників губернаторів областей і общин, а також внесення пропозицій до органів державної влади; внесення її Головою на розгляд Ради Міністрів пропозицій щодо змін у застосуванні національного законодавства з питань децентралізації; координації діяльності та заходів, що вживаються органами державної влади, організаціями та установами і органів місцевого самоврядування в області децентралізації; підготовка і внесення до Ради Міністрів 31 травня поточного року щорічного звіту про виконання Стратегії децентралізації.

Схвалено ініціативу щодо створення сучасної державної адміністрації шляхом осучаснення її організації, полегшення доступу до публічних послуг та зростання їх якості і досягнення ефективного використання публічних видатків.

В рамках цієї ініціативи запропоновано здійснити перегляд функцій та діяльності адміністративних структур, ефективності структур у системі міністерств, організацію процесів і регуляторних режимів.

19 березня 2010 року Рада прийняла пропозиції Робочої групи щодо нової моделі оплати праці в державній адміністрації, яка мала такі характеристики: грошова

винагорода складається із постійної частини, яка залежить від відпрацьованого часу і змінну, негарантовану частину, яка пов'язана з досягнутими результатами і особливостями робочого процесу; уведено два види додаткової винагороди за досягнутими результатами (бонуси): поточні та цільові; уведено матричну шкалу – основні місячні зарплати за посадою визначаються диференційовано згідно мінімуму та максимуму для даної категорії посад. Ступінь диференціації визначається з урахуванням професійного досвіду та оцінки виконання функцій на посаді; зменшено додаткову винагороду за стаж; уведено додаткову постійну добавку. Ця концепція затверджена протокольним рішенням Ради Міністрів № 22 від 9 червня 2010 р.

28 квітня 2010 р. схвалено Методологію стратегічного планування, яка покликана забезпечити єдиний підхід при розробці в Болгарії стратегічних документів. План виконання заходів щодо оптимізації державної адміністрації було прийнято на засіданні Ради 19 липня 2010 року та затверджено Рішенням № 560 Ради Міністрів від 29 липня 2010 р. План містив 572 пункти за трьома напрямками: оптимізація функцій; покращення ефективності адміністративних структур; спрощення та полегшення адміністративних послуг. 23 вересня 2010 року прийнято Правила моніторингу виконання Плану, якими передбачено щомісячну звітність міністерств перед Радою. 26 жовтня 2010 р. було схвалено Стандарти проведення громадських консультацій, покликані унормувати роботу з підготовки і проведення ефективних консультацій органів влади з громадськістю, посилення прозорості та відкритості дій влади. Проекти документів повинні були публікуватися на порталі публічних консультацій.

21 грудня на оперативному засіданні Ради Міністрів прийнято Концепцію нової моделі Єдиного класифікатора посад в адміністраціях. Основою класифікації стала не вага адміністративної структури, а фактори, за якими оцінюються самі посади – знання та вміння, свобода прийняття рішень, вплив на прийняті рішення, відповідальність за роботу з громадянами та колегами. Було уведено нову посаду – «стажист», яка передує займанню посади молодшого спеціаліста в адміністрації. Було також дозволено розвиток по горизонталі, що сприяє експертам підвищувати свої знання та вміння без зайняття керівних посад.

Крім того, на засіданнях РАР у 2010 році було обговорено: пропозиції щодо оптимізації та реструктуризації в системі міністерств з метою скорочення витрат на 20 %, Концепцію Єдиної ланки контакту (згідно Закону діяльності по наданню послуг); Загальну стратегію електронного управління в Республіці Болгарія на 2011-2015 роки тощо.

Пошуки оптимального варіанту реформи публічної адміністрації було продовжено у 2011 році. Так, згідно Постанови Ради Міністрів № 30 від 10 лютого 2011 року змінено структуру Ради Міністрів та її адміністрації. Замість Дирекції державної адміністрації у структурі адміністрації Ради Міністрів створено дві ланки – секретаріат Ради з адміністративної реформи та секретаріат Ради по децентралізації й державному управлінню. Внесено відповідні зміни у положення про ці органи. Функції закритої Дирекції державної адміністрації розподілено між цими двома секретаріатами та відділом «Адміністративна і регіональна координація». 24 лютого 2011 року на засіданні Ради та 30 березня на засіданні Ради Міністрів заслухано Звіт про виконання Плану виконання заходів щодо оптимізації державної адміністрації у 2010-2011 рр.

Постановою Ради Міністрів № 69 від 18 березня 2011 року на Раду з адміністративної реформи було покладено функції по здійсненню політики електронного урядування, для чого у складі ради створено постійну робочу групу «Електронне управління». Створено також Комісію для методичного керівництва та оперативного контролю за діяльністю робочої групи. Пізніше функції з координації діяльності по виконанню заходів електронного урядування передано Раді з електронного управління, створеній Постановою ради Міністрів № 268 від 26 вересня 2011 року.

27 травня 2011 року схвалено Класифікатор посад, затверджений Радою Міністрів Постановою № 161 від 14 червня 2011 року. У новому Класифікаторі вперше запропоновано методику оцінки посад. На тому ж засіданні схвалено зміни до Закону про адміністрацію, які затверджено й рішенням Ради Міністрів № 399 від 6 червня 2011 року. Основні зміни спрямовано на проведення адміністративної реформи та оптимізацію державної адміністрації – чисельність адміністрації виконавчої влади не може збільшуватися. Передбачено створення постійних консультативних органів експертного характеру. Посилено вимоги до декларуванню майнового стану

Постановою ради Міністрів № 277 від 6 жовтня 2011 року Раду по децентралізації державного управління було закрито, а її функції передано Раді з адміністративної реформи. У зв'язку з цим, склад РАР було розширено шляхом введення до керівників трьох областей (Софія, Плевен, Пловдив), відповідальних представників органів місцевого самоврядування і місцевої адміністрації, запропонованих Керівною радою Національної спілки общин Республіки Болгарія. У розширеному складі рада засідає при обговоренні питань децентралізації.

15 листопада 2011 року схвалено Постанову про умови та порядок оцінювання діяльності службовців в державних адміністраціях. Основні зміни стосувалися поглиблення зв'язку цілей службовців та адміністрації та оцінки їх вкладу у діяльність свого підрозділу та адміністрації загалом. Дано чіткі визначення рівнів компетентності службовців та унормовано специфіку оцінювання керівників та рядових службовців. Уведено самооцінювання службовців та обговорення проблем під час підсумкової співбесіди з керівниками. Схвалено також проект Постанови про зарплату службовців державної адміністрації. Основною метою запровадження нової моделі є зростання оплати праці, недопускання її зменшення, створення зрозумілих правил формування та зростання заробітної плати, ув'язки винагородження з досягнутими результатами. Введено два типи оцінювання держслужбовців – річне та квартальне. Наслідки щорічного оцінювання враховуються при визначенні основної зарплати, а щоквартальної – додаткової винагороди за результатами роботи. Введено також додаткову винагороду – 5 % витрат на зарплату – для залучення службовців на посади особливо важливого значення.

Схвалено законопроект щодо змін та доповнень до Закону про державних службовців, однією з цілей якого стала уніфікація правового статусу всіх службовців, що займають певні посади в державній адміністрації. Внесено відповідні зміни до 11 законів, наприклад, «Про радіо та телебачення» (Рада з електронних ЗМІ), «Про Економічну і соціальну раду» (економічна і соціальна рада), «Про незалежний фінансовий аудит» (Комісія публічного нагляду за реєстрацією аудиторів) тощо. Друга основна ідея законопроекту полягає у розмежуванні оцінювання виконання як управлінського процесу від атестації, завданням якої є підвищення рангу державного службовця. Третя новація законопроекту полягає у забезпеченні конкурентоспроможності державної служби на ринку праці

через впровадження нової системи оплати праці як молодих, так і досвідчених держслужбовців. Зросла роль окладу у структурі заробітної плати, що спрямовувалося на посилення незалежності державного службовця та передбачуваності оплати його праці. З ініціативи Ради було впроваджено гнучкий робочий час в адміністраціях. Було рекомендовано органам влади встановлювати для працівників змінні межі робочого часу в період від 7.30 до 18.30 за умови збереження 8-годинного робочого дня та обов'язкового часу присутності на роботі з 10.00 до 16.00. Впроваджено також єдиний розмір (5 робочих днів) додаткової річної оплачуваної відпустки за ненормовану працю.

У 2012 році РАР провела 3 засідання. 28 лютого 2012 року прийнято Звіт про виконання Плану реалізації заходів щодо оптимізації державної адміністрації (серпень 2010 – лютий 2012 р.) за трьома напрямками – оптимізація функцій: зростання ефективності та результативності адміністративних структур; зменшення кількості та спрощення адмінпослуг.

Схвалено результати роботи щодо зниження рівня адміністративних бар'єрів.

У червні 2012 року РАР схвалила проекти підзаконних нормативно-правових актів, які згодом були затверджені Радою Міністрів (Класифікатор посад в адміністраціях, Положення про заробітні плати службовців в державних адміністраціях, Положення про умови та хід проведення оцінювання держслужбовців, Положення про посадові характеристики державних службовців.

28 листопада 2012 року було схвалено проект нового важливого документа – Стратегії розвитку державної адміністрації на 2013-2020 роки.

У 2013 році проведено суттєві зміни у організації та діяльності Ради з адміністративної реформи. Так, постановою № 73 Ради Міністрів від 21 березня 2013 року було змінено Статут Ради Міністрів. Функції секретаріату РАР стала відтепер виконувати дирекція «Модернізація і адміністрація».

Постановою № 157 Ради Міністрів від 1 серпня 2013 року функції РАР в сфері децентралізації було передано новоствореній Раді з децентралізації державного управління.

РАР провела у 2013 році 4 засідання, прийнявши близько 20 рішень. Так, 18 січня було схвалено Стратегію розвитку державної адміністрації на 2013-2020 роки та Пропозиції щодо цілей, пріоритетів і критеріїв в області адміністративної

спроможності й технічної допомоги в рамках програм на 2014-2020 роки; 9 серпня заслухано та обговорено доповідь щодо зниження адміністративного впливу на бізнес з боку обласних та обштинних адміністрацій, розглянуто методологію описання процедур і аналізу процесів надання адміністративних послуг, схвалено зміни до Класифікатора посад в адміністрації; 20 грудня схвалено новий проект Стратегії розвитку державної адміністрації (на 2014-2020 роки) та проект Концепції зміцнення Інституту публічної адміністрації і зростання його ролі в модернізації адміністрації на 2014-2016 роки.

У першій половині 2014 року РАР провела 3 засідання. № 1 березня розглянуто проект Плану виконання Стратегії розвитку державної адміністрації на 2014-2010 роки; План дій у зв'язку зі змінами Адміністративно-процесуального кодексу та стратегічні завдання розвитку електронного урядування. 6 червня затверджено доповіді Про діяльність РАР та Про стан адміністрації за 2013 рік. 19 червня розглянуто проекти внесення змін до Закону про державних службовців (регламентація колективних угод та затвердження права державних службовців на страйк), обговорено пропозиції щодо розробки правил справедливої заробітної плати для держслужбовців тощо.

Аналогічна робота проводилася й радою по децентралізації державного управління

Досвід Болгарії підтверджує думку про складність вирішення питання управління адміністративною реформою та державною службою. Змінювалася кількість міністерств та інших ЦОВВ, їх назви та структура. Наприклад, в середині 1990-х років в міністерствах діяли «служби», «ланки», «бюро», «центри», «інститути», які були змінені на головні дирекції, дирекції, відділи, сектори.

Можна виділити три етапи оптимізації управління державною службою та адміністративною реформою в Республіці Болгарія та їх особливості:

I етап – 1991-1997 роки (пошук оптимального варіанта управління державною адміністрацією);

II етап – 1997-2009 роки (централізація управління державною адміністрацією, створення та функціонування спеціального міністерства);

III етап – 2009-2014 роки (децентралізація управління державною адміністрацією при посиленні контролю з боку Ради Міністрів).

На наш погляд, створення спеціального міністерства сприяло модернізації публічної адміністрації Республіки Болгарія, що було особливо важливим на етапі підготовки до вступ до Європейського Союзу та в перші роки членства. У наступні роки пошуки оптимального варіанту управління державною службою та адміністративною реформою продовжувалися, проте й експерти (Т. Петрова, Т. Танєв та інші) [196; 243], й громадськість оцінюють їх критично, насамперед, через надмірне захоплення фінансовою стороною справи, розпорошеність зусиль і відповідальності тощо. На наш погляд, доцільнішим було б відновлення спеціального державного органу, який би концентрував відповідальність та ресурси для проведення реформ.

4.2. Удосконалення кадрового забезпечення публічної адміністрації як неодмінна умова її модернізації: організаційні та етичні питання

Модернізація публічної адміністрації здійснюється за багатьма напрямками, одним із найважливіших з яких є «становлення професійної, політично-нейтральної та авторитетної цивільної служби, спрямованої на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини та громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти. Публічна цивільна служба повинна стати справді професійною, ефективною та прозорою» [217, с. 22].

В Конституції Республіки Болгарія неодноразово згадується термін «державна служба» (наприклад, статті 65, 68, 95 тощо) в широкому розумінні слова. Так же широко трактується цей термін і в рішенні конституційного суду від 6 квітня 1993 року: «діяльність, що здійснюється від імені держави й реалізує повноваження передбачених для цього в Конституції органів».

В Конституції наголошується, що державні службовці є виконавцями волі й інтересів нації, при виконанні своєї служби вони мають керуватися лише законами й бути політично нейтральними.

Державні службовці перебувають у адміністративно-правових та трудових відносинах з роботодавцем, яким є держава. Призначення на посаду державних службовців відбувається на основі конкурсу чи трудового договору.

У Законі про державних службовців (1999 р. зі змінами) визначено, що державний службовець – це особа, яка на основі адміністративного акту про призначення займає платну штатну посаду в державній адміністрації і сприяє органу державної влади при здійсненні його повноважень. Посади, які займають державні службовці визначені у Класифікаторі посад в адміністраціях, який приймається радою міністрів та публікується в «Державному віснику».

Згідно закону до категорії державних службовців не віднесені одноособові органи та їх заступники, члени колегіальних органів, члени політичного кабінету чи експерти та радники при них, виконавці технічних функцій в адміністраціях.

В залежності від характеру службової діяльності та професійної підготовки державні службовці поділяються на керівників та експертів.

Вищими державними службовцями вважаються особи. Які займають посади головного секретаря, секретаря общини, головного директора головної дирекції, директора дирекції чи керівника інспекторату.

З 2008 року, коли було внесено відповідні зміни до Закону про державних службовців, державним службовцем може бути болгарський громадянин чи громадянин іншої держави – члена ЄС чи Швейцарії, досяг повноліття, не підпадає під заборону, не має судимості за навмисний злочин, не позбавлений права займати певні посади, відповідає специфічним вимогам, що передбачені в нормативно-правових актах щодо даної посади.

Введено обмеження щодо роботи близьких осіб, займання іншою діяльністю тощо, окрім викладацької діяльності у вищих навчальних закладах.

При прийомі на державну службу не допускається дискримінація. Привілеї чи обмеження, пов'язані з расою, національністю, етнічною належністю, статтю, походженням, релігією, переконаннями, членством у політичних чи інших громадських організаціях, особистим, суспільним і майновим становищем тощо.

Ранги державних службовців в Болгарії поділено на дві групи – «нижчі ранги» та «вищі ранги», які мають по п'ять ступенів. При першому вступі на державну службу особам, що не мають стажу присвоюється нижчий ранг, а для осіб, що мають професійний досвід за даним напрямом діяльності органом призначення визначається ранг згідно мінімально передбаченого в Класифікаторі посад в адміністраціях.

Підвищення рангу залежить від рівня щорічної оцінки діяльності державного службовця.

У 2010 році секретаріатом Ради адміністративної реформи проведено аналіз тенденцій реально зайнятих в секторі державного управління в період з 2001 по 2009 роки (Таблиця 5) [221].

Таблиця 5

Зайняті в секторі державного управління Болгарії в період 2001-2009 років (за джерелами фінансування)

Джерело фінансування	Роки								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Всього	88071	89018	10467	11009	122271	125528	125672	118682	11849
Республіканський бюджет	42987	43707	56921	61595	71974	74268	73535	73390	73420
Місцевий бюджет	29345	29188	28490	30318	32305	34583	35805	35258	35291
Інші джерела фінансування*	15739	16123	18656	18786	17999	16667	16332	10034	9737

* частина організацій з економічної діяльності в сфері державного управління фінансувалися з Фонду «Соціальне забезпечення», інших фондів та в рамках програм, що реалізувалися державними інституціями та органами місцевого самоврядування.

За цей час населення Болгарії зменшилося на 4,1% – з 7 891 095 до 7 563 710 чоловік, а кількість зайнятих в секторі державного управління зросла на 34, % або на 30 378 осіб. В середньому по країні співвідношення кількості службовців до кількості населення складало 1 до 90 у 2001 році, а у 2009 році – вже 1 до 64. Піку зростання кількості службовців було досягнуто у 2007 році.

Виконання державної служби ґрунтується на основі принципів законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічного підпорядкування.

Оптимізація взаємодії публічної адміністрації, тобто органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами, формування громадянського суспільства вимагають

вдосконалення як змістовної, так і формальної сторони цієї взаємодії, тому великого значення набувають питання забезпечення етики публічної служби та якісна підготовка кадрів.

Українськими вченими досліджено зарубіжний досвід роботи з кадрами. Питання етики державної служби розкрито, насамперед, в працях М. Рудакевич [218], яка наголошує на необхідності інтегрування української державної служби в європейський етичний простір. Нами вивчався досвід забезпечення етики державної служби у Болгарії, Казахстані, Польщі та Росії, що дозволило не лише виявити закономірності, а й національні особливості. Болгарський досвід підтверджує необхідність створення стрункої етичної системи, яка б узгоджувала цілі людини і суспільства.

На наш погляд, доцільно сконцентруватися в першу чергу на досвіді запровадження етичних засад в діяльність публічної адміністрації, оскільки він є результатом досить скрупульозної роботи над вивченням світових та європейських зразків і вже апробований протягом кількох років. Слід зауважити також про необхідність критичного осмислення цього досвіду, врахування як досягнень, так і помилок зарубіжних колег, а також існуючих відмінностей як в традиціях здійснення влади, так і в менталітеті населення, а значить – і службовців, що важливо, враховуючи моральні основи етики.

У процесі аналізу цивільної служби зарубіжних держав нами виявлено зв'язок рівня професійних та етичних якостей службовців, що підтверджує важливість постійної роботи з державними службовцями.

Болгарські вчені відзначають, що найважливішим критерієм етичності державної служби є відповідність їх дій таким поняттям як «суспільний інтерес» («публічний інтерес»), який має бути сформульований і закріплений в законі.

Поряд із суспільним інтересом існують й інші цінності, які визначають на даний момент критерії етичної поведінки. Такими є, наприклад, цінності державної влади, які не завжди співпадають із суспільним інтересом. Для забезпечення етики публічної адміністрації важливе значення мають такі категорії, як «повага до закону», «запобігання конфлікту інтересів», «службова відповідність», «дотримання процедур», «відповідальність», «компроміс» тощо [97, с. 5-6].

Варто взяти до уваги й зауваження таких безумовних авторитетів з питань розвитку публічної адміністрації європейських держав, як Д. Босаер та К. Демке щодо етики в

державних адміністраціях країн ЄС [29]. Ці вчені пишуть, що в країнах ЄС зростає суспільна увага до протидії неетичній поведінці. Проте помітним є різне сприймання цінностей, залежно від держав. Так, в Болгарії, як і в більшості держав ЄС, впроваджено суворі заборони на отримання держслужбовцями подарунків, в інших країнах ці обмеження слабші. Високо оцінено цими авторами й реформування публічної адміністрації в Болгарії на початку 2000-х років, насамперед, з точки зору впровадження нової системи управління з урахуванням компетентностей та заслуг с. 54. Згідно соціологічних опитувань, за рівнем сприйняття корупції в Болгарії переважає політична корупція (57 %), далі йдуть адміністративна (50 %) та економічна (47 %). Підкупи зареєстровано у всіх видах публічної адміністрації [29, с. 75].

Аналіз свідчить, що на забезпечення етики державної служби в Болгарії, як і в інших посткомуністичних країнах, впливають як зовнішні, так і внутрішні фактори, які осмислені болгарськими вченими та враховуються в роботі щодо нормативно-правового, організаційного та методичного забезпечення роботи з кадрами публічної адміністрації.

Серед зовнішніх факторів виділено такі як:

- інтернаціоналізація та глобалізація суспільного життя;
- необхідність для адміністрації реалізувати вимоги, що виникають в результаті підготовки та членства в Європейському союзі;
- реформування публічної адміністрації;
- посилення уваги суспільства до адміністрації;
- зміни у соціальних і моральних нормах;
- взаємодія державного сектора та бізнесу;
- обмеженість ресурсів органів влади;
- вимоги громадянського суспільства;
- посилення самостійності адміністративних ланок, децентралізація та деконцентрація публічного управління.

До внутрішніх факторів відносять такі:

- загальні правила діяльності державної служби;
- внутрішні правила контролю та звітності;
- пошуки справедливості та однакових вимог до всіх службовців;
- відповідальність та стимули;
- навчання та підвищення кваліфікації.

Досвід Болгарії підтверджує наявність традиційних професійних цінностей державних службовців, таких як: оцінка за

заслуги, удосконалення, ефективність, економія, безсторонність, вірність суспільним інтересам тощо. В той же час, з'являються і стверджуються нові цінності: оцінка за якість, інновації, ініціативність, творчість, здатність до публічної служби тощо.

Важливим фактором забезпечення етики державної служби є проведення якісного кадрового відбору, що гарантується, насамперед, дотриманням передбаченої законодавством конкурсної процедури. Закон про державних службовців значною мірою гарантує таке проведення конкурсів на основі принципів дотримання рівних можливостей, відбору за професійними якостями та відкритості й прозорості.

Принцип рівних можливостей передбачає доступ до державної служби всіх громадян Болгарії, які відповідають визначеним у законі критеріям, а також їх оцінювання під час конкурсу за єдиними підходами.

Принцип відбору за професійними якостями передбачає врахування під час конкурсу рівня професійних знань та вмінь кандидатів, необхідних на відповідній посаді.

Принцип відкритості та прозорості передбачає публічність проведення конкурсу та інформування громадськості про його хід і результати.

До обов'язків державних службовців згідно закону віднесено, насамперед, сприяння реалізації прав та свобод громадян. Державні службовці зобов'язані виконувати свої функції точно, добросовісно й безпристрасно, відповідно норм законодавства, не проявляючи грубості, невихованості чи неповаги до громадян.

Зобов'язуючи державного службовця виконувати відповідні закону акти органів влади та керівників, закон застерігає його від виконання неправомірних доручень та регламентує дії державного службовця у цьому випадку.

Наголошено також на недопустимості конфлікту інтересів, пов'язаного із сімейними та іншими зв'язками.

Поведінка державного службовця має відповідати нормам етики, зокрема, Кодексу поведінки службовців в державній адміністрації, який було прийнято Постановою Ради Міністрів № 126 від 11 червня 2004 року. Кодекс визначив правила поведінки державних службовців та мав за мету підвищення суспільної довіри до їх професійності та моральності, а також – зростання іміджу державної служби [117]. Виділено відносини з громадянами, професійну поведінку, конфлікт інтересів, взаємовідносини з колегами, особиста поведінка тощо. При

вступі на державну службу державного службовця мусять познайомити з кодексом.

Щороку до 30 квітня державний службовець має заповнювати декларацію щодо свого майнового стану та доходів за попередній рік.

Водночас передбачено й захист прав державного службовця: на заробітну плату, на відпочинок, на відпустку (службову, для виконання громадянських обов'язків, соціальну та безоплатну): на підвищення кваліфікації та перекваліфікацію за кошти відповідної адміністрації; на підвищення в ранзі та посаді: на соціальне та медичне забезпечення; на безпечну працю тощо.

Передбачено право державного службовця на вільне висловлювання своєї точки зору щодо відповідності закону та доцільності даних йому доручень.

Державні службовці можуть бути членами політичних партій, якщо спеціальним законом не встановлено заборони. Державні службовці також можуть об'єднуватися у професійні організації

Передбачено також право державних службовців на страйк, якщо їх вимоги, пов'язані зі службовими відносинами не будуть задоволені.

Удосконалення державної служби є вимогою громадськості й постійно декларується органами влади. Так, в лютому 2013 року Професійне об'єднання державних службовців виступило з Декларацією, в якій висловлено стурбованість розвитком подій та кризою в державному управлінні. Відзначено, що в такій ситуації зростає роль державних службовців, проте політична еліта систематично підтримує в суспільстві та ЗМІ думку, що державні службовці масово некомпетентні та нелояльні. Різко впав престиж державної служби. Криза довіри до державних службовців посилює недовіру населення до влади, що вимагає знаходження та впровадження рішень, які б сприяли деполітизації державної служби, професіоналізації та етизації [47].

Болгарськими вченими робилися неодноразові спроби аналізу причин існуючих проблем. Так, М. Младенов вважає, що, по перше, переважна більшість державних службовців не мають належної юридичної освіти, яка б дозволила їм сприймати законодавство як систему; по-друге, для якісної роботи потрібно не лише сліпо виконувати букву закону, а забезпечувати реалізацію його духу; по-третє, наявна тенденція

виконувати в першу чергу найбільш термінові документи. Часто державні службовці забувають, що вони не лише несуть службу, а й виконують місію [165].

Ретроспективний аналіз болгарської державної служби свідчить про значну увагу до її розвитку як з боку суспільства, так і з боку держави. На думку багатьох болгарських дослідників, реформи, проведені під час підготовки до вступу в ЄС, призвели до значного поліпшення в її стані. Сильні сторони болгарської адміністрації стали ще більш помітним в період кризи. В умовах зниження попиту на робочу силу з боку та зниження заробітної плати привабливість державної адміністрації як роботодавця зросла.

Основні переваги державної адміністрації, як роботодавця, можна звести до таких основних пунктів:

Вищий рівень безпеки зайнятості та трудових гарантій, які менше залежить від ринкових умов;

Суворе дотримання норм трудового законодавства щодо соціального забезпечення працівників, дотримання вимог щодо робочого часу та умов праці;

Регулярна виплата заробітної плати, хоча вона й нижча, ніж у приватному секторі. Крім того, деякі міністерства ввели схеми і додаткові фінансові стимули, які можуть значно збільшити зарплату окремих державних службовців;

Можливості для професійного та кар'єрного зростання і просування по службі, в тому числі й в інститутах ЄС;

Можливості для участі в різних формах навчання (освоєння спеціальних знань, удосконалення знання іноземних мов, освоєння інформаційних технологій, розвиток лідерських якостей та навичок);

Кращі перспективи для людей з обмеженими можливостями. У 2008 році були прийняті поправки до Закону про державних службовців, які зобов'язують адміністрації з більш ніж 50 співробітниками визначати не менше 2 відсотків посад для осіб з обмеженими можливостями, а адміністрації зі штатом від 26 до 50 осіб – виділяти принаймні одне місце.

Разом з тим, проявляються і проблеми болгарської адміністрації:

Значний рівень корупції, що підриває довіру громадян та авторитет державної служби;

Відсутність впевненості в професіоналізмі державних службовців та слабкий зв'язок професійного рівня з кар'єрним зростанням;

Погана мотивація державних службовців у зв'язку з низькою заробітною платою, поганою організацією праці та суб'єктивністю оцінок продуктивності. Це одна з головних причин високого рівня зміни кадрів в адміністрації;

Проблема управління людськими ресурсами залишається незалежно від реформ. Досить часто персонал не розглядається як стратегічний ресурс;

Залишається тенденція щорічного збільшення частки з найстаріших співробітників, і постійного зниження частки наймолодших. Так, у 2007 році більшість працівників державних адміністрацій мали вік від 41 до 50, а частка молодих працівників віком до 30 років становила 12,1 % працівників в адміністрації;

Серйозною проблемою є постійно зростаюча частка вакансій, близько третини з яких залишаються вакантними протягом більше шести місяців. Причин тому багато (погане управління, відсутність планування наступності, складність конкурсних процедур, відсутність кандидатур, які б відповідали вимогам, що пред'являються до освіти і досвіду для призначення на роботу, відсутність мотивації для прийомі на роботу в адміністрації, бажання зекономити фонд оплати праці тощо).

Такі тенденції були неодноразово підтвержені за результатами опитування експертів та державних службовців. Так, проведене у вересні та листопаді 2007 року опитування виявило, що загалом існуюча система оплати праці в державних адміністраціях оцінювалася позитивно, ніхто не пропонував її анулювати чи замінити. Проте, було висловлено низку критичних зауважень та пропозицій:

1. Збільшити основну зарплату в такі терміни аби максимально заохотити працівників (висловлювалися думки, що якісна робота не винагороджується);
2. Зменшити частку зарплати, не пов'язану безпосередньо з виконанням функцій (наприклад, доплату за вислугу років);
3. Розробити заходи для залучення на державну службу кращих фахівців;
4. Запобігати надмірній плинності кадрів (наголошувалося, що необхідність проведення конкурсів, організації стажування та навчання потребують додаткових витрат).

4.3. Завдання та напрями розвитку системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців

Проведений нами порівняльний аналіз реформування освітніх систем у колишніх соціалістичних країнах свідчить про наявність як спільних рис, викликаних процесами глобалізації, так і особливостей, що є наслідком таких факторів, як національні освітні традиції та школи, рівень інтеграції країни до європейських інституцій тощо.

У Болгарії та інших державах Центральної і Східної Європи освітні реформи, як і всі інші, відбуваються радикальніше, ніж в Україні, що особливо проявилось на етапі підготовки та вступу до Європейського Союзу.

Проблема підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи досліджується у монографії та низці статей Г. О. Опанасюк. Перераховуючи спільні завдання адміністративної реформи для країн Центральної та Східної Європи, Г. О. Опанасюк виділяє і «створення дієвої державної служби та її розвиток як обов'язкового елемента громадянського суспільства й економічного зростання країни, що забезпечить стабільність держави» [184, с. 22]. Г. О. Опанасюк виділяє такі тенденції становлення й розвитку системи підготовки державних службовців у період трансформації суспільства: адекватність підготовки кадрів державного апарату змінам перехідного періоду; кількісне та якісне зростання; зближення національних систем підготовки державних службовців [184, с. 36-45].

Менш дослідженою залишається проблема підготовки фахівців у сфері європейської інтеграції, зокрема – іноземний досвід та можливості його застосування в Україні. Частково це питання проаналізовано у нашому дослідженні [214, с. 56-76]. Проаналізований нами досвід Республіки Болгарія та Республіки Польща свідчить, що відсутність потрібної кількості належно підготовлених кадрів була відчутною під час підготовки цих країн до вступу до Європейського Союзу та адаптації в ньому. Хоча досить значна робота щодо підготовки працівників публічної адміністрації в цих державах проводилася, але були і прорахунки. Тому варто врахувати як позитиви, так і недоліки в роботі, оскільки завчасна турбота про підготовку таких фахівців в Україні видається необхідною.

Нова освітня парадигма теорії державного управління проаналізована в кількох публікаціях професора Н. Арабаджийського [15; 16; 17; 21], який відзначає, що

професійна освіта спеціалістів для потреб державної служби є специфічною формою соціально-освітніх процесів взаємодії між викладачами та особами, що навчаються, в ході яких формуються комплексні знання та вміння. Професійне навчання покликане забезпечити ефективність державної служби при наданні різних державних послуг.

Відзначаються традиції підготовки державних службовців. Так, ще в період 1970-х років в економічних інститутах Народної Республіки Болгарія викладалася теорія управлінської діяльності.

Реформа освітньої сфери почалася в Болгарії з 1989 року. Ступеневе навчання було введено в Болгарії згідно Закону про вищу освіту 1995 року, а до того тривали дворічні дискусії в академічному середовищі. Значною була і роль програми TEMPUS. Більша частина спільних програм була спрямована на розробку магістерських програм у різних галузях знань.

В 1990-х роках до програми підготовки студентів багатьох спеціальностей було введено дисципліни з основ управління та менеджменту. Вже в 1993 році у Новому Болгарському університеті (НБУ) впроваджено першу в Болгарії магістерську програму з публічного управління, а роком пізніше – бакалаврську. Програма була створена болгарським авторським колективом на чолі з доцентом Л. Георгієвим, на той час – директором Департаменту публічної адміністрації НБУ, за консультативної допомоги професора Р. Бейкера (США). Наступного року впроваджену бакалаврську програму, яка дістала позитивну оцінку зарубіжних експертів.

Як наголошує Н. Арабаджийський [21], ці програми відрізнялися від аналогічних програм з державного управління, які використовувалися в колишніх соціалістичних державах, оскільки метою програми «Публічне управління» було підготовка службовців для потреб різних структур системи публічної адміністрації, яка визначає смисл існування влади – надання публічних послуг, а метою програми «Державне управління» є підготовка працівників для органів державної виконавчої влади, які реалізують державне управління.

У 1993-1995 роках навчання спеціалістів для болгарської публічної адміністрації почали також Господарська академія «Д. А. Ценов» (Свищов), Університет «Св. Климент Охридський» (Софія), Університет національного і світового господарства (Софія) та інші вищі навчальні заклади.

З 1997 року спеціальність «Публічне управління» включено до Державного реєстру, що стимулювало її введення у багатьох

вищих навчальних закладах. Радою Міністрів було прийнято постанову щодо єдиних державних вимог для набуття спеціальності «Публічна адміністрація», якою затверджено 19 обов'язкових дисциплін для бакалаврської програми (основи управління, управління людськими ресурсами, комунікації та зв'язки з громадськістю, контроль в публічній адміністрації, економіка, фінанси, облік, введення до права, основи публічного права, основи приватного права, право Європейського Союзу, політика та публічна влада, державна влада і державна адміністрація, місцева влада і адміністрація, державна політика і стратегії, соціологія, регіоналістика, якісні методи в управлінні, інформаційні системи і технології).

У наступні роки було проведено оцінювання програм та прийнято нову постанову Ради Міністрів, яка більше враховувала вимоги часу, наприклад, серед обов'язкових 17 дисциплін вводилися такі, як конституційне право, основи публічної адміністрації, інформаційні системи та технології тощо.

У 1999 році Болгарія була однією з 29 країн, які підписали Болонську декларацію, що мало суттєвий вплив на реформування освітньої галузі з урахуванням європейських вимог. Реалізація цілей Болонської декларації давала відповідь на питання, що потрібно зробити у сфері підготовки кадрів на шляху до Європейського Союзу. Було сформульовано відповідні цілі до 2010 року:

- створення конкурентоспроможної системи вищої освіти з метою підвищення шансів для випускників болгарських вищих навчальних закладів отримати роботу в Європі;
- введення двох циклів навчання. Навчальна ступінь, отримана після завершення першого циклу дає право отримати освіту вищого рівня та можливість доступу до європейського ринку праці. Другий цикл дає магістерську чи докторську ступінь, як у багатьох європейських країнах;
- введення системи освітніх кредитів, подібної до європейської системи трансферу кредитів, як засобу зростання мобільності студентів;
- зростання мобільності, особливо шляхом подолання бар'єрів для пересування громадян;
- зростання співпраці в сфері оцінки якості шляхом розробки співставних критеріїв та методологій;
- посилення європейських вимірів вищої освіти через розробку навчальних програм, між інституційного співробітництва, мобільності та інтегрування програм підготовки.

Два цикли навчання (доступневий та післяступневий) ґрунтуються на традиційній англо-американській моделі. Бакалаврські програми враховують вимоги сучасності та створюють можливість для наступного підвищення рівня освіти. Більшість магістерських програм підготовлені з урахуванням іноземного досвіду та з викладанням англійською мовою, що робить ці програми основним інструментом підвищення конкурентоздатності національної системи освіти.

Слід взяти до уваги спостереження болгарських науковців, зокрема, професора Й. Кузманової, що більша частина працевластів та й самі студенти спочатку не бачили смислу введення ступеневої освіти. На ринку праці була відсутня диференціація в оплаті праці згідно із різними навчальними ступенями. Тому було поставлено завдання створення чітких кваліфікаційних характеристик на всі спеціальності, розробки магістерських програм із врахуванням практичного чи наукового спрямування випускників, посилення конкурентоспроможності болгарської вищої освіти, збільшення кількості магістерських програм мовами країн ЄС, підтримка співпраці болгарських вищих навчальних закладів з іноземними. Ставилися також завдання зробити навчання в Болгарії привабливим для іноземних студентів та збільшувати кількість докторських програм спільно із європейськими інституціями.

Поправки до Закону про освіту в 1999 році передбачали можливість після отримання базової вищої освіти вибору магістерської чи докторської програми. Система освітньо-кваліфікаційних ступенів успішно впроваджувалася в практику, і у 2001 році болгарські університети випустили перших бакалаврів.

Рішенням ради Міністрів № 85 від 14.02.2002 року було затверджено Стратегію навчання службовців адміністрації [238], спрямовану на створення умов для передбаченого законодавством професійного та службового розвитку службовців адміністрації

У 2002-2004 роках було видано низку нормативних документів, що сприяли створенню системи прозорих та порівнюваних ступенів. Наприклад, Класифікатор галузей вищої освіти та професійних напрямів (Постанова № 125 Ради Міністрів від 24.06.2002 г.) включає 9 галузей та 52 професійні напрями згідно із Міжнародними стандартами класифікації освіти ЮНЕСКО – ISCED-97. Класифікатором регламентовано професійний напрямок «Адміністрування і управління». Впроваджено було також єдині державні вимоги до

кваліфікаційних ступенів «бакалавр», «спеціаліст» та «магістр» з публічного управління. Для підготовки відповідних програм болгарськими вченими широко використовувалися матеріали з теорії управління бізнесом

Наступні зміни до Закону про вищу освіту внесено у 2004 році. Вищі навчальні заклади було зобов'язано використовувати сумісну з європейською систему кредитів. У наступні роки гармонізація болгарської системи вищої освіти реалізовувалася через удосконалення системи внутрішнього контролю та оцінки якості, звільнення навчальних закладів від зайвих процедур, що не гарантують зростання якості освіти тощо. Аналіз свідчить, що у сфері акредитації в Болгарії було прийнято «регламентований» тип, заснований на італійському підході, що передбачає суворі правила та принципи акредитації, часто засновані на стандартах управління якістю ISO 9001. Зокрема, саме так оцінюються приватні навчальні заклади. Серед інших переваг болонської системи варто відзначити зростання мобільності викладачів, дослідників та студентів, впровадження європейських стандартів вищої освіти та міжінституційне співробітництво, інтегрування програм підготовки фахівців.

Предметом обговорення в Болгарії було і питання, які фахівці потрібні у сфері європейської інтеграції. Наприклад, варто звернути увагу на пропозицію готувати таких фахівців, як програмісти із знанням іноземних мов, перекладачі, мовознавці, консультанти – зі знанням країн-членів ЄС, спеціалісти в різних галузях європейської інтеграції: політологи, правознавці тощо, викладачі та PR спеціалісти. Були вироблені також рекомендації щодо розмірів та розташування центрів європейського навчання. Враховуючи тенденцію децентралізації освіти, Центрам рекомендувалося мати велике приміщення для лекційної роботи та два невеликих, обладнаних мультимедійною технікою, для проведення семінарів. Пропонувалося мати власний готель для іноземних експертів. Зверталася увага на необхідність омолодження викладацького складу, звернення уваги не лише на академічні регалії, а й на практичний досвід лекторів та тренерів.

Важливою складовою кадрового забезпечення публічної адміністрації стала система заходів щодо створення сучасної системи підготовки фахівців для державних органів та місцевого самоврядування. На початку 2000-х років цією проблемою опікувалося Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи (МДААР). Хоча ініціативу проявляли і вищі навчальні заклади.

Так, у 2004-2005 навчальному році в НБУ створено нові бакалаврські програми «Адміністрування та управління» та магістерські програми «Публічне управління». Подібні програми почали впроваджуватися й в інших вищих навчальних закладах.

Значна увага звертається на забезпечення поєднання теоретичної та практичної підготовки, впровадження нових форм та методів навчання, використання зарубіжного досвіду тощо. Наприклад, використовуються такі позааудиторні форми навчання, як стажування, практика, підготовка проекту, самостійна та науково-дослідницька робота тощо. Відсоток теоретичних курсів зменшується разом зі складністю програм. Так, у бакалаврських програмах він складає 74 %, магістерських – 44 % [21].

На початку 2000-х років болгарська державна адміністрація включала 512 адміністративних структур, з них 220- структури центральної влади, 28- обласні, 264 – обштинні. У цих структурах було зайнято 81 тисяча службовців, з них 28 тисяч мали статус державного службовця. Ключовим елементом ефективної сучасної політики у сфері людських ресурсів в адміністраціях є удосконалення системи постійного розвитку компетентності, професійних вмінь та кваліфікації службовців. Варто звернути увагу на тенденцію до зростання кількості службовців, які щорічно підвищували свою кваліфікацію. Так, у 2001 році пройшло навчання 6539 службовців, а у 2004 році – вже 29797. Одним із пріоритетів МДААР є охоплення якомога більшого кола держслужбовців якісним мовним, комп'ютерним та спеціалізованим навчанням.

Важливо, що при розробці навчальних програм з'ясувалася і думка держслужбовців. Опитування грудня 2005-січня 2006 років показали, що 48 % респондентів пов'язували навчання з підвищенням компетентності, 63 % – вважали, що вони потребують навчання у сфері комп'ютерних вмінь, 79 % – орієнтувалися на додаткові мовні вміння, 44 % – сподівалися отримати додаткову інформацію щодо адміністративно реформи, а 79 % відзначили необхідність вивчення політики ЄС. Аналіз дослідження показав необхідність вивчення таких питань функціонування ЄС, як адміністративна спроможність, сучасні управлінські теорії та практики, вміння підготовки документів, ведення переговорів та діалогу.

Опитування державних службовців 2009 року, засвідчили, що першочерговим напрямом зростання рівня їх компетентності стала проблематика, пов'язана із інституціями та правом

Європейського Союзу; другий напрям пов'язаний із засвоєнням інформаційних технологій, третій – з умінням практичного застосування нормативно-правових актів, четвертий – з розвитком аналітичних умінь, п'ятий – з розвитком комунікативних вмінь. Переважною формою навчання було названо обмін досвідом та вивчення кращих практик (68,5%), на друге місце було поставлено короткотермінові семінари (67,2%), на третє – дискусії (30,8%), далі – конференції (17,9%), дистанційне навчання (11,1%).

Показовим є каталог начальних програм Професійного об'єднання державних службовців Республіки Болгарія для вищих чиновників на 2011 рік, який містить такі теми, як формулювання політики та розробка стратегії, стратегічне управління в публічному секторі, громадські консультації та взаємодія з громадянським суспільством, розвиток лідерських умінь, попередження корупції та конфлікт інтересів, адміністративний процес, управління людськими ресурсами, європейські принципи та практики гарного управління, управління конфліктами, комунікації бізнесу з адміністраціями тощо. Заняття пропонувалися в основному у формі короткотермінових семінарів (1-2 дні).

Навчання працівників державної адміністрації проводили різні навчальні заклади, що призводило до відчутної різниці у формі, тривалості, методології та якості навчання. Так, у 2008 році з 51 акредитованого вищого навчального закладу у 22 здійснювалося навчання зі спеціальності «Адміністрування і управління» ступенів «бакалавр» і «магістр». У 12 ВНЗ готували фахівців для державної служби. Тому створення інформаційного банку сертифікованих навчальних програм, роз'яснення навчальним закладам потреб адміністрації збільшили можливість покращення навчання. У Болгарії було розроблено Цілісну стратегію навчання державних службовців, згідно з якою усі адміністрації зобов'язані готувати річні плани навчання службовців. Щорічні витрати на забезпечення навчання зросли з 0,8% до 2% фонду заробітної плати.

Серед навчальних закладів варто виокремити Інститут публічної адміністрації та європейської інтеграції (ШАСІ), який створено як виконавчу агенцію при міністрі державної адміністрації.

Іншими інституціями, пов'язаними із навчанням держслужбовців, є Школа публічних фінансів, Дипломатичний інститут, Національний інститут правосуддя. Проте, найбільше службовців проходять навчання у Новому болгарському

університеті, Університеті св. Климента Охридського, Фондації реформування місцевого самоврядування, Фондації «Відкрите суспільство», іноземних університетах та неурядових організаціях і приватних навчальних центрах. Болгарський досвід свідчить про необхідність диверсифікації системи освіти за умови наявності координаційного центру.

Заслуговує на увагу болгарський досвід реалізації програми «Старт в кар'єрі». Згідно неї безробітні молоді люди віком до 29 років, які мають вищу освіту за фахом «Публічна адміністрація», можуть подавати документи на роботу за спеціальністю. За три роки дії Програми (2003-2005) в її рамках працювали 1614 молодих громадян, більшість з яких стали постійними працівниками. Список вакансій розміщено в мережі Інтернет.

Активно використовується і фінансова допомога ЄС. Загальний фінансовий пакет Єврокомісії для Болгарії передбачає на 2007-2009 роки понад 4,7 млрд євро. Важливою умовою євроінтеграції є вміння використовувати європейські фінансові фонди. Необхідні теоретичні та практичні знання пропонує сертифікована програма «Управління європейськими проектами». Її завданням є надання фундаментальних знань щодо законодавчої, фінансової та інституціональної складової фондів ЄС, основних принципів їх дії, тенденції розвитку.

Отже, в Болгарії на сьогодні створено досить ефективну систему підготовки кадрів для інтеграційних процесів, яка орієнтується на завдання забезпечення конкурентоспроможної системи освіти з урахуванням вимог практики. Значна увага в Болгарії звертається на забезпечення вивчення держслужбовцями іноземних мов, що вважається неодмінною умовою успішної роботи з урахуванням вимог ЄС.

Проаналізований нами досвід Республіки Болгарія свідчить, що відсутність потрібної кількості належно підготовлених кадрів була відчутною під час підготовки цих країн до вступу до Європейського Союзу та адаптації в ньому. Хоча досить значна робота щодо підготовки працівників публічної адміністрації в цих державах проводилася, але були і прорахунки. Тому варто врахувати як позитиви, так і недоліки в роботі, оскільки завчасна турбота про підготовку таких фахівців в Україні видається необхідною.

Проявилися такі тенденції становлення й розвитку системи підготовки державних службовців у період трансформації суспільства: адекватність підготовки кадрів державного апарату змінам перехідного періоду; кількісне та якісне зростання;

зближення національних систем підготовки державних службовців.

Важливим є усвідомлення, що реформування системи освіти працівників органів влади має бути зорієнтовано на кінцевий результат. Компетентний та аполітичний управлінець зуміє не тільки підготувати гарний проект закону, але також вміє і зобов'язаний вказати публічній владі наслідки політичних рішень. Людські ресурси є вирішальною ланкою в організації суспільства, забезпеченні його функціонування та розвитку. Це збірне поняття охоплює працівників різних сфер діяльності, як керівників, так і виконавців. Крім того, специфіка державної служби та служби в органах місцевого самоврядування полягає і у внутрішній диференціації працівників за рівнем та напрямками діяльності конкретних органів влади. Отже, їх підготовка, а особливо – перепідготовка та підвищення кваліфікації, неминуче мають бути диференційованими, враховуючи не лише галузеву специфіку, а й особливості регіону.

Необхідним є комплексний підхід до трансформації освіти в контексті європейської інтеграції. Програма підготовки та перепідготовки фахівців у сфері європейської інтеграції повинна ув'язуватися із системними змінами у галузі освіти загалом та в системі підготовки працівників публічної адміністрації, зокрема. Констатуючи децентралізацію процесу набуття знань, водночас важливо відзначити, що основні підходи до модернізації системи підготовки та перепідготовки кадрів повинні вироблятися на центральному рівні з урахуванням наявного власного та іноземного досвіду.

Відзначаючи безсумнівні напрацювання у сфері організації навчання болгарських держслужбовців, варто відзначити і певні недоліки: низький рівень спроможності держслужбовців у деяких сферах (мовні та комп'ютерні навички, стратегічне планування, управління проектами), низький рівень управління людськими ресурсами в держадміністраціях, відсутність кар'єрного планування та індивідуального аналізу потреби у навчанні, незастосування принципу мобільності до держслужбовців, недостатня спроможність ІПАЄІ як координаційного закладу тощо.

V. МОДЕРНІЗАЦІЯ ТЕХНОЛОГІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

5.1. Удосконалення адміністративних послуг в Республіці Болгарія: ретроспективний аналіз

Як відзначалося у звіті про реалізацію в період 90-х років ХХ століття Програми SIGMA щодо підготовки публічної адміністрації держав Центральної та Східної Європи до єдиного адміністративного простору, процес європейської інтеграції сприяє удосконаленню діяльності органів влади, стимулюючи держави-кандидати до проведення реформ [198, с. 14]. Одним з найважливіших завдань адміністративної реформи є удосконалення надання адміністративних послуг, що повинно корінним чином змінити відносини громадян та юридичних осіб з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Дане питання належить до актуальних проблем сьогодення як в розвинених державах, так і у країнах, що розвиваються. Головною метою проголошується зміна ідеології «панування» держави над людиною» на ідеологію «служіння» держави інтересам людини. У цьому напрямі в Україні протягом останніх років проведено значну роботу як з точки зору нормативно-правового забезпечення, так і щодо технологічних можливостей. Суттєвим кроком на шляху правових та соціальних реформ в державі, євроінтеграції України стало ухвалення Верховною Радою України Закону України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI «Про адміністративні послуги». На черзі складні завдання організаційного, кадрового, фінансового, технологічного та методичного забезпечення реалізації положень закону, вирішення яких може полегшити вивчення та врахування зарубіжного досвіду.

Осмилення шляхів удосконалення відносин держави з громадянським суспільством загалом та удосконалення надання адміністративних послуг, зокрема, належать до актуальних тем, що знайшли гідне відображення в дослідженнях українських вчених (І. Коліушко, А. Колодій, М. Лесечко, А. Ліпенцев, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошук, А. Чемерис та інші). Можна констатувати теоретичне осмилення проблеми та адаптацію досвіду розвинених держав, наприклад, –

Канади [166]. Проте малодослідженим залишається досвід посткомуністичних країн.

Задекларована урядом Болгарії 2 лютого 1998 року «Стратегія створення сучасної адміністративної системи Республіки Болгарія» серед інших цілей проголошувала необхідність покращення адміністративного обслуговування громадян та юридичних осіб шляхом уведення ринкових механізмів в управлінські структури; регламентації можливості приватизації адміністративних послуг при збереженні державного контролю та захисту інтересів громадян і юридичних осіб; впровадження сучасних інформаційних технологій при наданні адміністративних послуг та створення механізму контролю за якістю наданих послуг й обмеженням корупційних можливостей [236].

Цей рамковий документ сприяв відображенню проблеми надання адміністративних послуг у всіх документах, які готувалися для регламентації діяльності органів влади. Так Закон про адміністрацію передбачав здійснення загальною адміністрацією адміністративного обслуговування громадян та регламентував діяльність виконавчих агенцій як спеціальних структур для здійснення адміністративного обслуговування.

Закон про державних службовців визначав обов'язки державних службовців, в т.ч. й з питань адміністративного обслуговування, які були деталізовані у затвердженому міністром державної адміністрації 29 грудня 2000 року Кодексі поведінки державних службовців.

Спеціальний Закон про адміністративне обслуговування фізичних та юридичних осіб, що увійшов у дію 6 листопада 1999 року, регламентував основні правила та принципи надання адміністративних послуг (законність, швидкість, доступність, якість). Дія Закону поширювалася й на організації, що надавали суспільні послуги (водопостачання, каналізації, тепlopостачання, електропостачання, газопостачання тощо). Удосконалення надання адміністративних послуг пов'язувалася з їх концентрацією в одному місці, що концептуально відповідало принципу «Єдине вікно».

Конкретні заходи щодо удосконалення надання адміністративних послуг були розглянуті на засіданні Ради Міністрів 1 червня 2000 року й регламентовані у протокольному рішенні.

Проте незадоволення громадян та бізнесу з приводу отримання адміністративних послуг змусили владу на початку

2000-х років посилити увагу до цієї проблеми. Стратегічно важливою стала прийнята «Стратегія модернізації адміністрації – від приєднання до інтеграції» [237].

Рішенням Ради Міністрів від 29 грудня 2002 року було прийнято «Концепцію покращення адміністративного обслуговування в контексті принципу «Єдине вікно» [122]. Метою Концепції було удосконалення системи надання адміністративних послуг шляхом визначення основних понять, інтегрування інформації, процесів та послуг, розвитку електронного урядування тощо.

В концепції визначено основні поняття:

– «адміністративна послуга» застосовано в широкому розумінні слова, як «взаємовідносини між адміністрацією і третіми особами з приводу спрямованості пошуків задоволення законних інтересів, які охоплюють надання інформації, документів та здійснення певних дій»;

– «адміністративне обслуговування» роз'яснювалося як процес надання послуги відповідною організацією адміністрації;

– «громадська послуга» роз'яснювалася як послуга, що надана громадськими організаціями, уповноваженими надавати адміністративні послуги, та послуги, надані суспільству юридичною особою.

Публічна послуга розуміється як сукупність адміністративних послуг в широкому розумінні слова та громадських послуг.

Інтегроване адміністративне обслуговування характеризувалося як адміністративне обслуговування з використанням інтегрованої інформації як в рамках однієї адміністрації, так і між окремими адміністраціями і/чи юридичними особами, що надають публічні послуги на основі єдиного реєстру інформації.

Визначення «електронний уряд» відповідало трактуванню, що застосовано в Декларації Брюссельської Конференції міністрів, відповідальних за е-уряд (2001 р.): надання послуг громадянам та бізнесу країни державною адміністрацією електронним шляхом та через використання технологій з метою стимулювання до участі в демократичних процесах та полегшення життя громадян та спрощення середовища для бізнесу.

Визнаючи певні позитивні досягнення в роботі по наданню публічних послуг, Концепція регламентувала шість напрямів удосконалення:

– формування загального бачення урядом шляхів удосконалення адміністративного обслуговування;

- визначення стратегічних принципів організації адміністративного обслуговування;
- впровадження концепції «Єдине вікно»;
- діяльність адміністрації щодо удосконалення міжвідомчої координації;
- спрощення для бізнес-середовища;
- впровадження електронного уряду.

Було визначено та роз'яснено в таблицях вісім стратегічних принципів надання адміністративних послуг в Болгарії:

1. Відношення до всіх споживачів послуг рівно, чесно й люб'язно.
2. Відкрите спілкування та надання повної інформації.
3. Консультування зі всіма зацікавленими сторонами для удосконалення роботи.
4. Впровадження механізмів зворотного зв'язку з клієнтами та висновки з отриманих коментарів.
5. Урізноманітнення доступу до послуг через різні канали.
6. Спільна праця для надання удосконалених комплексних послуг.
7. Створення й популяризація стандартів обслуговування та оприлюднення результатів діяльності за тими стандартами.
8. Вивчення, вимірювання й публікація оцінок рівня задоволеності клієнтів.

Основна увага в Концепції зверталася на впровадження обслуговування за принципом «Єдине вікно», яке розумілося як єдине місце доступу до всіх послуг певної адміністративної структури чи єдине місце доступу до послуг кількох «горизонтальних» адміністрацій.

Було посилено увагу також і до звітності про проведену роботу. Окрім введених за протокольним рішенням Ради Міністрів від 1 червня 2000 року квартальних звітів, запроваджувалося щорічне надання звіту Міністерству державної адміністрації для включення до щорічної Доповіді про стан адміністрації. Такі звіти розміщувалися на веб-сайті міністерства і були доступні для громадськості.

Розробку та проектне впровадження базової моделі, а також консультації з найкращих практик було доручено Дирекції «Державна адміністрація» при Раді Міністрів.

Важливими аспектами удосконалення надання адміністративних послуг на початку 2000-х років були:

- підтримка подолання комунікаційних бар'єрів між адміністраціями, включаючи обмін досвідом;

- участь у процесі дерегуляції та гармонізації відповідного законодавства з Європейським Союзом;
- мотивація та навчання державних службовців, особливо в контексті запланованих урядом реформ в управлінні людськими ресурсами;
- доцільна чисельність службовців в органах прямого обслуговування клієнтів;
- врахування результатів опитування клієнтів;
- поширення найкращих практик;
- оптимальне використання сучасних технологій з урахуванням співвідношення затрат та необхідності захисту інформаційних систем в державних адміністраціях;
- управління знаннями, включаючи результати надання інформації та підвищення рівня знань працівників, що працювали з клієнтами.

Важливо відзначити й увагу до впровадження в органах влади системи управління якістю, включаючи запровадження певних стандартів та оцінювання діяльності щодо їх досягнення.

29 грудня 2002 року рішенням № 878 Ради Міністрів було затверджено Базову модель обслуговування «Єдине вікно» [24], яка розглядалася як початковий етап удосконалення надання адміністративних послуг. Наступними вважалися модель розвитку (з елементами зарубіжного досвіду), працююча (порівнянна з діючими в ЄС моделями) та відмінна (зразкова, з використанням найкращих практик ЄС). Отже, мова йшла про перспективу створення та розвитку системи надання публічних послуг.

Структура надання адміністративних послуг осмислювалася як складна й ієрархічна, поділена на три види процесів: стратегічне управління (визначення стратегічних цілей, стандартів та показників, врахування ризиків); основні процеси: а) фронт офіс процеси, пов'язані із взаємодією з клієнтами; б) бек офіс процеси, пов'язані із забезпеченням діяльності); допоміжні процеси, які покликані забезпечити відповідні ресурси.

Підготовлена у квітні 2006 року МДААР Оперативна програма «Адміністративна спроможність» на 2007-2013 роки удосконалення адміністративного обслуговування розглядала як основну мету адміністративної реформи [185, с. 24]. Проведене міністерством вивчення громадської думки засвідчило, що критично оцінили якість адміністративного обслуговування більшість з опитаних громадян. Неefективною була робота з вивчення думки клієнтів, оскільки часто зібрані анкети аналізувалися поверхово, пропозиції громадян та бізнесу

враховувалися недостатньо. Більше 22 % адміністративних структур не розробили власних внутрішніх правил надання адміністративних послуг. Критично було оцінено й роботу по впровадженню системи управління якістю в органах влади, що не відповідало вимогам Європейського Союзу.

У вересні 2006 року була видана Постанова про адміністративне обслуговування, яка зобов'язувала адміністрації вводити принцип «Єдине вікно» при наданні інформації та послуг. У наступні роки питання удосконалення надання адміністративних послуг залишалося одним із центральних аспектів діяльності органів влади, входячи до числа пріоритетних з точки зору підготовки до вступу в Європейський Союз та модернізації публічної адміністрації після вступу. Відповідно активізувалося використання коштів з європрограм.

Так, у 2008 році в рамках Оперативної програми «Адміністративна спроможність», яка співфінансувалася Європейським Союзом через Європейський соціальний фонд, здійснено аналіз існуючої системи електронних платежів, підготовлено Керівництво для розробки карти клієнта та стандартів обслуговування, проаналізовано кращі європейські практики застосування моделі тотального управління якістю.

Заслужують на увагу дослідників та практиків також підготовлені в той час «Методологія вивчення та вимірювання рівня задоволеності споживачів» (розроблена в рамках ФАР проекту BG2003/004-937.10.01 «Зміцнення спроможності болгарської адміністрації у застосування Стратегії модернізації державної адміністрації для покращення надання послуг») та «Стандартизовані адміністративні послуги» (розроблені в рамках проекту «Підтримка адміністративної реформи в Болгарії», що фінансувався Фондом глобальних можливостей при міністерстві зовнішніх справ Великої Британії).

Суттєва організаційна та методична робота проводилася Міністерством державної адміністрації та адміністративної реформи. Прикладом можуть бути методичні матеріали «Кращі практики якості в адміністративному обслуговуванні». У вступі міністр державної адміністрації та адміністративної реформи Н. Василев відзначав позитивний хід реформ та наявність «багатьох успішних практик, реалізованих в центральних, обласних та общинних адміністраціях» [56, с. 2.].

Підбір кращих практик було здійснено за такими напрямками як «Гарне адміністративне обслуговування», «Інновації та

технології», «Прозорість», «Публічно-приватне партнерство» та «Інструменти оцінки якості».

У 2007 році було затверджено Список уніфікованих назв адміністративних послуг, що мало на меті створення єдиної практики надання адміністративних послуг та полегшення для споживачів послуг пошуку інформації про них.

Постановою 2008 року для адміністрацій введено обов'язкове мінімум 8-годинне безперервне обслуговування громадян та право громадян отримати послугу, якщо вони вже знаходилися в приміщенні адміністрації.

Того ж року введено в дію Закон про електронне урядування, основними принципами якого були: одноразовий збір та багаторазове використання даних; забезпечення міжвідомчого обміну інформацією електронним шляхом; введення стандартів оперативної сумісності [Див. 142].

Зразковим у наданні адміністративних послуг з впровадженням сучасних технологій на той час вважалось Міністерство праці та соціальної політики. Турбуючись про клієнтів, міністерство розвивало різні способи зв'язків з громадськістю (віртуальне діловодство, рубрика «Питання та відповіді» на сайті міністерства, електронна пошта та гарячий телефон, електронний формуляр та безкоштовний телефон для сигналів про корупцію, структура по обслуговуванню громадян, кіоск терміналів та винесені приймальні).

Значна увага зверталася на впровадження інновацій та сучасних технологій надання послуг. МДААР реалізувало масштабну навчальну програму з інформаційних технологій для державних службовців, сприяло технічному оснащенню адміністрацій тощо. Особлива увага зверталася на впровадження електронного урядування.

Активно реалізувалася програма «Обличчям до громадян», яка передбачала вільний доступ до інформації, активний діалог та консультації з громадянським суспільством, включення всіх зацікавлених сторін в процеси прийняття рішень тощо.

Вартий розгляду й проект «Таємний клієнт», що реалізувався МДААР спільно з вищими навчальними закладами за прикладом приватного сектору у травні-червні 2007 року. Його завданням був таємний моніторинг адміністративних послуг, який здійснювався неочікувано для надавачів послуг зовнішніми незалежними спостерігачами. Міністерством було визначено по десять критеріїв моніторингу за двома напрямками,

проведено спільно з ВНЗ відбір 460 «таємних клієнтів» та їх інструкцію.

Проектом було охоплено 60 центральних адміністрацій, 14 обласних, 102 – обштинних, 40 спеціалізованих адміністрацій та 190 ланок центральної адміністрації. Виявлено необхідність проведення додаткової роботи щодо забезпечення доступу до послуг інвалідам та інформування клієнтів про місце та суть надаваної послуги. Крім того, встановлено необхідність додаткового навчання службовців правилам службового етикету.

Нова хвиля адміністративних реформ в Болгарії у 2009-2013 роках посилила увагу до ефективності діяльності публічної адміністрації. Досить активно проводилася робота по скороченню кількості адміністрацій, посилювався процес адміністративного аутсорсінгу [190], активно впроваджувалося е-урядування.

Вивчення болгарського досвіду удосконалення надання адміністративних послуг свідчить, що цей процес має бути комплексним і є ключовою частиною складної роботи, спрямованої на поглиблення співпраці громадянського суспільства та держави, зміну філософії її діяльності, модернізацію публічної адміністрації з урахуванням євроінтеграційних вимог.

Одним з чільних факторів, який впливає на процес впровадження та якісного надання адміністративних послуг є рівень розвитку громадянського суспільства. Участь громадян в процесах вироблення та реалізації рішень, встановлення громадського контролю, небайдужість до фактів порушення встановлених норм діяльності органів влади є запорукою вирішення існуючих проблем. Наступним фактором, на нашу думку, є якісне нормативно-правове забезпечення організаційних засад та механізму надання адміністративних послуг. Ключовими чинниками удосконалення надання адміністративних послуг є впровадження новітніх технологій та належна підготовка кадрів. Одночасно увага має звертатися й на підвищення комп'ютерної грамотності населення. Суттєвим є спрощення процедур та подолання адміністративних бар'єрів, що має й антикорупційний ефект.

Важливо відзначити наявність певних історичних етапів організації надання адміністративних послуг, наприклад, впровадження системи управління якістю, принцип «Єдине вікно», поступове зростання ролі е-урядування тощо.

5.2. Створення та розвиток електронного урядування в Республіці Болгарія

В умовах глобалізації та розбудови інформаційного суспільства для створення нових, більш зручних методів доступу до інформації та послуг все частіше застосовуються сучасні інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), підтверджуючи точку зору, що е-урядування здатне зробити владу більш прозорою й підконтрольною громадськості, створює кращі умови для нормального розвитку бізнесу, забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах.

На наш погляд, «е-урядування» доцільно розглядати як спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій.

Поняття «е-уряд» можна розглядати як складову частину е-урядування. Як наголошує О. Юлдашев, є різні визначення поняття електронного уряду: від описового характеру до коротких визначень: технічних, що акцентують увагу лише на застосованих технологічних рішеннях і специфічних програмних продуктах; економічних – орієнтованих на максимальну ефективність управління державою тощо [262].

Аналіз свідчить, що процеси модернізації публічної адміністрації посткомуністичних держав неодмінно включають впровадження нових інформаційних технологій. Якщо на початку реформ вирішувалося завдання по забезпеченню органів влади інформаційною та комп'ютерною технікою, то сьогодні вже акцент робиться на зростання ефективності їх використання [96, с. 77]. Так, затверджений Указом Президента України від 12.03.2013 р. № 128/2003 Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження економічних реформ на 2010-2014 роки містить розділ «Електронне урядування» з визначенням конкретних завдань. Така робота вимагає мобілізації ресурсів з урахуванням кращого зарубіжного досвіду.

Електронне урядування, насамперед з точки зору комунікацій влади з громадськістю, є предметом дослідження українських вчених (Т. Бельська, К. Вознюк, В. Гурковський, Н. Драгомирецька, І. Лопушинський, А. Семенченко, С. Чукут та інші). Проблематика е-урядування знайшла відображення у

публікаціях таких болгарських вчених, як Є. Гецова, Б. Добрев, Н. Каменова, В. Кискинов, С. Міхалева, Л. Ніколова, Н. Огнянова, П. Павлов, Р. Трифонов та інші. Українськими вченими досвід електронного урядування в Республіці Болгарія не вивчався, проте слід відзначити спробу компаративного аналізу болгарського та українського законодавства в сфері забезпечення доступу до публічної адміністрації [81].

Створення ефективного електронного управління в Болгарії розглядається як важлива складова модернізації публічного управління, що знайшло відображення у загальних і спеціальних нормативно-правових актах. Як наголошує колишній міністр державної адміністрації Республіки Болгарія Д. Калчев, «там, де між обслуговувачами та отримувачами адміністративних послуг стоїть техніка, там є надійна гарантія того, що корупційний тиск буде значно меншим. Саме в цьому й полягає роль електронного уряду, а не лише у наданні швидких та якісних послуг» [109].

Безсумнівно, що така увага до е-урядування є проявом європеїзації публічного управління Болгарії згідно з вимогами європейського адміністративного простору та відображення уваги до цього явища у країнах Європейського Союзу. Дослідження з даного питання, зокрема, було представлено на конференції «Електронний уряд 2003» в м. Комо (Італія), матеріали якої були опубліковані в болгарському перекладі того ж року [223], що, на наш погляд, було важливим як з академічної, так і з практичної точки зору. Автори дослідження високо оцінювали електронний уряд, як ключ до якісного управління, пов'язували його розвиток із модернізацією публічного сектора та наголошували на необхідності комплексного підходу до вирішення проблеми з орієнтацією на потреби споживачів послуг. Підкреслено важливу роль е-урядування в розвитку публічного управління (Таблиця 6).

Болгарські вчені С. Міхалева та П. Павлов визначають електронне управління як «сукупність стратегічних і тактичних заходів, політики й технологічних рішень, що визначають рамки розвитку й функціонування «інформаційного суспільства» [163, с. 1]. Наголошено, що електронне управління є не просто удосконаленням управлінських технологій, а новою філософією та парадигмою управління. Електронний уряд характеризується цими авторами як один з основних елементів публічного електронного управління поряд з такими його компонентами, як електронна демократія, електронна торгівля, електронне навчання тощо. Важливими напрямками електронного

управління названо відносини: адміністрація – громадяни; адміністрація-бізнес; адміністрація-адміністрація; адміністрація-службовці.

Таблиця 6

Вплив е-уряду на реалізацію принципів якісного управління

Принципи якісного управління	Ефект е-уряду
Узгодженість при визначенні політики	Полегшення координації політики між дирекціями в міністерствах, публічними агенціями та різними сферами управління
Демократичне визначення політики	Дозволяє активну участь всіх зацікавлених в процесі визначення політики
Послідовність, ефективність та результативність при реалізації політики «держава виконує те, що обіцяє»	Полегшує спільну роботу та здійснення політики
Прозорість та відкритість політичного процесу «Держава інформує про те, як керує»	Забезпечує широку доступність інформації за низьку ціну

У офіційних болгарських документах електронний уряд характеризується як елемент переходу від індустріального до інформаційного суспільства та прискорення процесу євроінтеграції, процес змін, що дозволить розширити можливості участі громадськості та бізнесу в новій економіці, що базується на знаннях. Наголошено, що для реалізації потенціалу е-уряду потрібно реформування адміністрації, управління бізнес-процесами та інформацією [235].

Л. Ніколова [178] виділяє три етапи в розвитку болгарського електронного уряду:

- Підготовчий етап (2002-2003 роки);
- Етап початку розвитку (2003-середина 2005 роки);
- Етап цілеспрямованого розвитку (з середини 2005 року).

На наш погляд, цю періодизацію варто уточнити та хронологічно розширити, оскільки ґрунтовна робота по впровадженню та розвитку елементів електронного урядування почалася в Болгарії вже наприкінці 90-х років ХХ століття.

У 1999 році на сайті міністерства транспорту та зв'язку було опубліковано Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Республіці Болгарія, доповнену Національною програмою розвитку інформаційного суспільства.

Суттєвими кроками у цьому напрямі стали Закон про електронний документ та електронний підпис, який є основним документом, що регулює правовий режим електронного документообігу в публічному секторі (увійшов в дію з 06.10.2001 р.), Закон про захист особистих даних (увійшов в дію з 01.01.2002 р.), Закон про захист класифікованої інформації (увійшов в дію з 30.04.2002 р.), Адміністративно-процесуальний кодекс (увійшов в дію з 12.07.2006 р.) та низка підзаконних нормативно-правових актів (постанови, положення та інструкції).

Рішенням Ради Міністрів № 866 від 28.12.2002 року затверджено Стратегію електронного уряду [235] та створено Міжвідомчу раду по координації дій з удосконалення адміністративного обслуговування й створення електронного уряду. Співголовами цієї ради стали міністр державної адміністрації та міністр фінансів, а членами – заступники міністрів чи головні секретарі міністерств, директор Координаційного центру з інформаційних, комунікаційних та управлінських технологій, директори дирекцій «Інформаційні технології й комунікації» та «Державна адміністрація» Ради Міністрів.

Головною метою Стратегії було визначено організацію та реалізацію на високому державному рівні електронного уряду як складової довгострокового процесу європеїзації та створення сучасного публічного управління. Критичними факторами для успіху було визнано: наявність політичної волі; виділення необхідних фінансових ресурсів; усвідомлення суспільством необхідності розвитку е-уряду; освітня підготовка людських ресурсів для участі в е-уряді; залучення висококваліфікованих фахівців у сфері інформаційних технологій; ефективні зворотні зв'язки.

Стратегією виділено чотири основні напрями розвитку комунікацій та послуг:

– «Адміністрація – громадяни» – впровадження сучасних Інтернет технологій, поєднаних з традиційними засобами забезпечення широкого доступу громадян до послуг;

– «Адміністрація – бізнес» – впровадження сучасних заходів оптимізації процесів та ділових відносин між адміністрацією і різними економічними суб'єктами;

– «Адміністрація – адміністрація» – розвиток інформаційних технологій в національному і міждержавному аспектах для ефективної взаємодії між різними адміністративними структурами;

– «Внутрішньовідомча ефективність та результативність» – організація та оптимізація бізнес процесів, відносини «Адміністрація – службовці» та комунікації в окремих адміністративних структурах.

Оперативне управління процесом створення е-уряду було покладено на Міністра державної адміністрації, який, спільно з органами влади, представниками бізнесу та неурядовими організаціями і донорами, мав здійснювати: координацію фінансування з донорських джерел; координацію підготовки приватного сектора до виконання проектів, пов'язаних з електронним урядом; підтримку, моніторинг та аналіз зворотних зв'язків від громадян, бізнесу та донорів для забезпечення прозорості та відкритості процесу створення е-уряду; аналіз освоєння інвестицій, пов'язаних з е-урядом, в публічний сектор та їх результативності; розробку та поширення методичних матеріалів, методичну допомога адміністраціям у здійсненні проекту е-уряду.

Для управління процесом створення електронного уряду Рішенням № 146 Ради Міністрів у 2003 році створено Раду модернізації державної адміністрації під керівництвом віце-прем'єра.

Протокольним рішенням Ради Міністрів № 10 від 11.03.2004 року прийнято План виконання Стратегії електронного уряду до 2005 р.

Постановою Ради Міністрів № 153 від 04.07.2004 р. було визначено органи, які не могли відмовити у прийомі та виданні електронних документів, підписаних універсальним електронним підписом. Мова йшла передусім про розпорядників бюджетних коштів. На виконання постанови було розроблено внутрішні правила приймання, руху, збереження та архівування електронних документів, які мали, втім, відомчі розбіжності.

У 2005 році здійснено суттєві організаційні зміни. Утворена при Раді Міністрів Дирекція «Стратегічне планування та управління» здійснювала загальну координацію дій. Міністерство державної адміністрації та адміністративної

реформи мало дирекцію «Електронний уряд» і відповідало за здійснення державної політики та відповідних проектів у сфері е-урядування. Державна агенція інформаційних технологій та зв'язку забезпечувала функціонування національної електронної мережі. Основним спеціальним координуючим органом стала створена при Раді Міністрів Координаційна рада за інформаційне суспільство та діючий при ній Координаційний центр з інформаційних, комунікаційних і управлінських технологій, який забезпечував методичні та експертні процеси.

Того ж року було підведено підсумки реалізації Стратегії [235]. У Доповіді, підготовленій Координаційним центром з інформаційних, комунікаційних та управлінських технологій, відзначалася значна роль прийняття Стратегії у проведенні реформ. Водночас, наголошувалося, що відставання від інших європейських держав подолати не вдалося. Адміністрація виявилася нездатною освоїти нові технології, незважаючи на наявність політичної волі. Проявилися відсутність належного фінансування та специфічної нормативно-правової регламентації. Значна частина адміністрацій продовжувала розглядати е-урядування як комплекс заходів, а не як єдину систему уніфікації управління. Не вирішеними залишалися й проблеми взаємодії центрального е-уряду та місцевих е-адміністрацій.

Відтак, було внесено пропозиції щодо необхідності реінжинірингу адміністрацій у відповідності з методами та засобами е-урядування; підготовки та прийняття нормативного забезпечення е-урядування; організаційного забезпечення; створення адекватного середовища для системної інтеграції та оперативної сумісності; технологічне та ресурсне забезпечення.

23.06.2006 р. Рада Міністрів затвердила Національну рамку оперативної сумісності інформаційних систем у органах виконавчої влади, яка орієнтувалася на загальноєвропейські вимоги і передбачала створення Реєстру стандартів оперативної сумісності, Реєстру інформаційних об'єктів та Реєстру електронних послуг.

Створенню певної системи сприяв Закон про електронне управління, який увійшов в дію з 12.06.2007 року. Законом передбачено надання уніфікованих електронних послуг державними органами і організаціями громадян та бізнесу; обов'язковість орієнтації на стандарти при створенні, збереженні та обробці інформації і обміну нею між державними органами та організаціями; умови доступу до інформації в

державних органах та організаціях. Було виділено три групи відносин, а саме: відносини з надання адміністративних послуг громадянам електронним шляхом; відносини, пов'язані з внутрішнім обміном інформацією і документами та їх зберіганням; відносини, пов'язані з автоматизованим обміном електронними документами між адміністраціями.

Законом передбачено три ключові принципи. Принцип одноразового збору та створення даних передбачає заборону адміністративним органам та організаціям, що надають публічні послуги, повторно вимагати від клієнтів уже зібрані раніше дані. Принцип службового повідомлення зобов'язує ці організації надавати зібрані дані за службовим зверненням. Принцип автоматичного надання зобов'язує адміністрації до обміну даними електронним шляхом.

Отже, було зроблено суттєвий крок до удосконалення електронного урядування. З 2007 року електронний підпис використовується всіма адміністративними структурами.

На початок 2005 року 60 % болгарських общин, серед них – всі общини з населенням понад 75 тисяч осіб, вже мали свої веб-сайти.

В 78 общинах функціонували Центри інформаційного і адміністративного обслуговування громадян (ЦІАОГ). 48 % з них було створено за фінансового сприяння Американської агенції міжнародного розвитку та Фундації реформ в місцевому самоврядуванні, 22 % створені на власні кошти общин, 6 центрів створено з використанням спів фінансування Швейцарської агенції розвитку і співробітництва, а інші – створені спільно на кошти общин та болгарських і міжнародних неурядових організацій. У 2006 році електронним шляхом надавалося вже 20 адміністративних послуг (8 для бізнесу і 12 для громадян). Найшвидшими темпами е-урядування впроваджувалося в сферах бізнесу та освіти, найслабше – в сфері е-урядування та надання е-послуг урядом.

Досить повну картину розвитку е-урядування в Болгарії у 2003-2006 роках дають комплексні дослідження «Е-Болгарія» [90; 91], які аналізують технологічне забезпечення та готовність громадян. Підприємств і громадських інституцій до використання новітніх інформаційних технологій. Відзначено, що індекс електронного урядування в Болгарії зростає з наростаючими темпами, що забезпечувалося, насамперед, полегшенням економічної доступності до нових технологій та поширенням нових електронних технічних засобів. Значно зросла інфраструктура до електронної інформації та послуг;

майже третина населення Болгарії користувалася інтернет-технологіями; зросли потенційні можливості адміністрацій до використання сучасних технологій тощо.

Разом з тим, проведений у 2006 році аналіз засвідчив і недоліки. Так, Л. Ніколова відзначає відсутність спільних вимог до якості послуг та національної моделі роботи з електронними документами.

Автори дослідження рівня е-урядування в общинах відзначали тенденцію до розриву в рівні та якості електронних послуг між общинами та між групами громадян, що пов'язувалося з різними фінансовими, освітніми, віковими можливостями тощо.

Н. Міхалева, на основі аналізу звітів про стан адміністрації та виконання оперативної програми «Адміністративна спроможність», відзначає, що на 2008 рік у Болгарії існували суттєві недоліки у цій сфері, наголошуючи на розходженнях в офіційній оцінці ситуації та її сприйманні громадськістю і бізнесом [163, с. 10-13].

На її думку, вищі державні службовці погано знали концепцію та принципи електронного урядування, а багато працівників адміністрацій сприймали електронне управління лише як надання електронним шляхом інформації, що розумілося лише як місія відповідальних за неї працівників. Проте, доля таких працівників в болгарській державній адміністрації складала лише 3,2 % від їх загальної кількості. Низьким був й рівень комп'ютерної грамотності держслужбовців.

Особливі проблеми виникли з електронним урядуванням на рівні общин, адміністрація яких мала найнижчу спроможність у цьому відношенні. Відчувалися й проблеми з рівнем комп'ютерної грамотності громадян та технічним забезпеченням електронного урядування. Фактично електронний документообіг та зберігання дублювалися друкованими документами.

Важливою проблемою реалізації електронного управління стали відсутність оперативної сумісності, єдиних стандартів та правил обробки електронних документів. Національною опорою комунікаційної мережі внутрішніх комунікацій між адміністративними структурами служила Національна мережа, яка складалася з 27 обласних мереж (6000 вузлів доступу), проте, до неї не було включено низку важливих інституцій. Використовувалися також різні комунікаційні протоколи.

Виникли й проблеми з наданням електронним шляхом адміністративних послуг. Із 121 адміністративних структур

центрального рівня (міністерства, державні агенції, державні комісії, виконавчі агенції та інші) 108 надавали адміністративні послуги, кількість яких перевищувала 2 тисячі. Тому постала необхідність децентралізації надання цих послуг та їх удосконалення з урахуванням таких критеріїв: економія часу громадян та бізнесу для отримання послуги; частота надання послуг; можливість комерціалізації послуг та їх надання на конкурентній основі (аутсорсинг); внутрішня трансформація механізмів надання послуг.

У 2009-2011 роках в Болгарії проведено реформування системи публічного управління. Рада з адміністративної реформи у березні 2010 року визначила пріоритети адміністративної реформи на період 2009-2013 років, серед яких й якісне адміністративне обслуговування та електронний уряд. Було розглянуто пропозиції щодо прийняття Концепції Єдиної ланки контакту (згідно Закону діяльності по наданню послуг) та Загальної стратегії електронного управління.

Розроблену Міністерством транспорту, інформаційних технологій та «Загальну стратегію електронного управління в Болгарії. 2010-2015» було затверджено рішенням Ради Міністрів № 958 від 29.12.2010 р. [9]. Стратегія представляє бачення урядом стану електронного управління в Болгарії та його розвитку на наступне п'ятиріччя, враховує попередній досвід роботи, положення Декларації міністрів, відповідальних за реалізацію політики електронного уряду в Європейському Союзі (Мальмо, 2009 р.) та положення Програми уряду європейського розвитку Болгарії на 2009-2013 роки.

Цілями електронного управління в Республіці Болгарія визначено: всеохоплюючі та якісні адміністративні послуги, узгоджені із запитами споживачів; відкрите та прозоре управління з широким використанням можливостей нових технологій (участь громадян в управлінських процесах, доступ до публічної інформації, звітність про виконання політики та діяльність адміністрацій, створення та удосконалення системи проведення електронного голосування); ефективне, результативне та стабільне управління з використанням сучасних інформаційних технологій).

Грунтовно визначено принципи розвитку електронного управління:

1. *Орієнтація на споживача.* Передбачає вивчення споживача послуг, створення зручних для нього умов отримання послуги, забезпечення рівних умов доступу до послуг для всіх

споживачів, стимулювання громадян та бізнесу до використання можливостей електронного уряду, забезпечення публічності та прозорості в діяльності адміністрацій, впровадження інновацій.

2. Партнерство та співробітництво. Передбачає партнерство з бізнесом та громадянами, політичне лідерство та координацію співпраці між адміністраціями, партнерство в рамках ЄС.

3. Архітектура, зорієнтована на послуги. Передбачає досягнення технологічної нейтральності електронного уряду від конкретних платформ, технологій та фірм; максимальне використання наявних технологій та знань; розробку та застосування референтних моделей електронного управління; повну цифризацію даних; оперативну сумісність (семантичну, технологічну та організаційну на базі міжнародних стандартів); впровадження випробуваних європейських технологій; забезпечення захисту даних тощо.

Необхідними для успіху факторами визнано: пріоритетність електронних послуг; реінжиніринг процесів та систем; впровадження сучасного інструментарію надання електронних послуг.

Важливим є також виділення основних ризиків при реалізації Стратегії: недостатність політичної волі для виконання програми, відсутність стратегічних програм на рівні міністерств та агенцій, нереалізованість завдань на практиці, високий рівень ротації кадрів через низькі зарплати в ІТ-підрозділах адміністрацій, відсутність специфічних знань та умінь в публічній адміністрації, низький рівень участі бізнесу та громадян, незнання та неврахування потреб споживача послуг, відсутність стимулів для користувачів електронних послуг, низька інформаційна культура громадян, пасивно-захисна оргструктура частини адміністрацій, низький рівень інтеграції та оптимізації процесів в адміністраціях різного рівня, ризики від недостатнього захисту даних тощо.

На початку 2011 року в Болгарії прийнято рішення впровадити естонську модель е-урядування. Вже у вересні того року створено Раду з електронного урядування, яку очолив прем'єр-міністр Б. Борисов (до того часу координацію цієї роботи здійснював міністр транспорту).

Керівництвом Республіки Болгарія було прийнято вірне політичне рішення щодо впровадження електронного урядування, що розглядалося як неодмінна умова модернізації публічного управління та інтеграції до європейських структур.

Проведено відповідну роботу щодо нормативно-правового, організаційного, фінансового та кадрового забезпечення цього процесу. Проте досі бажаного результату досягти не вдалося. Проведений нами аналіз публікацій у болгарській пресі останнього часу свідчить про важливість даної проблематики та дозволяє виділити основні проблеми: складність нормативно-правового забезпечення, технологічні недоліки, невмотивованість персоналу. На нашу думку, болгарський досвід є цінним для проведення роботи з впровадження електронного урядування в Україні не скільки з точки зору досягнутих результатів, стільки з можливості врахувати існуючі проблеми та прорахунки.

VI. РЕЗУЛЬТАТИ, ЗАВДАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

6.1. Ретроспектива розвитку публічної адміністрації Болгарії (2001-2013 роки) (за матеріалами щорічних доповідей)

У доповіді Європейської Комісії за 2000 рік констатовано завдання створення правових рамок для сучасної, професійної і незалежної державної адміністрації. Відповідно ставилося завдання щорічного моніторингу розвитку законодавства та стану адміністрації і її здатності застосовувати *asguis communautaire*.

На виконання протокольного рішення Ради Міністрів від 11 листопада 2001 року в Болгарії розпочалася підготовка щорічних доповідей, перша з яких охоплювала 2001 рік. Проведений нами аналіз цих доповідей свідчить, що вони дають яскраве уявлення про стан публічної адміністрації в Болгарії, існуючі проблеми та напрями їх вирішення. Проте назва і структура доповідей та широта аналізу постійно змінювалася залежно від їх авторів (Дирекція «Державна адміністрація» Міністерства державної адміністрації – 2001 р.; Міністр державної адміністрації – 2002-2004; Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи – 2005-2008; Адміністрація Ради Міністрів – 2009-2013 роки) та завдань, що ставилися на той час. Доповіді готувалися на основі аналізу результатів анкетного опитування органів влади різного рівня, затверджувалися Радою Міністрів та ставали доступними для державних службовців і громадськості через їх розміщення на сайтах Ради Міністрів, профільного міністерства та інших органів влади і громадських організацій. Вже в цьому був їх позитивний ефект.

Варто відзначити, що практика підготовки аналітичних доповідей досить поширена в Болгарії, наприклад, Н. Арабаджийський [18] називає 13 таких доповідей, які були підготовлені та опубліковані експертами у 2006-2008 роках.

У 2001 році в центральній адміністрації Болгарії налічувалося 115 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) [62].

Було завершено роботу щодо забезпечення виконання *asguis communautaire* за 14 напрямками державної політики. Ставилося завдання на 2002-2004 роки створення відповідних структур для реалізації окремих напрямів державної політики в рамках підготовки до вступу в ЄС.

Здійснювалася уніфікація структур центральних адміністрацій та їх територіальних органів, зокрема, в міністерствах та центральних агенціях діяли спеціальні контролюючі структури – інспекторати, які прямо підпорядковувалися керівникам цих органів. Ставилося завдання розширення їх повноважень від лише фінансового контролю до контролю якості адміністративних послуг та удосконалення управлінського процесу.

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

Пропозиції керівників адміністрацій щодо напрямів удосконалення їх роботи стосувалися необхідності збільшення кількості персоналу, підвищенням винагород для службовців, підвищенням категорії адміністрації, створення чи ліквідації структур, децентралізації діяльності, зміцнення адміністративної спроможності для застосування *asguis*.

Більшість адміністрацій відзначила недостатнє ресурсне та кадрове забезпечення діяльності, що було викликано 10 % скороченням службовців у листопаді 2001 року та покладанням на адміністрації нових функцій без збільшення фінансування та кадрового забезпечення.

У Доповіді відзначено загалом низький потенціал болгарської адміністрації для забезпечення виконання *asguis 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.

Доповідь за 2002 рік [63] 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.

Станом на 31 грудня 2002 року діяли 112 структур центральної адміністрації (16 міністерств, 26 структур при Раді Міністрів (7 державних агенцій, 6 державних комісій, 13 інших структур), 69 структур при міністрах (з них 27 виконавчих агенцій) – без структур Міністерства внутрішніх справ). Для забезпечення координації та виконання міжвідомчої політики при Раді міністрів діяли 24 ради. На територіальному рівні функціонували 28 обласних адміністрацій та 263 адміністрацій общин.

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. Серйозні проблеми існували в управлінні людськими ресурсами, зокрема, щодо використання мотиваційних механізмів до продуктивної діяльності. Обмеженими виявилися й можливості адміністрацій щодо аналізу результатів роботи з громадянами та бізнесом.

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 у додаткових кадрах для забезпечення реалізації завдань, пов'язаних з підготовкою до вступу до Європейського Союзу, подолання плінності кадрів, забезпечення їх навчання з урахуванням нових завдань та технічного оснащення.

Вказувалося на необхідність організації навчання кадрів з питань забезпечення доступу до публічної інформації та антикорупційного законодавства.

Доповідь за 2003 рік [64] охоплювала ще більше коло проблем й структурована за десятьма напрямками, серед них: 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.

Важливим чинником, який враховувався в доповіді, стала актуалізація «Стратегії модернізації державної адміністрації – від приєднання до інтеграції» та Плану її реалізації, затвердженого Рішенням № 671 Ради Міністрів.

Відзначено «значне удосконалення в досягненні запланованих цілей та очікуваних результатів в структурах центральної та обласних адміністрацій». Водночас, зазначалися й такі недоліки, як часті зміни положень про органи влади, викликані зміною їх функцій та завдань, надмірність структур в центральній адміністрації, не забезпечених ресурсами та кадрами, не забезпеченість необхідними ресурсами половини територіальних адміністрацій тощо.

Пропонувалося звернути особливу увагу на питання координації діяльності органів влади, удосконалення цінової політики в сфері надання послуг, оптимізація податкової політики. Зокрема, вказувалося на необхідність посилення діяльності Міжвідомчої робочої групи щодо покращення бізнес-середовища шляхом полегшення ліцензійних, дозвільних та реєстраційних режимів.

У сфері державної служби відзначено її нестабільність та необхідність удосконалення механізмів підбору кандидатів та забезпечення підвищення їх кваліфікації.

Порівняно з 2002 роком зафіксовано значне зростання запитів щодо доступу до публічної інформації, що потребувало розробки методичних рекомендацій для державних службовців, та організації їх тематичного навчання.

Позитивний ефект дали заходи у сфері протидії корупції, зокрема, на 20,2 % скоротилася кількість сигналів про корупційні правопорушення, удосконалилася система контролю, стимулювалося вивчення держслужбовцями норм етики.

Авторами доповіді внесено низку пропозицій щодо удосконалення інформаційних технологій та е-урядування, зокрема, вказувалося на необхідність посилення технічного

забезпечення та обміну досвідом з кращих практик. Всім адміністративним структурам рекомендувалося розробити плани посилення адміністративної спроможності у програмуванні та управлінні й організації навчання кадрів.

Доповідь за 2004 рік [65] підготовлена в основному за структурою доповіді попереднього року, до якої додано інформацію про кращі практики в діяльності державних адміністрацій. Здійснено опис цих практик для їх використання органами влади. Так, 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 році було організовано проведення трьох конкурсів.

Конкурс з доступності та якості адміністративного обслуговування проводився із залученням зарубіжних партнерів. Участь у ньому взяли 28 адміністрацій (11 центральних, 5 обласних та 12 обштинних). На основі таких критеріїв як відповідність класичним принципам адміністративного обслуговування, розмір та характер користі для споживачів послуг, рівень комунікативності та взаємодії між організацією та споживачами, ефективність та результативність надаваних послуг (співвідношення витрат та досягнутого результату та рівень задоволеності споживачів), вклад в зміцнення сучасного підходу до роботи, рівень зниження проявів корупції в організації, вплив надаваних послуг на покращення іміджу організації, можливість використання даної практики в діяльності інших адміністрацій кращою визнано діяльність Агенції зайнятості в обштинній адміністрації Разград.

У конкурсі з ефективного управління людськими ресурсами взяли участь 6 адміністрацій (5 центральних та одна обласна). Оцінювалися відповідність роботи з персоналом стратегічним цілям адміністрації, творчість в роботі, ефективність та результативність, відповідність принципам рівного доступу, прозорості, об'єктивності та справедливості в роботі з персоналом, стійкість досягнутих результатів та можливість використання кращої практики в інших адміністраціях. Перше місце за результатами конкурсу зайняли Міністерство економіки та Міністерство охорони здоров'я.

У конкурсі з інтернетпослуг для громадян і бізнесу участь взяли 13 адміністрацій (5 центральних, 6 обласних та 2 обштинних). За критеріями простоти комунікацій, кола

споживачів, часу реалізації, економічної ефективності та інноваційності перше місце зайняла Головна податкова дирекція з надання он-лайн послуг для бізнесу.

У конкурсі з найкращої PR практики в адміністраціях участь взяли 4 інституції (2 центральні та 2 обласні). Згідно таких критеріїв, як відповідність PR практики результатам модернізації адміністрації, ефективність подій, оригінальність інформації та суспільний і медійний ефект перше місце отримало Міністерство праці та соціальної політики за новаторське вирішення в створенні Центру соціальних контактів.

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 відносно 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 удосконалювати інформаційне забезпечення діяльності адміністрацій та впроваджувати в їх роботу сучасні інформаційні технології.

Вперше піднімалося 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 рік [66], яка структурована в 13 розділів, згідно виконання стратегічних завдань модернізації державної адміністрації, виходила, насамперед, з пріоритетності завдань підготовки Болгарії до вступу до Європейського Союзу. Тому модернізація державної адміністрації розглядалася як частина необхідних реформ в публічному секторі. Ці пріоритети було конкретизовано у низці програм – Актуалізованій стратегії модернізації державної адміністрації – від приєднання до інтеграції (2003-2006 роки), Стратегії електронного урядування, Національній стратегії протидії корупції та Білій книзі досягнень і викликів для болгарської державної адміністрації в Європейському Союзі.

У 2005 році 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 удосконалення 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 напрямами удосконалення діяльності органів влади називалися впровадження е-урядування та розвиток інформаційних технологій, що розглядалося й 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 рік [67], яка була затверджена Рішенням Ради Міністрів від 26.07.2007 року, 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. 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. 23.06.2006 до Дня службовця державної адміністрації було нагороджено 18 інституцій, серед них: Міністерство навколишнього середовища та вод (категорія «Доступне і якісне

адміністративне обслуговування»), Національна агенція доходів (в категоріях «Найкращі он-лайн послуги» та «Ефективне управління людськими ресурсами»), Регіональна інспекція навколишнього середовища та вод, Велико Тирново (категорія «Найкраща ПР – практика в державних адміністраціях»), Агенція державної фінансової інспекції (категорія «Інституції з найкраще організованим доступом до публічної інформації»).

11.12.2006 року Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи отримало нагороду Болгарської асоціації розвитку та управління людськими ресурсами в категорії «Цілісна командна діяльність».

Порівняно з 2005 роком, коли було створено 38 нових адміністративних структур, у 2006 році спостерігався спад такої активності. Серед новостворених структур доцільно виділити Раду по децентралізації державного управління (Рішення Ради міністрів № 540 від 19.07.2006 року) та Комісію з попередження і протидії корупції (Рішення Ради Міністрів № 61 від 2.02.2006 р.). Скоротилася кількість адмінструктур, особливо різко з 181 до 72) скоротилася кількість структур при міністрах. Відповідно частково скоротилася й кількість державних службовців.

Із введенням в дію з 1.05.2006 року Закону про Міністерство внутрішніх справ було реформовано його структуру.

Центральними адміністраціями того року було успішно реалізовано 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 через навчання службовців», «Створення та підтримка адміністративного реєстру», «Підготовка та проведення централізованого конкурсу для молодших експертів в державній адміністрації» тощо. Проекти отримали часткове європейське фінансування.

У 2006 році Народними зборами було внесено зміни та доповнення до Закону про державних службовців: удосконалення системи навчання держслужбовців розглядалося як основний фактор підвищення адміністративної спроможності, розширено можливості мобільності державних службовців, введено централізований конкурс на посади молодших спеціалістів тощо.

Доповідь про стан державної адміністрації за 2007 рік [68] було затверджено у серпні 2008 року. Після вступу до ЄС одним з головних завдань державних адміністрацій стала підготовка та

реалізація оперативних програм з урахуванням принципів ефективності, результативності, прозорості та звітності. Доповідь було структуровано у 12 розділів. Вперше було узагальнено інформацію всіх структур державної адміністрації.

Відзначено організаційну стабільність державної адміністрації. У більшості адміністрацій було проведено функціональний аналіз з метою ліквідації дублювання функцій та продовження деконцентрації і децентралізації публічного управління.

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

Наголошено на необхідності удосконалення 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 року стартувала Оперативна програма «Адміністративна спроможність», як стратегічний документ модернізації болгарської державної адміністрації та удосконалення діяльності судових органів і структур громадянського суспільства. Програма фінансувалася з бюджету та європейських фондів.

Доповідь за 2008 рік [69] було затверджено у травні 2009 року. Узагальнено інформацію всіх 598 структур виконавчої влади центрального (108 – 16 міністерств, 24 структури при Раді Міністрів, 61 структура при міністрах, 6 інших структур) та територіального (440 – 28 обласних адміністрацій, 264 – обштинних, 35 районних, 113 спеціалізованих адміністрацій) рівнів.

Відзначено, що Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи успішно реалізувало свої пріоритети в рамках Оперативної програми «Адміністративна спроможність», розвитку електронного урядування, навчання та управління людськими ресурсами, удосконалення адміністративного обслуговування тощо.

У 2008 році міністерством було реалізовано за фінансової підтримки ЄС бенефіціарний проєкт «Розробка та застосування Єдиної методології функціонального аналізу адміністративних структур». В його рамках було проаналізовано болгарське законодавство щодо організаційної структури болгарської

адміністрації, здійснено аналіз впливу членства в ЄС на функціонування і організацію національної адміністрації, розроблено Єдину методологію проведення функціонального аналізу державної адміністрації, проведено навчання кадрів, запропоновано проект внесення змін до законодавства тощо.

Значна увага зверталася на удосконалення адміністративного регулювання, зокрема, Радою Міністрів було схвалено Програму удосконалення регулювання на період 2008-2010 років, яка спрямовувалася передусім на зниження адміністративних бар'єрів для бізнесу. Успішно виконувалися Національна програм реформ (2007-2009 рр.), Стратегія зростання інвестицій (2005-2010), Національна стратегія сприяння малому та середньому бізнесу (2007-2013 роки).

Важливим заходом стало створення Національної мережі державної адміністрації (НМДА), яка забезпечила єдину систему комунікацій в органах влади і доступ до інформації ЄС. Міністерством ДСДА було продовжено роботу з підтримки створення е-уряду, яку розпочато в попередні роки. У 2008 році 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 році понад 95 % державних адміністрацій вже мали свої інтернет сторінки, що дозволяло активізувати роботу з громадськістю та бізнесом, 150 адміністрацій мали електронні реєстри заяв щодо публічної інформації.

Важливою подією 2008 року стало прийняття Закону про запобігання та розкриття конфлікту інтересів. На виконання закону вже 2008 року 57 адміністрацій створили внутрішні інспектори. 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). Активно впроваджувалися також механізми посилення взаємодії з громадськістю та ЗМІ.

Продовжувалася робота щодо виявлення та поширення кращих практик. 21.10.2008 року було проведено Національну конференцію добрих практик на якій презентовано 10 кращих практик в різних сферах державного управління.

Доповідь за 2009 рік [70] затверджена Рішенням Ради Міністрів № 578 від 6.08.2010 р. У зв'язку з ліквідацією

МДААР, доповідь готувалася Дирекцією «Державна адміністрація» Ради Міністрів. У вступі відзначено, що вирішення соціально-економічних завдань можливе лише за умови удосконалення роботи уряду та адміністрацій. 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.

Основними показниками ефективності та результативності визначено: 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; ясне 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 рівня; утвердження професійної державної служби з можливо високою зарплатою і мобільністю; підвищення ефективності державних інституцій; якісне адміністративне обслуговування та електронне урядування.

2009 рік характеризується виключно високою динамікою 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. Все це супроводжувалося активною зміною нормативно-правового забезпечення діяльності органів влади різного рівня. Разом з тим, автори доповіді констатували необхідність внесення змін до основних законів, що регулювали діяльність адміністрацій та державної служби.

У сфері адміністративного обслуговування зросла кількість послуг, що надавалися за принципом «Єдине вікно». Відзначено необхідність поширення надання електронних послуг та створення потрібних для цього нормативних і технічних та кадрових умов з урахуванням вимог ЄС.

У 232 адміністраціях (46,6 %) було впроваджено електронний документообіг, а в 80 адміністраціях (16 %) було впроваджено управлінські інформаційні системи, ще 188 їх створювали. Всі відомства були зв'язані в рамках Національної мережі державної адміністрації, крім того, діяли ще 27 вторинних мереж (в основному в рамках великих міст та міністерств).

У 2009 році відбулося найбільше зменшення кількості державних службовців – на 6622 (до 80 255). Скорочення стосувалися в першу чергу центральних органів влади та вакантних посад. Проведений аналіз засвідчив «спадання оптимізму щодо перспективи службового розвитку» та низьку матеріальну мотивацію до праці. Лише 17,6 % адміністрацій відзначили в анкетах, що пропонують своїм працівникам гарні зарплати, хоч цей показник і був дещо вищим, 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 з пріоритетних завдань нового уряду стало забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів влади та послідовні зусилля з протидії корупції. Відповідно було посилено внутрішній контроль в органах влади та комунікації з громадськістю.

Доповідь за 2010 рік [71] готувалася на основі анкети зі 307 питань, заповненої державними адміністраціями в січні-лютому 2011 року в Системі самооцінки адміністративного обслуговування. Вперше 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.

Аналіз засвідчив необхідність удосконалення структури адміністрації через уникнення дублювання та децентралізацію 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, впровадження спеціалізованого навчання державних службовців, тісно пов'язаного з потребами служби; удосконалення якості надання адміністративних послуг, покращення інформації для 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 рік [72] 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). Вперше доповідь не містила висновків та пропозицій щодо удосконалення роботи адміністрацій, що на наш погляд, значно її збіднило. Ця особливість була критично відмічена громадськістю та вченими, але не була врахована при підготовці наступних доповідей [82].

У 2011 році 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 роком 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 – в спеціалізованих територіальних органах – 629,27 лева.

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

У 2011 році вперше після 2006 року 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 рік [73] підготовлена дирекцією «Модернізація адміністрації» Ради Міністрів і містить 8 розділів, повторюючи в основному доповідь попереднього року, включаючи й відсутність висновків та пропозицій.

Відзначено, що у 2012 році було введено нову 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 посад. Можливість щорічного зростання заробітної плати пов'язано з щорічною оцінкою діяльності службовця. Уведено додаткові доплати за нічну працю, інтенсивність, роботу у свята.

Рішенням ради Міністрів від 12.11.2012 року прийнято План зниження регуляторного навантаження на бізнес, проведено також низку заходів щодо стандартизації послуг та полегшення доступу громадян і бізнесу до адміністративних послуг. 168 із 517 адміністрацій надавали адміністративні послуги електронним шляхом (інформація про послугу, доступний формуляр, двохстороння комунікація та надання послуги). У 155 адміністраціях введено зручний для клієнтів робочий час, а у 505 адміністраціях – у відділах надання послуг. Робота в цьому напрямі стимулювалася з прийняттям Карт клієнта, впровадженням системи управління якістю тощо.

У 2012 році система управління якістю діяла у 2006 адміністраціях, з них 196 використовували стандарти ISO. Ця система сприяла мотивації службовців та покращенню якості адміністративних послуг. Проте, порівняно з 2011 роком кількість адміністрацій, що використовували систему управління якістю скоротилася.

Доповідь про стан адміністрації за 2013 рік [74] узагальнює інформацію від 586 адміністративних структур за 326 питаннями. У 2013 році було створено 5 структур в системі органів виконавчої влади, ліквідовано одну та реформовано 8. Здійснено функціональний аналіз 99 структур.

Значна увага зверталася на удосконалення адміністративного обслуговування. У червні 2013 року 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 року. У вересні Рада Міністрів затвердила Методологію удосконалення робочих процесів надання адміністративних послуг та Словник. Було також розроблено Адміністративну інформаційну систему комплексного адміністративного обслуговування, яка пройшла попередню перевірку. Розпочато також розробку Стратегії електронного управління на 2014-2020 роки.

Водночас продовжувалася робота по виконанню 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 в рамках програми «Адміністративна спроможність» тощо. Значна частина програм співфінансувалася з фондів ЄС.

З метою посилення протидії корупції Рішенням Ради Міністрів № 257 від 4.09.2013 року було оновлено склад створеної у 2006 році 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 й створена 2011 року Комісія із запобігання та усунення конфлікту інтересів.

6.2. Завдання та перспективи розвитку публічної адміністрації

Проведений нами аналіз свідчить, що в Болгарії продовжується пошук оптимальних варіантів розвитку суспільства та держави. На даний час ні суспільство, ні влада не задоволені станом та функціонуванням публічної адміністрації. Підтвердженням цього є громадські протести, дострокові зміни урядів, нормативно-правова та інституційна нестабільність.

Адміністративна реформа та реформування державної служби в Болгарії викликають постійну увагу експертів та громадськості й переважна більшість відгуків – критична. Так, у 2010 році експерти фундації «Турбота про завтра» відзначали, що болгарську адміністративну реформу потрібно оцінювати, насамперед, з точки зору її відповідності таким європейським документам, як «Європейська конвенція по боротьбі з корупцією» (1997 р.), «Європейський кодекс доброї поведінки в адміністрації» (2001 р.), «Біла книга Європейської Комісії «Європейське управління» (2001 р.), «Правила для посадових осіб Європейських спільнот та умови найму інших службовців» (1968 р. зі змінами 2004 р.) та таким принципам, як законність, рівність, професіоналізм, безпристрасність, безкорисність, прозорість, результативність, відповідальність, структурна, програмна та планова узгодженість взаємодії адміністрацій різного рівня [222].

Було виділено три основні, на думку експертів, серйозні проблеми болгарської адміністративної системи.

По-перше, відсутність єдності у законах «Про державних службовців» та «Про адміністрацію»; регулювання діяльності окремих адміністрацій, наприклад – адміністрації Народних Зборів, адміністрації Рахункової палати тощо) спеціальними законами, що приводить до диспропорцій у регулюванні діяльності, різних умов праці та винагородження.

По-друге, надцентралізація при відсутності єдиного керівництва адміністративною пірамідою. В Болгарії, на думку багатьох фахівців, фактично відсутня регіональна ланка управління, оскільки політично призначені обласні управителі мають незначні повноваження. Тому відсутня координація дій міністерств та обштинних адміністрацій. На думку експертів, це «привело до появи абсурдних некерованих мастодонтів з тисячами службовців (Агенція зайнятості, Агенція соціальної допомоги та інші), а також до створення десятків паразитичних і практично некерованих головних дирекцій майже у всіх центральних відомствах, що мають територіальні структури. Фактично не реалізоване завдання по проведенню децентралізації, що передбачало передачу значної частини кадрів та фінансових ресурсів головних дирекцій на обласний та обштинний рівень і залишення на національному рівні законотворчих, методичних, контролюючих, інформаційних функцій та міжнародної адміністративної діяльності, яка не входить до компетенції областей та обштин.

Жоден експерт чи політик не може навіть знати назви всіх 130 центральних адміністративних структур (8 державних структур, що звітуються перед Народними зборами, 8 Державних агенцій, 4 адміністрації державних комісій, 35 виконавчих агенцій, 24 структури, створені постановами Ради Міністрів, 8 адміністрацій державно-громадських консультативних комісій, 43 ради при Раді Міністрів і міністерствах). Крім того, діють ще кілька десятків самостійних структур, створених спеціальними законами і функціонуючих як територіальні органи міністерств

По-третє, відсутній аналіз необхідності існуючих адміністративних структур та можливості їх оптимізації.

Потрібно відзначити досить критичні відгуки в болгарській пресі стосовно суті та діяльності державної адміністрації, яку оцінюють як повільну, некомпетентну й корумповану. Причини цього вбачаються у комуністичному спадку та хаотичній політиці болгарських урядів. Перше пов'язується з думкою про високі доходи державних службовців без роботи. Відповідно продовжується практика призначення на адміністративні посади членів сімей, родичів чи продаж цих посад. Практикується також впровадження на державну службу кадрів із спецслужб, непрофесійність та безкарність яких деморалізує інших держслужбовців.

У міністерствах працюють багато літніх державних службовців, які нездатні адаптуватися до нових умов. Конкурси проводяться формально, що призводить до набору некомпетентних деожслужбовців. (доцільно було б проводити зовнішнє випробування для оцінювання знань та вмінь претендентів. У державній адміністрації відсутня політика і концепція, державні службовці звикли працювати в умовах постійної зміни директив, навіть в рамках діяльності одного політичного уряду, відсутня координація, існуюча ієрархія громіздка й абсурдна.

Відсутність координації призводить до повного хаосу, якщо потрібно виконувати принципові завдання, що, в свою чергу, приводить до необхідності залучення зовнішніх експертів, які вільні від щоденних, часто безсмыслених завдань держслужбовців, і які думають не про кар'єру, а про роботу.

В результаті низки вказаних причин держслужбовець виконує свої обов'язки в атмосфері інтриг і кар'єризму. Прагнення до особистого благоденства приводить до корупції і намагання орієнтуватися в ієрархії не на роботу та особисті

якості, а на лобізм, перемогу над конкурентами. В свою чергу, це негативно впливає на добросовісних працівників.

Вирішення проблеми важке, оскільки пов'язано й з моральним станом суспільства. Очевидно, що потрібна європейська модель відбору, навчання, оцінювання та винагородження держслужбовців.

Проведений нами аналіз болгарських електронних ЗМІ, свідчить про значну увагу як експертів, так і громадськості до адміністративної реформи.

Так, у 2010 році політолог А. Гелебов ліквідацію Міністерства державної адміністрації та адміністративної реформи оцінив як відмову від проведення адміністративної реформи, наголосивши на нелогічності доручення цього напряму роботи органів влади міністрові фінансів [39].

Критично оцінено болгарську адміністративну реформу і в Брюсселі [3]. На думку Єврокомісії, реформа відбувається не комплексно і сконцентрована насамперед на скороченні штатів. Не вдалося досягти ні зростання ефективності їх роботи, ні спрощення надання адміністративних послуг. Суттєвими недоліками є відсутність стабільності в адміністраціях, наявність політичної залежності чиновників, відсутність чітких критеріїв для підвищення рівня знань та вмінь, неефективна протидія корупції, особливо в регулятивних органах, що негативно вплинуло як на соціально-економічні процеси в державі, так і на рівень засвоєння європейських фондів. Особливо відзначено, що на фоні неефективної судової системи, помітною є низька спроможність контролюючих органів, зокрема, Агенції державної фінансової інспекції.

У 2012 році міністр Дянков зробив спробу переведення частини адміністрації із Софії до інших великих міст. Колишній міністр державної адміністрації та адміністративної реформи Н. Василев позитивно оцінив цю ідею з точки зору піар-акції, яка дістала підтримку на периферії. Проте, на його думку, таку реформу потрібно було проводити більш організовано й швидко, враховуючи усі фактори, у т.ч. й державні витрати на підготовку приміщень та переїзд службовців. Розділення міністерств на дві частини у зв'язку з розміщенням у різних містах послаблює їх внутрішні комунікації та контроль і не дає помітного виграшу для бізнесу.

Так, в лютому 2013 року Професійне об'єднання державних службовців виступило з Декларацією, в якій висловлено

стурбованість розвитком подій та кризою в державному управлінні [46].

Актуалізована у 2014 році Національна програма реформ «Європа 2020» прагне поєднати національні завдання з пріоритетами ЄС. Зусилля уряду спрямовуються на удосконалення середовища для бізнесу, послаблення адміністративних бар'єрів та посилення соціальних аспектів у політиці. Серед інших стратегічних пріоритетів виділено гарне управління та доступ до якісних адміністративних послуг з підпріоритетами (адміністративна ефективність і якісна судова система, доступ до якісних адміністративних послуг і ефективне застосування електронного управління і правосуддя, розвиток концепції «гарного управління», якісні послуги для громадян і бізнесу, професіоналізм та мотивація людських ресурсів в адміністраціях та судовій системі [170, с. 57].

Оскільки значна частина болгарських програмних документів приймалася на період 2006-2013 років, у 2012-2013 роках активно проводилася робота по підготовці нових документів, яка ускладнювалася фінансовими труднощами.

18 січня 2013 року Рада по адміністративній реформі Рішенням № 16 затвердила «Стратегію розвитку державної адміністрації на період 2013-2020 років» [239]. Цей комплексний документ інкорпував Стратегію управління людськими ресурсами в державній адміністрації (2006-2013 рр.), Стратегію навчання службовців адміністрацій 2006 року, Концепцію удосконалення адміністративного обслуговування в контексті принципу «Єдине вікно».

У позитивному висновку Інституту ринкової економіки на проект цього документа відзначалася його певна декларативність.

Стратегія розвитку державної адміністрації містить короткий аналіз стану розвитку державної адміністрації, основні принципи її діяльності, стратегічні цілі з виділенням й аналізом проблем, завданнями та очікуваними результатами.

Основними принципами діяльності публічної адміністрації оголошено: демократичність (прозорість, участь); верховенство закону (законність, справедливість); згода (легітимність, баланс); спроможність (ефективність та результативність); стійкість (передбачуваність та надійність) і бачення майбутнього.

Стратегія визначає чотири стратегічні цілі:

1. Створення адміністрації, зорієнтованої на потреби суспільства.

2. Розвиток адміністрації, зорієнтованої на досягнення результатів.
3. Динамічна адміністрація, що розвиває експертний потенціал.
4. Розвиток адаптивної та гнучкої структури адміністрації.

Досягнення цих цілей пов'язується зі зростанням іміджу публічної адміністрації.

Досягнення першої стратегічної цілі з організаційної точки зору пов'язується з удосконаленням доступу до адміністративних послуг завдяки реалізації концепції «Єдине вікно», деконцентрації цього процесу шляхом передачі частини функцій від центральних органів влади до їх територіальних органів, а також посилення їх робочих зв'язків з об'єднаними адміністраціями. Отже, йдеться про комплексне адміністративне обслуговування за єдиною методологією, що вимагає оптимізації й реінжинірингу робочих процесів. З цієї точки зору позитивно оцінено створення територіальних центрів надання інформації та адміністративних послуг

Передбачається перехід до електронного варіанту надання всіх основних і масових послуг, а також використання можливостей поштового та телефонного зв'язку.

Наступним напрямом прикладення зусиль називається удосконалення регулятивної діяльності, синхронізації планів діяльності, впровадження кращих практик тощо.

З метою посилення відкритості та прозорості в діяльності публічної адміністрації, зміцнення взаємодії держави, бізнесу і громадянського суспільства та посилення громадського контролю діяльності органів влади заплановано створення єдиного інформаційного середовища, відкриття баз даних для громадян, включаючи інформацію про доходи високих державних службовців

Серед очікуваних результатів доцільно виділити розробку Базової моделі надання комплексних адміністративних послуг; створення 28 єдиних територіальних центрів надання послуг; створення умов для подання заяв про надання адміністративних послуг в об'єднаних адміністраціях та територіальних центрах інформації і послуг.

Досягнення стратегічної цілі 2 «Розвиток адміністрації, зорієнтованої на досягнення результатів» спрямовано на посилення координації секторної політики та стратегій розвитку. Критично оцінено схильність інституцій публічної адміністрації до автономізації діяльності та відсутність ефективного механізму моніторингу. Другою проблемою названо незбалансованість стратегічного планування та фінансування відповідних

бюджетних програм. Є необхідність узгодження стратегічних документів та програм їх реалізації, врахування в них не лише різних аспектів центральної ланки, а й проблем територіального розвитку. Окремо наголошено на необхідності удосконалення системи оцінки та управління ризиками.

Серед очікуваних результатів доцільно виділити: розробку системи моніторингу виконання політики; апробацію системи самооцінки роботи обшин; введення системи управління якістю в 50 центральних адміністраціях та системи оцінки та управління ризиками.

Досягнення стратегічної цілі 3 «Динамічна адміністрація, що розвиває експертний потенціал» пов'язується з необхідністю враховувати негативні демографічні тенденції, пов'язані зі старінням населення. Однією з ключових проблем адміністрації визнано відсутність умов і практики для передачі досвідченими експертами своїх знань та умінь молодшим колегам. Недосконала й система планування та оцінки потреби у спеціалістах для адміністрації.

На думку авторів Стратегії, в Болгарії існує проблема якісної підготовки фахівців для державної адміністрації, а Інститут публічної адміністрації не користується належним авторитетом серед державних службовців і не має спроможності стати повноцінним партнером при плануванні та проведенні політики, пов'язаної з адміністрацією.

Важливим завданням наступних років визнано розробку цілісної системи оцінки і планування потреб у спеціалістах для адміністрації. Особлива увага має звертатися на визначення ключових посад, заповнення яких вимагає наступності. Для цього варто посилювати мобільність службовців.

Модернізована методика підбору кадрів має передбачати посилення уваги до планування підготовки фахівців з метою врахування їх реальної потреби і уникнення перекосів у навчальній роботі. Доцільними визнано відбір кращих студентів для проходження практики в адміністраціях з наступним пропонуванням робочого місця та активізація розробки і впровадження програм стажувань, підготовлених за єдиною методикою.

Суттєва увага звертається у Стратегії на питання управління кар'єрою державних службовців.

Важливим визнається створення для новопризначених молодших спеціалістів спеціальних менторських програм передачі знань та вмінь старшими колегами.

На етапі навчання та розвитку основним визнається надання можливості підвищення рівня компетентності та експертних знань. Для успішного вирішення цього завдання, насамперед, планується підняти авторитет Інституту публічної адміністрації як провідного навчального закладу. Доцільним визнається модернізація програм та використання сучасних освітніх технологій та перетворення ІПА в генератор ідей розвитку публічної адміністрації та інформаційний центр. Другим кроком має бути створення єдиного управління навчанням державних службовців, що передбачає реформування регіональних навчальних закладів. Доцільним визнається вивчення та застосування кращих зарубіжних практик навчання державних службовців.

Передбачається створення програм виявлення та розвитку талановитих службовців та запровадження програм мобільності з метою швидшого просування по службовій драбині. Наголошується також на доцільності переведення кращих працівників територіальних органів до центральних структур та їх залучення до вироблення політики.

Виключно цінним ресурсом публічної адміністрації визнаються досвідчені службовці, тому необхідним визнано застосування системи заходів щодо їх заохочення до наставницької діяльності та утримання на державній службі.

Високий професіоналізм службовців публічної адміністрації тісно пов'язується з дотриманням ними високих моральних та етичних стандартів. Особлива увага має звертатися на запобігання конфлікту інтересів та протидію корупції.

Серед очікуваних результатів доцільно виділити: розробку та впровадження системи планування та оцінки потреб у людських ресурсах в публічній адміністрації; створення та впровадження правил покращення умов праці; встановлення універсальних правил стажування студентів в адміністраціях та зростання їх кількості; розробка моделі управління кар'єрою; регламентування обов'язкової мобільності вищих державних службовців; розробка програми виявлення та розвитку талановитих державних службовців; посилення мотивації державних службовців тощо.

Досягнення стратегічної цілі 4 «Розвиток адаптивної та гнучкої структури адміністрації» пов'язується зі створенням її оптимальної структури, передачею частини публічних функцій до приватного сектору, розвитку територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

На думку авторів Стратегії, доцільно з метою посилення координації уніфікувати структуру міністерств та скоротити кількість їх підрозділів. В першу чергу мова має йти про скорочення загальних адміністрацій за рахунок підрозділів та службовців, що відповідають за роботу з кадрами, бухгалтерію, ІТ тощо. Концентрація цих функцій має скоротити затрати та підвищити ефективність роботи. Водночас мають розширюватися функції обштинних адміністрацій, які повинні забезпечувати управління децентралізованими функціями у сфері освіти, охорони здоров'я, соціальних послуг.

Визнаються значні перспективи використання аутсорсінгу та досягнення симбіозу між державним регулюванням і приватними ініціативами та об'єднання державних органів зі схожими завданнями. Підтримувався напрям роботи, спрямований на посилення консультативних ланок у виконавчій владі.

Серед очікуваних результатів доцільно виділити: завершення процесу концентрування функцій з формулювання політики міністерств; зменшення кількості адміністративних структур на 30 %; включення частини територіальних органів ЦОВВ до складу обласних адміністрацій та розвиток консультативних рад.

Координацію реалізації стратегії мають здійснювати Рада адміністративної реформи при Раді Міністрів та відповідна ланка у складі Ради Міністрів.

Проте, вже в 2013 році розпочалася підготовка нового стратегічного документа, який був винесений на обговорення.

У Декларації Професійного об'єднання державних службовців у січні 2014 року зазначалося, що в останні роки спостерігалася тенденція зниження якості державної служби та професійного рівня службовців. Тому назріла необхідність цілісної стратегії розвитку державної адміністрації. ПОДС наполягало на затвердженні стратегії та плану її реалізації [47].

«Стратегія розвитку державної адміністрації (2014-2020 р.) Працюємо для людей» була затверджена Рішенням Ради Міністрів № 140 від 17 березня 2014 року і представлена громадськості віце-прем'єром з економічних питань Д. Бобоєвою. У квітні було затверджено План реалізації стратегії на два роки (квітень 2014-2015 р.).

Відзначено, що нова Стратегія продовжує стратегічні напрацювання попереднього часу – Стратегії модернізації державної адміністрації (2006 р.), Стратегії управління людськими ресурсами в державній адміністрації (2006-2013 р.),

Стратегії навчання державних службовців (2006), Програми удосконалення регулювання (2006 р.), Концепції удосконалення надання адміністративних послуг (2002 р.) тощо.

Порівняно з попередніми документами, Стратегія на 2014-2020 роки більше синхронізована з документами Європейської Комісії, Світового банку та інших міжнародних інституцій, а також – з вимогами бізнесу й неурядових організацій Болгарії, має більш критичне спрямування та намагається повніше враховувати економічні фактори.

У вступі відзначено, що в остання роки діяльність державної адміністрації відбувається в умовах складної фінансово-економічної ситуації, бідності, наростання громадського незадоволення, бажання посилити публічний контроль влади, зростання вимог до публічних послуг та очікувань зростання якості життя.

Все це вимагає нових підходів до організації діяльності адміністрації, її модернізації з урахуванням таких європейських принципів, як верховенство закону, рівноправність, звітність та прозорість, відповідальність, ефективність та результативність, широка участь громадськості, стратегічне бачення. Потрібна адміністрація, яка б ще на ранніх етапах могла аналізувати виникаючі проблеми, знаходити оптимальні шляхи їх вирішення та діяла, враховуючи принципи і пріоритети в інтересах громадян, бізнесу та держави.

Констатовано низку недоліків, на вирішення яких спрямована Стратегія. Проблемою №1 названо дефіцит верховенства закону, оскільки нестабільне нормативне середовище в Болгарії створює основні проблеми для громадян, бізнесу та іноземних інвесторів, норми законів не мають необхідної сили і не підкріплені санкціями, характерними для правової держави. До 1998 р. в Болгарії діяли 250 законів, у 2013 році – вже 346. Органами виконавчої влади було прийнято 2950 підзаконних нормативно-правових актів (правила, постанови, інструкції). Внесення змін до законів супроводжувалося внесенням змін до підзаконних нормативно-правових актів, що призводило до різності в трактуванні та робило їх використання складним не лише для громадян та бізнесу, а й для органів виконавчої влади та судових органів. Виникли також проблеми з адаптацією законодавства ЄС. Порушення законодавства не завжди діставало належну оцінку, або це робилося запізно. Проблемою стали й недостатньо

адекватні санкції при порушенні норм права, що сприяло розвитку корупції.

Проблемою № 2 названо фрагментарність в області стратегічного планування та бюджетних програм. Станом на 2013 рік в Болгарії було створено біля 550 стратегічних документів, з них – 210 загальнодержавного значення. Неузгодженість при підготовці документів, викликані відсутністю єдиних підходів та стандартів, вели до відсутності єдності у їх реалізації. Слабими були врахування територіальних інтересів та моніторинг виконання документів.

Проблема № 3 – дефіцит комунікацій та взаємодії з громадянами і бізнесом, який призводив до зростання їх незадоволення та скарг на діяльність адміністрацій. Слабим місцем адміністрацій залишалися й контакти із засобами масової інформації. Потребувала удосконалення й співпраця з інституціями громадянського суспільства. Відсутність механізму стійкого фінансування НДО вела до роздробленості та непрозорості цих структур, що в свою чергу, затруднювало їх співпрацю з органами влади. Виникли проблеми й в організації електронного урядування – у класифікації 2012 року Болгарія за цим показником займала 60-е місце із 190 країн. Основною проблемою була відсутність стандартизації та уніфікації.

Проблема № 4 полягала у недоліках структурування адміністрації. Існуюча роздробленість адміністрацій призводила до дублювання функцій та затруднювала реалізацію галузевої політики. Значною була кількість загальної адміністрації, яка не мала прямого відношення до виконання функцій адміністрацій. Порівняно низькою залишалася спроможність регулюючих та контролюючих та податкових органів.

Проблемою № 5 названо дефіцит в обслуговування громадян та бізнесу. Відзначено такі проблеми, як територіальна віддаленість надання послуги, відсутність комплексного адміністративного обслуговування, наявність значної кількості документів, необхідних для отримання послуги, відсутність стандартизації процедур, документації та термінів надання послуг, високі витрати на розробку окремих інформаційних систем та низький рівень їх сумісності, відсутність аналізу корисності аутсорсингу тощо.

Проблема № 6 – дефіцит в області управління людськими ресурсами і вміннями службовців, серед яких відзначено неефективне планування людських ресурсів, неефективна співпраця між адміністраціями та академічним середовищем,

недоліки при проведення конкурсів на зайняття вакантних посад та надмірна їх кількість у адміністраціях, неефективний механізм підбору вищих службовців, низький рівень мотивації, недосконала система навчання державних службовців тощо.

З урахуванням існуючих проблем, у Стратегії виділено 4 стратегічні цілі та розкрито шляхи їх досягнення.

Стратегічна ціль № 1 «Ефективне управління і верховенство закону» передбачає 7 напрямів: створення стійкої нормативної рамки на основі принципів інтелегентного регулювання, що діють на європейському просторі; посилення контролю за виконанням законів та обмежень з протидії корупції; удосконалення планування та програмування; удосконалення інституційної структури (консолідація, концентрація функцій, цілісність, уніфікація тощо), удосконалення координації та структурування адміністрацій на територіальному рівні, впровадження системи управління та контролю якості в центральних та місцевих адміністраціях (впровадження системи управління якістю, впровадження стійких систем управління, використання європейських інститутів самооцінки).

У травні 2014 року було затверджено та презентовано План реалізації Стратегії розвитку державної адміністрації, який складається з 71 пункту.

Таким чином, протягом 2009-2014 років спроби модернізації публічної адміністрації в Болгарії значною мірою визначалися спробами вирішення існуючих проблем з першочерговою увагою до економії коштів.

Можна погодитися з болгарськими експертами (В. Вутова) [37] щодо розгляду перспективи модернізації публічної адміністрації в Болгарії як комплексу дій на трьох напрямках: організаційному (охоплює організацію діяльності, включаючи моделювання робочих процесів і зв'язків між учасниками); інформаційно-технологічному (охоплює створення технологічних процедур та моделей управління інформаційними потоками, гарантування надання точної, своєчасної, захищеної та персонально спрямованої інформації); законодавчому (охоплює створення нормативної рамки, відповідно дійсності та відносин між зайнятими суб'єктами).

ВИСНОВКИ

Модернізація публічної адміністрації в Болгарії, як і в інших посткомуністичних країнах, тісно пов'язана з трансформацією суспільства та зовнішніми вимогами, викликаними вступом до Європейського Союзу та членством у ньому.

Болгарськими авторами проведено значну роботу щодо теоретичного осмислення поняття «публічна адміністрація», її складових та аналізу перспектив розвитку з врахуванням світового та європейського досвіду й національних особливостей. Проте, як і в Україні та інших посткомуністичних державах, залишається актуальним питання використання цих наукових напрацювань.

Посткомуністична трансформація в Болгарії здійснювалася повільно, а роль колишніх партійних функціонерів залишалася значною, що в умовах посилення в період 1990-х років соціально-економічних проблем, з одного боку, та прагнення значної частини населення до європеїзації держави, з іншого, призвело до формування двох основних політичних груп, боротьба між якими часто зводилася до захисту групових інтересів.

Як наголошують Н. Арабаджийський та В. Черкезов, сучасна державна адміністрація Республіки Болгарія є системою, яка створена та почала функціонувати в державі після 1991 року. У цей час органи публічного управління проголошували політику безперервного удосконалення, розвитку і збагачення структур центральної та територіальної адміністрації, що викликалося як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. Зокрема, суттєві значення для болгарських реформ мали вимоги Європейського Союзу. Обумовленість змін примушувала уряди Болгарії виробляти та реалізувати відповідну стратегію змін. Проте, часто ця політика була стратегічно непослідовною.

Важливою рисою болгарської публічної адміністрації є значний рівень її політизації, що особливо помітно під час зміни урядів, яка здійснювалася досить часто, що характерно для болгарської держави й на попередніх етапах її розвитку. Політична та економічна нестабільність стали причинами частотої зміни стратегій розвитку, що проявилось як у постійній зміні важливих стратегічних програм та нормативно-правових актів. Постійними були й організаційні змін, однією з яких стало, наприклад, створення, а потім ліквідація профільного

міністерства з проведення адміністративної реформи та реформування державної служби.

Отже, характерною рисою організації виконавчої влади в Болгарії в останні роки соціалізму та в період посткомуністичної трансформації була її постійна реорганізація. Змінювалася кількість міністерств та інших ЦОВВ, їх назви та структура. Наприклад, в середині 1990-х років в міністерствах діяли «служби», «ланки», «бюро», «центри», «інститути», які були змінені на головні дирекції, дирекції, відділи, сектори, у 1997 р. діяли дирекції, агентства, комітети, фонди, комісії, ради, відомства тощо. Яскраво проявилися термінологічний хаос та відсутність єдиних понятійних категорій, що дослідники пов'язують з впливом різних адміністративних систем.

Вступ Болгарії до Європейського Союзу став, на наш погляд, для болгарського суспільства та держави цивілізаційним вибором й сприяв поглибленню реформ. В умовах повноправного членства країни в ЄС актуалізується необхідність відповідати вимогам Лісабонської стратегії 2000 року та планів її реалізації. Тому сучасний етап модернізації публічної адміністрації в Болгарії пов'язується з низкою факторів та підготовкою з урахуванням вимог європейського адміністративного простору нових нормативно-правових актів.

Однією з основних проблем сучасної адміністративної реформи є досягнення оптимального балансу між автономністю і контролем, що вирішується в Болгарії шляхом децентралізації влади. Проте, як теоретично, так і практично питання оптимального адміністративно-територіального поділу Болгарії залишається дискусійним.

Актуальними для Болгарії залишаються питання оптимізації системи надання адміністративних послуг, розвиток електронного урядування та впровадження інноваційних технологій в органах влади, які б дозволяли якісно й оперативно вирішувати складні завдання соціально-економічного розвитку країни та удосконалювати взаємодію з населенням та бізнесом.

Оцінку проведення реформ в Болгарії здійснено в середині 2012 року Європейською Комісією. Наголошено на необхідності посилити зусилля для зміцнення адміністративної спроможності, проведення реформ, зниження бюрократизму та витрат, удосконалення освоєння коштів фондів ЄС, удосконалення діяльності та зростання самостійності судової системи, прискорення введення електронного урядування. Відтак, в Болгарії скориговано найважливіші цілі

адміністративної реформи, основним з яких є спроможність до якісного забезпечення проведення державної політики при зменшенні публічних (державних та громадських) витрат; переосмислення відносин між державою та громадянами, сприймання громадян як клієнтів адміністрації; пристосування державної адміністрації до проведення реформ, створення сприятливого нормативно-адміністративного середовища

Література:

1. Административен регистър// Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://ar2.government.bg/ras/index.html>
2. Административна реформа и мотивація за работа на державните служители (емпірично дослідване).-Софія: Професійно об'єднання на державні службовці, 2005.- 109 с.
3. Административна реформа отримала критику з Брюсселя// Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://m.econ.bg>
4. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія/ за заг. ред.. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук.- Д.: Моноліт, 2009.- 384 с.
5. Адміністративно-територіальна організація на Республіка Болгарія/ С. Ковачев. - Софія, Міністерство на регіонального розвитку і благоустрою, 2001.- 18 с.
6. Актуалізована Стратегія за децентралізація 2006 – 2015/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=616>
7. Аналіз і оцінка на ефективність на центральної державної адміністрації.-Софія: Інститут за ринкову економіку, 2007.- 45 с.
8. Аналіз на потреби от навчання на службовці в державній адміністрації.-Софія: Професійно об'єднання на державні службовці, 2009.- 34 с.
9. Аналітичний доповідь за діяльність на обласній адміністрації Перник през 2010 г// <http://www.pk.government.bg/images/stories/ad2010.doc>
10. Аналітичний доповідь. Організація на механізми за координування діяльність на територіальних рівнях на центральної виконавчої влади з місцевими.- Софія: 2006.-
11. Аналітичний доповідь за ролі на неправительствених організаціях і діяльність на громадян в місцевому самоуправленні. Пропозиції і рекомендації за удосконалення нормативної бази з ціллю на впровадження на пряму демократію на місцевому рівні. – Софія: Співдружність «Болкан Асист», 2011.- 52 с.
12. Аналітичний доповідь. Дослідження на моделі на координацію на децентралізованих рівнях в країнах – членах на ЄС, з

- сходно административно и териториално устройство.-
София: МРРБ, 2006.- 96 с.
13. Аналитичен доклад. Разработване на аналитичен доклад за развитие и усъвършенствование на АТУ на страната и правната му основа.- София: Национален Център за Териториално Развитие, 2007.- 95 с.
 14. Арабаджийски Н. Актуални проблеми на областните и общинските администрации в Република България при осигуряването на обществения ред/ Н. арабаджийски// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://eprints.nbu.bg/268/1/Problemi_oblasti_i_obstini_OOP.doc.doc
 15. Арабаджийски Н. Внеаудиторные учебные формы обучения в программах по публичной администрации Нового Болгарского Университета // Социосфера. 2010. № 3. – С. 60-71
 16. Арабаджийски Н.З. Направления в теории публичного управления // Н. Арабаджийски// Аспекти публичного управління. – 2014. – № 1–2(3–4). – С. 5–11.
 17. Арабаджийски Н. Новая образовательная парадигма теории государственного управления [Электронный ресурс] / Н. Арабаджийски // Государственное управление. – Декабрь, 2008 г. – Выпуск № 17 // Режим доступа: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2008/17/Arabadzhijski.pdf>
 18. Арабаджийски Н. Организация на публичната администрация в Република България./ Н. Арабаджийски.- София: Изд-во Нов български университет, 2010.-309 с.
 19. Арабаджийски Н. Основи на публичната администрация. Обща част. _София: 2005.- 222 с.
 20. Арабаджийски Н. Оценка эффективности работы государственный служащих в Республике Болгария/Н. Арабаджийски// Аспекти публичного управления.- 2013.- № 2.- с. 81-88
 21. Арабаджийски Н. Държавно и публично управление. – София: Изд-вл Нов български университет, 2014.- 302 с.
 22. Атанасов Х. Визия за публичната администрация през 2020 г./ Х. Атанасов// Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.modernpolitics.org/?p=781>
 23. Баева И. Две десятилетия български преход – предпоставки, проблеми, равносметка/ И. Баева// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/Sos_Gum/drzb/2011_4/Baeva_1.pdf

24. Базисния модел на обслужване на «едно гише»/ Приета с Решение № 878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г.// Министерски Съвет. Портал за консултативни съвети. Режим достъпу: [%3Cbr](http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/4)
25. Бжезинський З. Велика шахівниця. Геостратегійна фантазмагорія / З. Бжезинський. // Політика і культура.- 2004. – № 4.-С.16-19; № 7.-С.16-19.
26. Българският правен портал// Електронний ресурс. Спосіб достъпу: <http://www.lex.bg/bg/laws/lawdoc>
27. Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация.-София: Коалиция, 2000.- 90 с.
28. Босаер Д. Държавната служба в страните-кандидатки за членство в ЕС: Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция/ Д. Босер, К.Демке.- София: Нов български университет, 2003, -226 с.
29. Босаер Д. Предизвикателствата към морално-етичните норми на поведение в държавните членки на Европейския Съюз/ Д. Босаер, К. Демке.- София: 2005.- 262 с.
30. Бурдяк В. Република България на злам епох. Політична трансформация суспільства.- Чернівці: Рута, 2004.- 520 с.
31. Бурдяк В. Політична культура країн Європи в контексті інтеграційних процесів/В. Бурдяк, Н. Ротар.- Чернівці: Рута, 2004.- 328 с.
32. Бурдяк В. Функціонування інституційних органів влади в Україні та Болгарії: погляд компаративіста/ В. Бурдяк// Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. 31 травня 2005 р. Т.1.- К.: НАДУ, 2005.
33. Бяла книга: ефективна подкрепа чрез социални услуги за уязвимите групи в България. Основни принципи. Стратегически документ. 2009. София: Платформа «Социални Политики».- 30 с.
34. Василев Н. Безсмисленото преселение на администрацията/Н. Василев//Ехpat Capital.- 2012, брой 10.- с. 19-20
35. Василев Н. Съкращения? Да, но да не губим европари// [%3A08072009-&catid=54">%3A2010-02-07-10-38-22&Itemid=6&lang=bg](http://www.opac.government.bg/index.php?option=com_content&view=article&id=491)

36. Величков И. Теоретически основи на публичната администрация. Часть първа/ И. Величков, Б. Бенев // София: ЕкоПринт, 2004.- 91 с.
37. Вутова В. Модернизиране на администрацията в България – факти и проблеми/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://cio.bg/4354_modernizirane_na_administraciyata_v_balgarriya_fakti_i_problemi
38. Гелебинова Ю. Политиката на регионално развитие в България//Електронний ресурс, Спосіб доступу: Article_JG.pdf
39. Гълъбов А. Първият голям проблем на управлението е отказът от административна реформа//Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.google.ru/search?q=%>
40. Генев Н. Организационная рационализация в Восточной Европе: достижения и ограничения / Н. Генев // Социологические исследования. – 2007. – № 11. – С.1-27.
41. Грицяк І. А. Реформа державного управління через реформу державної служби / І.А. Грицяк // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.-практич. конф. за міжнародною участю, 28 травня 2004 р. – 2004. – Т.1.-С. 337-338.
42. Дачев Л. Същност и съдържание на държавното управление/ Л. Дачев// Научни трудове на Русенския университет.- 2008.-том. 47.-с. 7-11.
43. Джилджов А. Преструктурирането на административните структури – найефективният модел за намаляване числеността на администрацията // Спосіб доступу: http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/CPA/Godishnik_2008/AlekoDjildjov.pdf
44. Джилджов А. Тенденции в развитието на регионалното и местно самоуправление в Европа/ А. Джилджов// Спосіб доступу: <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=atums&type=698id=6>
45. Дзяд О.В., Рудік О. М. Спільні політики Європейського Союзу та їх значення для України/ Common EU Policies and Their Significance for Ukraine: Навч. пос. / За аг. ред.. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, Л. Прокопенка та В. Стрельцова.- К.: Міленіум, 2009.- 668 с.

46. Дъкларация на Професионално обединение на държавните служители. 2013// Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://pods-bg.org/?p=1502>
47. Дъкларация на Професионално обединение на държавните служители.28.01.2014// Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://pods-bg.org/?p=1502>
48. Държавна администрация и държавна служба.-София: ИК «Сиби», 2010.-264 с.
49. Деинституционализацията до и след 2014 г. // Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://nasoki.bg/index.php/socialni-politiki/9-socialni-politiki/207-di-seminar>
50. Децентрализация и интеграция: регионално и местно управление/ М. Стефанова, Е. Колфова.- София: Мултиплейт, 2004.- 318 с.
51. Децентрализация публичной власти: досвід европейских країн та перспективи для України/Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.; Центр політико-правових реформ.-К.: Москаленко О.М., 2012.-212 с.
52. Димитров Ф. Новите европейски демокрации и трансатлантическата връзка// Режим доступу: <http://razum.org/docs022004/02Dimitrov.doc>
53. Димитрова М. Качеството на социалните услуги в България? Преглед на правната уредба на качеството и контрола на социалните услуги в общността/ М. Димитрова, Н. Шабани.- София: Фондация «Програмен и аналитичен център за европейско право, 2008.- 138 с.
54. Димитров Ф. Новите европейски демокрации и трансатлантическата връзка// Режим доступу: <http://razum.org/docs022004/02Dimitrov.doc>
55. Добрев, Д. Основи на публичната администрация / Добрин Добрев . – Варна : Наука и икономика – ИУ – Варна, 2008 . – 223 с.
56. Добри практики за качество административното обслужване.- София: Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2008.- 29 с.
57. Догонващото развитие / отг. Ред. В. Проданов.- София: Фабер, 2004.- 348 с.
58. Догонващото развитие в глобализираното информационно общество/ отг. Ред. В. Проданов.- София: ИФИ-БАН, 2007.- 248 с.
59. Доклад за изпълнението на Актуализирания план за изпълнение на Стратегията за модернизирване на

- държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003-2006, за периода октомври 2004 г. – декември 2005 г.- София: МДААР, 2006.- 43 с.
60. Доклад за нуждите и стандартите за достъпност на информацията при интернет представянето на публичната информация от администрацията.-София: Консорциум «Ай Би Ес Норма», 2008.- 27 с.
 61. Доклад за развитието на електронното правителство в България.-София: Сертември, 2004.- 41 с.
 62. Доклад за състоянието на администрацията през 2001. – София: Министерство на държавната администрация, 2002.- 62 с.
 63. Доклад за състоянието на администрацията през 2002. – София: Министерство на държавната администрация, 2003.- 56 с.
 64. Доклад за състоянието на администрацията през 2003. – София: Министерство на държавната администрация, 2004.- 81 с.
 65. Доклад за състоянието на администрацията. 2004. – София: Министерство на държавната администрация, 2005.- 130 с.
 66. Доклад за състоянието на администрацията. 2005. – София: Министерство на държавната администрация, 2006.- 145 с.
 67. Доклад за състоянието на администрацията през 2006 г. – София: Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2007.- 177 с.
 68. Доклад за състоянието на администрацията през 2007 г. – София: Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2008.- 160 с.
 69. Доклад за състоянието на администрацията през 2008 г. – София: Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2009.- 256 с.
 70. Доклад за състоянието на администрацията 2009 г. – София: Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2010.- 145 с.
 71. Доклад за състоянието на администрацията. 2010.- София.- Министерски Съвет: 2011.- 151 с.
 72. Доклад за състоянието на администрацията. 2011.- София.- Министерски Съвет: 2012.- 93 с.
 73. Доклад за състоянието на администрацията. 2012.- София.- Министерски Съвет: 2013.- 117 с.
 74. Доклад за състоянието на администрацията. 2013.- София.- Министерски Съвет: 2014.- 127 с.

75. Доклад за състоянието и развитието на администрацията на централните органи изпълнителната власт.- София: Дирекция «Държавна администрация», 2001.- 36 с.
76. Доклад от Катина Кръстева – член на Сметната палата и ръководител на Отделение VIII «Специфични одити» за резултатите от одита на Проект BG 9909 – 01 «Обучение на публичната администрация» на Програма ФАР за България// Спосіб доступу: http://www.bulnao.government.bg/files/_bg/Dok19909-01.doc
77. Доклад от Николай Василев, министър на държавната администрация и административната реформа относно бюджета на Министерството на държавната администрация и административната реформа в програмен формат за 2008 г. - София: МДААР, 2007.- 50 с.
78. Долженков О. Посткомунистичні трансформації в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз / О. Долженков // Нова політика.- 2000. – № 5. – С.12-16.
79. Жекова С. Регионални аспекти на човешката бедност в Централна и Източна Европа/ С. Жекова // Режим доступу: http://209.85.135.132/custom?g=cache:4Qm7nHurmysJ:www.ue-varna.bg/uploads/per_pro/IZV2.6Jekova.pdf
80. Живле К. Модернизиране на децентрализираната администрация в България/ К. Живле, А. Джилджов, П. Нордингс.- София: 2009. – 48 с.
81. Жулева Г. Компаративний аналіз болгарського и українського законодавства в сфері забезпечення доступу к общественній інформації/ Г. Жулева, А. Бухтатий// Публічне управління: теорія та практика, 2012, № 2.-с. 44-54
82. Жулева Г. Първи рефлексии върху доклада за състоянието на администрацията през 2011/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.aip-bg.org/publications/>
83. За съвременна държавна администрация. Бяла книга постиженията и предизвикателствата пред Българската държавна администрация в Европейския Съюз// Електронний ресурс: [http:// search.ukr.net/gogle/search.php?engine=38g=](http://search.ukr.net/gogle/search.php?engine=38g=)
84. Закон за държавния служител/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://ar2.government.bg/ras/help/zdsl.html>
85. Закон за административнотериториалното устройство на Република България// <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2133622784>

86. Закон за местното самоуправление и местната администрация// <http://www.bcnl.org/doc.php?DID=14>
87. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: монографія/ О.В.Власенко, П.В.Ворона, М. О. Пухтинський та ін./ За заг. ред. П.Ворони.- Полтава: ПолтНТУ, 2009.- 288 с.
88. Евроинтеграция и устойчиво развитие/ Ред. А. Мантарова, М. Захаријева.- Сифия: Фондация «Фридрих Еберт», Институт по социология на БАН, 2007.- 220 с.
89. Захаров Н.Л.Организационное поведение государственных служащих: [учебное пособие] / Н.Л. Захаров.-М.: ИНФРА-М, 2009.-237 с.
90. Е-България. 2005 – София: Фондация «Приложни изследвания и комуникации», 2005.- 84 с.
91. Е-България. 2006 – София: Фондация «Приложни изследвания и комуникации», 2006.- 88 с
92. Е-Правителство. 2005. Доклад за състоянието и развитието електронного правителство в България.- София: КЦИКУТ, 2005.- 55 с.
93. Европа 2020: Национална програма за реформи. Актуализация 2014.- София: Министерство на финансите, 2014.- 121 с.
94. Европейската комиссия: България не прави важните реформи/Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://meglenakuneva.bg>
95. Емилова И. Концептуален модел за управление на организационна култура в сферата на социалните дейности/ И. Емилова// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://www.uni-svishtov.bg/dialog_old/2012/1.12.4.pdf
96. Есимова Ш. Параметри ефективности системы государственного управления/ Ш. Есимова// Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади. Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 22 листопада 2011 р.-Полтава: Полт.НТУ, 2011.- с. 75-77
97. Етика в администрацията, социални отношения, ефективни переговори и спряване с конфликти.- София: 2013, 58 с.
98. Ефективност на администрацията в България // Спосіб доступу: <http://ria-studies.net/bg/government-efficiency/>
99. Європеїзація Центральної та Східної Європи. – К.: «Юніверс», 2010.- 282 с.

100. Изпълнителна власт// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://nis.transparency.bg/pdf/pillaps/2.%20executive_bg.pdf.
101. Имитацията на административна реформа ще спре България в пътя ѝ към ЕС // Режим доступу: <http://www.capital.bg/show.php?storyid=220481>
102. Институт по публична администрация // Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://ipa.government>
103. Инструментариум за обучение на местните власти за подпомагане на гражданите в обновяване на техните домове за постигане на енергийна ефективност.- София: TRAINREBUILD.- 2010.- 61 с.
104. Информационна система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията// Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.sareport.government.bg/logon.aspx?ReturnUrl=%2fDefault.aspx>
105. Йовчева Й. Николай Василев подкрепя Данков за реформите в администрация // <http://www.darikfinance.bg/novini/>
106. Историческо развитие на административно-териториалното устройство на територията на България.- София: Министерство на регионално развитие и благоустройството, 2006, 11 с.
107. Казанжиева М. Правен режим на държавната служба.- С.: ЮЗУ «Неофит Рилски», 2010.- 180 с.
108. Калинова Д. Регионално ниво на управление/ Д. Калинова// Научни трудове на Русенския университет.- 2010, том. 49, серия 7.- с. 131- 135
109. Калчев Д. Необходимо изъятие административные услуги из государственного сектора. Интервью// <http://www.diplomatic-bg.com/c2/content/view/479/47/>
110. Карасимеонов Г. Партийната система в България.- София: Фонд Ф. Еберта, 2010.- 315 с.
111. Каров З. Преглед съществуващото законодателство относно общинските съвети като орган на местното самоуправление в България/ З. Каров.- София: Инициатива местно самоуправление, 2003.- 10 с.
112. Кацамунска П. Европейските изисквания и възможности за подобряване на административния капацитет в България// Икономически алтернативи, брой 5,- 2008.- с. 38- 51
113. Кацамунска П. Реформите в публичното управление и парадигмалните трансформации на публичната

- администрация.-Електронний ресурс. Спосіб доступу:
http://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Polya_Katsamunska-Reformite_v_publichnoto_upravlenie_i_paradigmalnite_transformatcii_na_pa.pdf
114. Къндева Е. Правен режим на държавната служба/ Е.Къндева, Б. Йорданов.- София: Сиела, 2002.- 360 с.
 115. Къндева Е. Публична администрация.- Е. Къндева.- София: Сиела, 2007.- 524 с.
 116. Къндева Е. Сравнителна публична администрация. Държавно управление и администрация в други страни.- Е.Къндева, И. Спиридонова-Хект.- София: Сиела, 2009.- 315 с.
 117. Кодекс за поведение на служители в държавната администрация.//Електронний ресурс. Спосіб доступу: [Administrativecodeofconduct_2004.pdf](#)
 118. Комуникационен план на Оперативна програма «Административен капацитет» – актуализирана версия. 2007-2013.- София: Министерство на финансите, 2010 г.-39 с.
 119. Конституция на Република България// <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=bg>
 120. Конфликт на интереси в държавната администрация. Модели и механизми за ограничаване на корупцията.- София: Асоциация «Прозрачност без граници», 2003.- 144 с.
 121. Концепция на електронно управление в България// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://www.mtitc.government.bg/upload/docs/E_GOV_Conception_for_publishing_2_.pdf
 122. Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа «едно гише»/ Приета с Решение № 878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г.// Министерски Съвет. Портал за консултативни съвети. Режим доступу: http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/4_%3Cbr
 123. Концепция на насърчаване на децентрализацията на социалните услуги. Български център за нестопанско право.- 2009// Електронний ресурс. Спосіб доступу: www.bcnl.org
 124. Кратък преглед на модели на избор и функциониране на общински съвети в европейски държави/ Карова З.-София, ИМС, 2003.-

125. Лахижа М.І. Адміністративна реформа в Республіці Болгарія: критичний аналіз/М.І.Лахижа// Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали ІV наук.-практ. Конф. 14 грудня 2012 р. , м. Дніпропетровськ/ за аг. ред.. Л.Л. Прокопенка.- Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012.- 216 с. с. 36-39
126. Лахижа М. І. Адміністративна реформа в Республіці Болгарія: проблемні аспекти/М.І.Лахижа// Матеріали Х регіональної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України».-, 16.05.2013 р. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ-2013, – с. 27-28
127. Лахижа М.І. Біла книга як відображення проблем та шляхів їх подолання на етапі підготовки до вступу до Європейського Союзу: болгарський досвід/ М. Лахижа// Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспект: матеріали круглого столу/ за аг ред.. В.Г Вікторова.- Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013,- 112 с. (с. 49-51)
128. Лахижа М.І. Дефініція поняття «публічна адміністрація» в Республіці Болгарія/ М.І. Лахижа // Публічне управління: теорія та практика.-Збірник наукових праць. Випуск 3 (11).- Харків: 2012.- с.13-16.
129. Лахижа М.І. Децентралізація публічної адміністрації в Республіці Болгарія:
теоретичні та практичні аспекти /М.І.Лахижа// Аспекти публічного управління. – 2014. – № 1–2(3–4). – С. 24–31.
130. Лахижа М.І. Європеїзація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія/М. Лахижа// Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний збірник наукових праць. Вип.1 (9).- 2013 / Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01\(9\)/13lmidrb.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13lmidrb.pdf)
131. Лахижа М.І. Кращі практики надання адміністративних послуг: досвід Республіки Болгарія/ М.І.Лахижа// Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення. Матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції 14 листопада 2013 року.- Луцьк:СПД Гадяк Жанна Володимирівна, 2013.- с.11-12
132. Лахижа М.І..Методологічні аспекти вивчення феномену модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн/ М.Лахижа// Публічне управління: теорія і практика.- 2011, № 1 (5).-с.18-25

133. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти.-[монографія].- Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009.- 289 с.
134. Лахижа Н.И. Общие черты и типовые проблемы модернизации публичного управления в посткоммунистических странах/Н. Лахижа// Публична администрация. Нов български университет. Департамент «Публична администрация». Годишник 2013/ Т. 8.
135. Лахижа М. І. Оптимізація кадрового забезпечення публічної адміністрації у посткомуністичних державах: досвід Республіки Болгарія/ М.І.Лахижа // Філософські та психолого-педагогічні засади управління: зб.наук. праць ДонДУУ, 2012.- т. XIII.- 451 с.- с.184-195
136. Лахижа М.І. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг в Республіці Болгарія/ М.І. Лахижа// Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком: матеріали VII регіон. Наук.-практ. Конф. За між нар. Участю/ за аг. ред.. О.Б. Кіреєвої.- Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013.- с.41-44
137. Лахижа М.І. Підготовка фахівців з європейської інтеграції: досвід Болгарії та Польщі/ М. Лахижа //Вісник державної служби України, 2008, № 3,с.52-56
138. Лахижа М.І. Підготовка фахівців для публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія/ М. Лахижа// Проблеми інтеграції науково-освітнього, інтелектуального потенціалу в державотворчому процесі: Збірник наукових праць VIII міжнародного симпозіуму. Україна – Туреччина. 12-14 червня 2013 року.- Тернопіль: Вид-во ТНТУ ім.. Івана Пулюя, 2013.- с. 324-329
139. Лахижа М.І. Поняття «публічна адміністрація» в дослідженнях вчених республіки Болгарія/ М. Лахижа// Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади. Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції за міжнародною участю. 28 листопада 2012 р.-Полтава: Полт.НТУ, 2012.-с.28-29
140. Лахижа Н.И. Посткоммунистическая модернизация: теоретические аспекты / Н.И.. Лахижа // «Государственное управление. Электронный вестник» Вып.№ 20. Сентябрь 2009 г..- Спосіб доступу: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2009/20/Lakhizha.pdf>
141. Лахижа М.І. Посткомуністична трансформація: закономірності та особливості в Республіці Болгарія/

- М.І.Лахижа// Аспекти публічного управління, 2013, № 2 // Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://aspect.dp.ua/ukr/archiv/nomer-2-2-2013/>
142. Лахижа М.І. Розвиток електронного урядування в Республіці Болгарія / М. Лахижа//Публічне управління: теорія та практика. Вип.1(13), 2013, с. 24-29
 143. Лахижа М.І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід).-Полтава: РВВ ПУСКУ.-2008.-132 с.
 144. Лахижа М. Стандарти адміністративних послуг як механізм оптимізації діяльності органів влади (болгарський досвід)/М. Лахижа// Сталій розвиток територій: проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали IV між нар. Наук.-практ. Конф., Дніпропетровськ, 1 жовт. 2013 р./ за аг ред.. О.Ю. Бобровської.- Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013.- 328 с (с.230-233)
 145. Лахижа М.І. Теоретичні аспекти модернізації цивільної служби в посткомуністичних країнах/ Лахижа М.І.// Теорія та практика державного управління. – 2010, вип. 1 (28). – с.
 146. Лахижа М. Типові проблеми модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн та основні причини їх виникнення// Публічне управління: теорія і практика, 2012, № 2, с. 98-104
 147. Лахижа М.І. Удосконалення надання адміністративних послуг в Республіці Богарія/ М.І.Лахижа// Публічне управління: теорія та практика.-№ 4 (16).- 2013.- с.68-63
 148. Лахижа М. І. Управління публічною адміністрацією в Республіці Болгарія: досвід для України /М.І.Лахижа// Матеріали XI регіональної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України».-, 15.05.2014 р. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ-2013, – с.31-33
 149. Макаренко Б.И. Посткоммунистические страны: как измерить трансформацию/ Б.И. Макаренко// Режим доступу: <http://www.mgima.ru/uplods/files/makarenko>
 150. Мантарова А. Этнические отношения: толерантность и дистанции/ А. Мантарова, М. Захариева// Евроинтеграция и устойчиво развитие.- София: Изд-во Изток-Запад, 2007.- с.123-140
 151. Маринов А. Въвеждане на агенцията като реформа и като инструмент на административните реформи/ А. Марков//Публични политики.-2011, брой 4.- с. 74-87.

152. Марков С. Децентрализация на администрацията. Модел за централизирано многополюсно държавно управление на България./ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.publics.bg/bg/publications/131/>
153. Местно самоуправление и местна администрация : Сб. закони. – София : Солотон, 2008. – 108 с.
154. Местно самоуправление – предпоставки и тенденции.- София: Министерство на регионалното развитие и благоустройството, 2008.- 22 с.
155. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н.Гнидюк (ред.), А.Новак-Фар, Я.Гонцяж, І.Родюк. – К.: Міленіум.2003. -384 с.
156. Милова М.И. Болгария – ЕС: ожидания и результаты присоединения// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_Gum/drzb/2011_4/Milova_M.pdf
157. Министерски Съвет. Портал за децентрализация/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.self.government.bg/decentralization/>
158. Министерски Съвет. Портал за консултативни съвети/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://saveti.government.bg/web/cc_203/1
159. Місцеве самоврядування в Країнах Східної Європи та Співдружності Незалежних Держав у 1994 році. Антологія описових документів.- Будапешт: Інститут Місцевого Врядування та Державної служби, 1994.- 246 с.
160. Милова М.И. Болгария – ЕС: ожидания и результаты присоединения// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_Gum/drzb/2011_4/Milova_M.pdf
161. Министерство на държавната администрация и административната реформа // <http://www.mdaar.government.bg>
162. Михайлова Д. Опитът на България в процеса на деинституционализация и децентрализация на социалните услуги и ролята на гражданския сектор като инициатор и доставчик/ Д. Михайлова, Р. Попова.- София: Сдружено Знание, 2010.- 51 с.
163. Михалева С. Концепцията «Електронно правителство» в контекста на електронно управление// Спосіб доступу: http://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Svetla_Mihaleva-

Koncepciata_'Elektronno_pravitelstvo'_v_kontektsta_na_elektronno_upravlenie.pdf

164. Младенов М. Латентните измерения на принципа на законност в поведението на държавните служители/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://podsbg.org/?p=1604>
165. Младенов М. Лоялността на държавните служители/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://podsbg.org/?p=1626>
166. Надання адміністративних послуг. Навчально-методичний посібник для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування/ уклад. Ліпенцев А.В.-Львів: 2013.- 184 с.
167. Национален доклад на Република България по стратегиите за социална закрила и социално включване. 2008-2010 година: Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.mlsp.government.bg/BG/docs/index.htm>
168. Национална стратегия регионално развитие на Република България за периода 2012-2022 г. // <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?Id=598>
169. Националната Асоциация на Общинските Служители в България (НАОСБ)/ <http://www.namcb.org/>
170. Национална програма за развитие: България 2020.- София, 2012.- 284 с.
171. Национална програма за реформи (2011-2015 г.). Република България.- София: 2011.- 99 с.
172. Национално сдружение на общините в Република България//<http://www.namrb.org/> Електронний ресурс. Спосіб доступу: www.namrb.org/
173. Национално сдружение на общините в Република България. Наръчник за новоизбрани кметове и общински съветници. Мандат 2011/2015. – София: 2011.- 84 с.
174. Нейкова М. Въвъждане на второ ниво на местно самоуправление – основна антикризисна мярка/ М. Нейкова// Годишник на БСУ. Том XXVII, 2012.-с. 311-314.
175. Нейкова М. Децентрализация – основен фактор за повишаване ефективността на администрацията/ М. Нейкова// Годишник на БСУ. Том XXVII, 2012.-с. 315-318.
176. Нейкова М. Процесът на децентрализация на Република България/ Годишник на БСУ. Том XXVI, 2011.-с. 183-187.

177. Николов Н. Оценка на компетентостите в държавната администрация/ Н. Николов, А. Тушева.- София: Нова звезда, 2009.- 104.
178. Николова М. Инновации в публичния сектор//Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://ebox.nbu.bg/pa2010/6_MNikolova.pdf
179. Николова М. Информационна политика на Европейския съюз и електронното правителство в България: Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departments/law/Lora.4.pdf>
180. Николова М. Особенности на иновационния процес в публичния сектор/М. Николова// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://ebox.nbu.bg/pa2012/8_M.Nikolova.pdf
181. Нова политика. За развитието на държавната администрация и административната реформа в България/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://bgconv.com/docs/index-10086.html>
182. Областна стратегия за развитие на социалните услуги в Област Смолян (2011 – 2015).- Смолян: 2010.- 172 с.
183. Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015//http://www.mtitc.government.bg/upload/docs/Obshata_Strategia_eGovernment_2011_2015.pdf
184. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи: [монографія] / Г. Опанасюк.-К.-Вид-во УАДУ, 2001.-284 с.
185. Оперативна програма «Административен капацитет». 2007-2013 г.- София: МДААР, 2006.- 106 с.
186. Опозицията смята, че в «Министерството на държавната администрация» царя хаос// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://news.ibox.bg/news/id_493673592
187. Отчет за дейността на Министерството на държавната администрация и административната реформа. Август 2005-Декември 2006 г. – София: Министерство на държавната администрация и административната реформа, 2006.- 63 с.
188. Отчет на плана за оптимизация на държавната администрация. Август 2010-Февруари 2011.- Съвет за административната реформа//Електронний ресурс. Спосіб доступу// http://www.saveti.government.bg/web/cc_202/1

189. Павлов П. Изграждане на административен капацитет на общинската администрация// Спосіб доступу: <http://www.namcb.org/LectPavlov.pdf>.
190. Папашкевова А. Аутсорсинг в териториалната администрация – бариери и фактори за усъвършенстване. Автореферат на дисертационен труд .-Варна: ВСУ «Черноризец Храбър», 2011.- 35 с.
191. Пеев Г. Реформите в администрацията, позволили влизането на Република България в Европейски Съюз/ Г. Пеев// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://ebox.nbu.bg/adminconf/8_G.Peev.pdf
192. Пейчева М. Конкурс за държавен служител. Подготовка, провеждане, участие, класиране/ М. Пейчева, Н. Кънева.- София: Изд-во «Класика и Стил» ООД, 2007.- 172 с.
193. Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Исследование Всемирного банка.- М.: Издательство «Весь мир», 2002.- 294 с.
194. Петкова К. Научните институции в общество на преход: стратегии на модернизация.- 1999.- 104 с.
195. Петров Г. Държавната администрация в цифри: Режим доступу: <http://point-of-view.org/cat4.php?id=135>
196. Петрова Т. Административната реформа на министър Дянков е невъзможна и в легендите// Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.segabg.com/article.php?id=600774>
197. Пилотен проект на изграждане на българско електронно Правителство на Република България.- София, 2003.- 6 с.
198. Подготвяне на публичните администрации за европейското административно пространство. Доклади на SIGMA № 23.- София: Нов български университет.- 1999.- 211 с.
199. Подкрепа за реформата в държавната администрация в България. Доклад. – София: 2007.- 29 с.
200. Подобряне на политическите инструменти чрез оценка въздействието. Публикация на Сигма № 31.- София: ИПА, 2003.- 48 с.
201. Политическите уволнения продължават, скочиха от ГЕРБ/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.dnes.bg/politika/2013/08/06/politicheskite-uvolneniia-prodyljavat-skochiha-ot-gerb.195618>
202. Попов М.П. Досвід становлення місцевого самоврядування в Республіці Болгарія/ М. Попов// Електронний ресурс.

- Способ доступа: http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/tpdp/2010-7/zmist/R_4/01 Popov.pdf
203. Портал за институционална идентичност на българската държавна администрация// Електронний ресурс. Способ доступа: <http://www.identity.egov.bg/wps/portal>
 204. Правительство на европейското развитие на България. 1 година. Отчет .- София: 2010.- 78 с.
 205. Президент на Република България//Електронний ресурс. Способ доступа: <http://www.president.bg/>
 206. Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2010-2013 г./ Електронний ресурс. Способ доступа: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=616>
 207. Програма за обучение. 2011. – София: Професионално обединение на държавните служители, 2011.-
 208. Проект «Принципите на добро управление: гражданите и местните власти – сближаване на позициите»// http://www.flgr.bg/filesystem/6473./pokana_2009+doc.
 209. Публична администрация в Україні: становлення та розвиток: монографія / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук.- Д.: Монолит, 2010.- 400 с.
 210. Публична администрация и услуги от общ интерес: Каква европеизация?/ Под руководством на Мишел Манжно/ Превод: Елена Тарашева.- София: Нов български университет, 2006.- 168 с.
 211. Работим за хората. Стратегия за развитие на държавната администрация (2014-2020).-София: 2014.- 70 с.
 212. Райчева Р. Прозрачност в дейността на общинския съвет//Национални консултации на тема: Публична етика на местно ниво София, 4-5 декември 2003 г. Добри практики в България подготвени от екип на Фондацията за реформа в местното самоуправление под редакцията на Гинка Капитанова – изпълнителен директор на ФРМС .Способ доступа: <http://www.logincee.org/file/6434/library>
 213. Разпределение на ролята и отговорностите между различните нива на управление. Сравнително изследване на страните РТ Европейския съюз и Централна и Източна Европа. – София: РТИ, 2001.- 104 с.
 214. Регіональні механізми інтеграції України до Європейського Союзу [монографія]/[О.ТрушБ В. Стрельцов, В.Шамраєва

- та ін.] за заг. ред.. О. Труша.-Х.: Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2009.- 124 с.
215. Регионално развитие и интеграционни процеси по зони и райони : Трансгранично сътрудничество / Под ред. на Лиляна Василева . – София : Тракия-М, 2005 . – 244 с
 216. Реформата на областното ниво на управление.-София: МС на Република България, 2009 – 127 с.
 217. Реформування публічної адміністрації. Зелена книга.- К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006.- 48 с.
 218. Рудакевич М.І. Етика державної служби (зарубіжний досвід): монографія/М.І. Рудакевич. – К.: Ультра, 2002.- 109 с.
 219. Рудік Н.М. Європейське врядування як чинник європеїзації державного управління в Україні/ М. Рудік// Автореферат дис. к.н.держ.упр.-Львів.-2012.- 20 с.
 220. Салтикова-Радкова С. Проблеми и механизми за усъвършенстване на нормативно-правните основи на децентрализираната и деконцентрираната изпълнителна власт. – Автореферат. – Благоевград: Юго-Западен университет «Неофит Рилски», 2013.-23 с.
 221. Съветът за административната реформа/ Спосіб доступу: http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/1
 222. Състояние на административната система и необходимост от административна реформа в България (с хоризонт 2020 год.)// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://care-bulgaria.org/wp-content/uploads/2012/01/za_administrativnata_reforma.doc
 223. Състоянието на еПравителството в Европа/ Ред. К.Лайтнер.-Превод с английски.- София: ЕИПА.- 70 с.
 224. Синершрьом С. Професионализъмът в управлението на публичната администрация/ С. Синершрьом// Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.kaminata.net/profesionalizmat-v-upravlenieto-na-publichnata-administratsiya-t25198.html>
 225. Социалните услуги в България. Въпроси и отговори. – София: Български център за нестопанско право, 2004.- 15 с.
 226. Социалното подпомагане – преразпределяне на ролите. Анализ на доставчиците на социални услуги в България// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://minaloto.org/images/contentdocs/TransArchive/BCAF/BCAF_Act_Doklad-SocPodpomag-full.pdf -10 с.

227. Стандарти за административно обслужване в Министерството на външните работи/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://www.mfa.government.bg/index.php?tid=1&item_id=10219
228. Стандартизиран административни услуги.- София: МДААР, 2008.- 48 с.
229. Становище на Института за пазарна икономика по проекта на Стратегия за развитие на държавната администрация до 2020 г.//Електронний ресурс. Спосіб доступу: www.ime.bg
230. Стефанов А. Нови тенденции във формирането на местната власт/ А. Стефанов, Д. Ганев// Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://en.contextbg.org/?p=513>
231. Стефанова М. Местне власт и местно самоуправление/М. Стефанова.- София: Ариадна, 2003.- 255 с.
232. Стефанова М. Местната власт в България/ М. Стефанова.- София: Хейд, 1997.- 148 с.
233. Страната на сбъркания приход. Неутешителни диагнози на конференция на българи в Берлин//[http://](http://www.epochtimes-BG.com/2008-05-20_07.html) Режим доступу: www.epochtimes-BG.com/2008-05-20_07.html
234. Стратегия за децентрализация/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://www.Decentralization.Government.bg/doc/o/strategii_i_programi/Strategy.pdf
235. Стратегия за електронно правителство/ <http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=207&id=56>
236. Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България// Спосіб доступу: <http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=207&id=59>
237. Стратегия за модернизирание на държавната администрация от присоединяване към интегриране. 2003-2006. Приета с Решение № 671 на Министерския съвет от 24.09.2003 г..-С.: 2003. - 19 с.
238. Стратегия за обучение на служителите в администрацията// Спосіб доступу: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=362>
239. Стратегия за развитие на държавната администрация. 2013-2020 г. – София: Министерски Съвет, 2013.-
240. Стратегия за развитие на социалните услуги в община Ямбол за период 2007 г. -2009 г..- Ямбол: 2007.- 38 с.
241. Стратегия за развитие на социалните услуги за деца и семейства в град София 2010 – 2013 г (*Приета с Решение № 51 по Протокол № 58 от 11.02.2010*)// Електронний

254. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС.- Братіслава-Будапешт – Варшава – Київ: Вид-во «К.І.С.», 2007, -166 с.
255. Хаджипетков Б. Децентрализиция, добро местно самоуправление и – е-коммуникационни практики на местните власти/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://ebox.nbu.bg/pa2010/11_BorisHadjipetkov.pdf
256. Христов Х. Пропуснатите исторически моменти за лустрация в България/Х. Христов// Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://desebg.com/2011-01-06-11-52-19/79-2011-02-01-00-13-56>
257. Цураков А. Енциклопедия на правителствата, народните събрания и атентатите в България - София: Труд, 2008.-
258. Черкезов В. Професионализм служащих как основной фактор, влияющий на эффективность государственной администрации в Республике Болгария/ В. Черкезов// Режим доступа: http://www.sociosphera.com/files/conference/2011/Sociosphera_3-11/64-70_v-cherkeзов.pdf
259. Черкезов В. Процедурни и функционални проблеми на правителството и парламента в Република България / В. Черкезов// Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://ebox.nbu.bg/pa2011/4_V.%20CHERKEZOV.pdf
260. Численост на персонала на Областната администрация на област Варна и на нейните административни звена / Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.varna-bg.com/district/baze/ustroist.html>
261. Чорній В. Синтетичні праці з історії Болгарії/ В. Черній// Проблеми слов'язознавства. – 2002. – Вип.52.- с. 191-199
262. Юлдашев О. Електронне урядування: проблеми і перспективи/ О. Юлдашев //Персонал, 2007, № 10/ Спосіб доступу: <http://www.personal.in.ua/article.php?id=595>
263. Habermas E. What does sozialism mean today?//Nef Left Rev. 1990, № 183, pp.4-5
264. Ehrke M. Die Europäische Union und der postkommunistische Raum. Integration, europäische Nachbarschaftspolitik und strategische Partnerschaft .- Berlin: Friedrich-Ebert-Schiffung., 2007. – 28 S.
265. Kollmorgen R. Zivilgesellschaften in Mittel- und Osteuropa. Kontexte, Probleme, Aussichten// Arbeitsbericht. Nr.40. Internet-Fassung.. Juli, 2006//Режим доступу: <http://www.uni-magdeburg.de/isoz/publikationen/download/40.pdf>

СПИСОК ГЛАВ ДЕРЖАВИ В БОЛГАРІЇ

Тимчасове керівництво
Народної Республіки Болгарія (1946-1947)

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Васил Коларов 1877-1950	15 вересня 1946	9 грудня 1947	Болгарська комуністична партія

Президія Народних зборів Республіки Болгарія (1947-1971)

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Мінчо Нейчев 1897-1956	9 грудня 1947	16 січня 1950	Болгарська комуністична партія
Мінчо Нейчев 1897-1956	18 січня 1950	27 травня 1950	Болгарська комуністична партія
Георгій Демянов 1892-1958	27 травня 1950	13 січня 1954	Болгарська комуністична партія
Георгій Демянов 1892-1958	15 січня 1954	12 січня 1958	Болгарська комуністична партія
Георгій Демянов 1892-1958	13 січня 1958	27 листопада 1958	Болгарська комуністична партія
Димитр Ганєв 1898-1964	30 листопада 1958	14 березня 1962	Болгарська комуністична партія
Димитр Ганєв 1898-1964	15 березня 1962	20 квітня 1964	Болгарська комуністична партія
Георгій Трайков 1898-1975	23 квітня 1964	10 березня 1966	Болгарський землеробський народний союз
Георгій Трайков 1898-1975	11 березня 1966	6 липня 197166	Болгарський землеробський народний союз

Державні збори Народної Республіки Болгарія (1971-1990)
Глави Державної ради

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Годор Живков 1911-1998	8 липня 1971	16 червня 1976	Болгарська комуністична партія
Годор Живков 1911-1998	16 липня 1976	18 червня 1981	Болгарська комуністична партія
Годор Живков 1911-1998	18 червня 1981	18 червня 1986	Болгарська комуністична партія
Годор Живков 1911-1998	18 червня 1986	17 листопада 1989	Болгарська комуністична партія
Петро Младенов 1936-2000	17 листопада 1989	3 квітня 1990	Болгарська комуністична партія

Глава республіки (1990-1992)

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Петро Младенов 1936-2000	3 квітня 1990	6 липня 1990	Болгарська комуністична партія
Станко Тоторов 1920-1996	6 липня 1990	17 липня 1990	Болгарська соціалістична партія
Микола Тодоров 1921-2003	17 липня 1990	1 серпня 1990	безпартійний
Желю Желєв Народ. 1935	1 серпня 1990	22 січня 1992	СДС

Президенти Республіки Болгарія (з 1992)

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Желю Желев Народ. 1935	22 січня 1992	22 січня 1997	СДС
Петро Стоянов Народ. 1952	22 січня 1997	22 січня 2002	СДС
Георгій Перванов Народ. 1957	22 січня 2002	22 січня 2007	БСП
Георгій Перванов Народ. 1957	22 січня 2007	22 січня 2012	БСП
Росен Плевнелієв Народ. 1964	22 січня 2012		ГЕРБ

СПИСОК КЕРІВНИКІВ УРЯДІВ БОЛГАРІЇ

Князівство Болгарія (1878-1908)

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Тодор Бурмов 1834-1906	17 липня 1879	6 грудня 1879	Консервативна партія
Архієпископ Климент 1831-1906	6 грудня 1879	7 квітня 1880	Консервативна партія
Драган Цанков 1828-1911	7 квітня 1880	10 грудня 1880	Ліберальна партія
Петко Каравелов 1843-1903	10 грудня 1880	9 травня 1881	Ліберальна партія
Казимир Ернрот 1833-1913	9 травня 1881	13 липня 1881	Руська імператорська армія
Вакантна посада	13 липня 1881	5 липня 1882	
Леонід Соболев 1844-1913	5 липня 1882	19 вересня 1883	Руська імператорська армія
Драган Цанков 1828-1911	19 вересня 1883	11 липня 1884	Ліберальна партія
Петко Каравелов 1843-1903	11 липня 1884	21 серпня 1886	Ліберальна партія
Архієпископ Климент 1831-1906	21 серпня 1886	24 серпня 1886	Консервативна партія
Петко Каравелов 1843-1903	24 серпня 1886	28 серпня 1886	Ліберальна партія
Васил Радославов 1854-1929	28 серпня 1886	10 липня 1887	Ліберальна партія

Продовження таблиці

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Костантин Костантинов 1853-1901	10 липня 1887	1 вересня 1887	Консервативна партія
Стефан Стамболов 1854-1895	1 вересня 1887	31 травня 1894	Народно- ліберальна партія
Костантин Костантинов 1853-1901	31 травня 1894	30 січня 1899	Консервативна партія
Димитр Греков 1847-1901	30 січня 1899	13 жовтня 1899	Народно- ліберальна партія
Тодор Іванчов 1858-1906	13 жовтня 1899	25 січня 1901	Ліберальна партія
Рачо Петров 1861-1942	25 січня 1901	5 березня 1901	Безпартійний
Петко Каравелов 1843-1903	5 березня 1901	4 січня 1902	Демократична партія
Стоян Данев 1858-1949	4 січня 1902	19 травня 1903	Прогресивна ліберальна партія
Рачо Петров 1861-1942	19 травня 1903	5 листопада 1906	Безпартійний
Димитр Петков 1858-1907	5 листопада 1906	11 березня 1907	Народно- ліберальна партія
Димитр Станчов 1863-1940 (в.о.)	12 березня 1907	16 березня 1907	Безпартійний
Петр Гудев 1863-1932	16 березня 1907	29 січня 1908	Народно- ліберальна партія
Олександр Малинов 1867-1938	29 січня 1908	5 жовтня 1908	Демократична партія

Третє Болгарське царство (1908-1946)

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Олександр Малинов 1867-1938	5 жовтня 1908	29 березня 1911	Демократична партія
Іван Гешов 1849-1924	29 березня 1911	14 червня 1913	Народна партія
Стоян Данев 1858-1949	14 червня 1913	17 липня 1913	Прогресивна ліберальна партія
Васил Радославов 1854-1929	17 липня 1913	21 червня 1918	Ліберальна партія
Олександр Малинов 1867-1938	21 червня 1918	28 листопада 1918	Демократична партія
Теодор Теодоров 1859-1924	28 листопада 1918	6 жовтня 1919	Народна партія
Олександр Стамболійський 1879-1923	6 жовтня 1919	9 липня 1923	Болгарський землеробський народний союз
Олександр Цанков 1879-1959	9 липня 1923	4 січня 1926	Демократична співдружність
Андрій Ляпчев 1855-1933	4 січня 1926	29 червня 1931	Демократична співдружність
Олександр Малинов 1867-1938	29 червня 1931	12 жовтня 1931	Демократична партія
Нікола Мушанов 1872-1951	12 жовтня 1931	19 травня 1934	Демократична партія
Кімон Георгієв 1882-1969	19 травня 1934	22 січня 1935	Звено
Пенчо Златев 1883-1948	22 січня 1935	21 квітня 1935	Військові
Андрій Тошев 1867-1944	21 квітня 1935	23 листопада 1935	Безпартійний

Продовження таблиці

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Георгій Кьосеїванов 1884-1960	23 листопада 1935	16 лютого 1940	Безпартійний
Богдан Філов 1883-1945	16 лютого 1940	9 вересня 1943	Безпартійний
Петро Габровський 1898-1945 (в.о.)	9 вересня 1943	14 вересня 1943	Безпартійний
Добри Божилов 1884-1945	14 вересня 1943	1 червня 1944	Безпартійний
Іван Багрянов 1891-1945	1 червня 1944	2 вересня 1944	Безпартійний
Костянтин Муравієв 1893-1965	2 вересня 1944	9 вересня 1944	Болгарський землеробський народний союз
Кімон Герогієв 1882-1969	9 вересня 1944	23 листопада 1946	Звено

Народна Республіка Болгарія (1946-1990)

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Георгій Димитров 1882-1949	23 листопада 1946	2 липня 1949	Болгарська комуністична партія
Васил Коларов 1877-1950	2 липня 1949	23 січня 1950	Болгарська комуністична партія
Вилко Червенков 1900-1980	3 лютого 1950	17 квітня 1956	Болгарська комуністична партія

Продовження таблиці

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Антон Югов 1904-1991	17 квітня 1956	19 листопада 1962	Болгарська комуністична партія
Тодор Живков 1911-1998	19 листопада 1962	7 липня 1971	Болгарська комуністична партія
Станко Тодоров 1920-1996	7 липня 1971	16 червня 1981	Болгарська комуністична партія
Гриша Філіпов 1919-1994	16 червня 1981	21 березня 1986	Болгарська комуністична партія
Георгій Атанасов Народ. 1933	21 березня 1986	3 лютого 1990	Болгарська комуністична партія
Андрій Луканов 1938-1996	3 лютого 1990	7 грудня 1990	Болгарська соціалістична партія

Республіка Болгарія (1990 – досі)

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Димитр Попов Народ. 1927	7 грудня 1990	8 листопада 1991	Безпартійний
Філіп Димитров Народ. 1955	8 листопада 1991	30 грудня 1992	Союз демократичних сил
Любен Беров 1925-2006	30 грудня 1992	17 жовтня 1994	Безпартійний
Ренета Інджова Народ. 1953	17 жовтня 1994	25 січня 1995	Безпартійний

Продовження таблиці

Прізвище та ім'я, роки життя	Вступ на посаду	Звільнення з посади	Партія/Коаліція
Жан Віденов Народ. 1959	25 січня 1995	13 лютого 1997	Болгарська соціалістична партія
Стефан Софіянський Народ 1951	13 лютого 1997	21 травня 1997	Союз демократичних сил
Іван Костов Народ. 1949	21 травня 1997	24 липня 2001	Союз демократичних сил
Симеон Саксен_Кобург- Готський Народ. 1937	24 липня 2001	17 серпня 2005	Національний рух «Симеон II»
Сергій Станишев Народ. 1966	17 серпня 2005	27 липня 2009	Болгарська соціалістична партія
Бойко Борисов Народ. 1959	27 липня 2009	12 березня 2013	Громадяни за європейський розвиток Болгарії
Марін Райков Народ. 1960 (в.о.)	13 березня 2013	29 травня 2013	Безпартійний
Пламен Орешарський Народ. 1960	29 травня 2013	Діючий	Болгарська соціалістична партія

**СТАН АДМІНІСТРАЦІЇ РЕСПУБЛІКИ БОЛГАРІЯ
2001-2013 роки (за даними щорічних звітів)**

Рік	Кількість адміністрацій	Кількість держслужбовців	Основні проблеми	Основні завдання	Основні інституційні зміни
1	2	3	4	5	6
2001	115 структур центр.адміністрацій – 17 міністерств, 27 структур при Раді Міністрів (9 агенцій, 5 держкомісій, 13 інших адмін структур), 73 структури при міністрах (22 виконавчі агенції) (без структур Міністерства внутрішніх справ). 28 обласних адміністрацій, 263 общинних	Всього – 67 228 (державних службовців – центральна адміністрація -14 850, обласні -460)	Низький потенціал болгарської адміністрації для забезпечення виконання <i>asguis communautaire</i> (не використовувалися можливості адміністрацій для адміністративного контролю, констатовано 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.	Підготовка адміністрації для забезпечення виконання <i>asguis communautaire</i> Посилення ресурсного та кадрового потенціалу Децентралізація функцій.	Прийнята Національна стратегія протидії корупції. Створено Болгарський інститут із стандартизації Згідно із Законом про адміністрації прийнято 108 Положень щодо центральних структур

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6
2002	112 структур центр. Адміністрації (16 міністерств, 26 структур при Раді Міністрів, 69 – при міністрах). (без структур Міністерства внутрішніх справ). 28 обласних адміністрацій, 263 обштинних	53 096 (в 103 центральних адміністраціях – з них 20 154 – службовці, 32 942 – за трудовим договором). В обласних та обштинних адміністраціях – 19 434 (3390 – службовці, 16 044 – за трудовим договором)	Необхідність посилення роботи щодо вироблення стратегії діяльності адміністрацій та їх доведення до кожного працівника. Низька спроможність адміністрацій до самооцінки ефективності діяльності. Серйозні проблеми в управлінні людськими ресурсами, зокрема, щодо використання мотиваційних механізмів до продуктивної діяльності. Обмежені можливості адміністрацій щодо аналізу результатів роботи з громадянами та бізнесом.	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. Забезпечення потреби у додаткових кадрах для забезпечення реалізації завдань, пов'язаних з підготовкою до вступу до Європейського Союзу, подолання плінності кадрів, забезпечення їх навчання з урахуванням нових завдань та технічного оснащення. Організація навчання кадрів з питань забезпечення доступу до публічної інформації та антикорупційного законодавства.	Створено Комісію з координації роботи щодо корупції. Рада з координації діяльності з інтегрованого адміністративного обслуговування перетворена в Міжвідомчу раду з координації діяльності з адміністративного обслуговування та впровадження електронного урядування Прийнято: Концепцію удосконалення адміністративного обслуговування в контексті принципу «Єдине вікно» та Базову модель обслуговування «Єдине вікно». Стратегію електронного уряду

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6
2003	121 центральна структура (16 міністерств, 24 структури при Раді міністрів, 80 структур при міністрах).	Загальна кількість персоналу – 81 062, з них – в центр.адмін. -61 372, абласні та общинні адміністрації – 19 690)	Низький рівень координації діяльності органів влади, удосконалення цінової політики в сфері надання послуг, оптимізація податкової політики. Нестабільність державної служби та необхідність удосконалення механізмів підбору кандидатів і забезпечення підвищення їх кваліфікації.	Удосконалення інформаційних технологій та е-урядування, необхідність посилення технічного забезпечення та обміну досвідом з кращих практик. Розробка планів посилення адміністративної спроможності у програмуванні та управлінні й організації навчання кадрів. Посилення діяльності Міжвідомчої робочої групи щодо покращення бізнес- середовища шляхом полегшення ліцензійних, дозвільних та реєстраційних режимів.	Введено в дію Закон про обмеження адміністративного регулювання і адміністративного контролю в господарчій діяльності. Актуалізація «Стратегії модернізації державної адміністрації – від приєднання до інтеграції, 2003-2006» та Плану її реалізації Створено Комісію фінансового нагляду. Створено Портал державної адміні страції . Введено інтернет- систему самооцінки надання адмінпослуг.

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6
2004	193 структури центр.адміністрації (16 міністерств, 19 структур при Раді Міністрів, 152 структури при міністрах, 5 інших держ. інституцій). 28 обласних, 264 обцинних адміністрацій.	Загальна кількість персоналу - 85 340 (62 480 – центральна адміністрація, 1092 – обласні, 21 768 – обцинні адміністрації)	Невідповідність поставлених цілей ресурсам та кадровому забезпеченню.	Досягнення більшої відповідності поставлених цілей наявним ресурсам, удосконалення адміністративного обслуговування за рахунок поширення знань відносно 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. Удосконалення інформаційного забезпечення діяльності адміністрацій та впроваджувати в їх роботу сучасні інформаційні технології. Підготовка фахівців для роботи в інституціях ЄС та реалізації відповідних європейських програм, що вимагало знання права та специфіки діяльності ЄС і вивчення іноземних мов.	Створення структур для виконання асгуіс. Удосконалення внутрішньої структури адміністрацій Проект ФАР «Зміцнення державної адміністрації – здійснення реформ в державній адміністрації» Проекти спільно із Світовим банком та іншими інституціями.

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6
2005	<p>Всього – 574 адміністрації (226 структур центральної адміністрації – 16 міністерств, 21 структура при Раді Міністрів, 181 структура при міністрах, 6 інших інституцій, 322 – територіальної адміністрації.</p>	<p>Всього 92 837 працівників (реально зайняті – 84 749)</p>	<p>Неякісне планування, недосконалий розподіл функцій. Проблеми з підготовкою кадрів до реалізації нових завдань.</p>	<p>Удосконалення 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.</p> <p>Впровадження е-урядування та розвиток інформаційних технологій, що розглядалося й як важливий фактор антикорупційної політики.</p> <p>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.</p>	<p>Внесено зміни до Закону про державних службовців. Прийнято Програму Уряду європейської інтеграції, економічного зростання та соціальної відповідальності.</p> <p>Актуалізований стратегії модернізації державної адміністрації – від приєднання до інтеграції (2003-2006 роки), Стратегії електронного урядування, Національній стратегії протидії корупції та Більшій книзі досягнень і викликів для болгарської державної адміністрації в Європейському Союзі.</p> <p>Розробка пріоритетних цілей адміністрацій.</p> <p>Проекти розвитку інформаційних технологій.</p> <p>Створено Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи</p> <p>Створено Електронний бюлетень державної адміністрації.</p>

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6
2006	592 з 596 існуючих адміністративних структур виконавчої влади (112 адміністрацій центрального рівня (16 міністерств, 20 структур при Раді Міністрів, 72 структури при міністрах, 4 інші інституції), 435 територіально-го рівня)	Всього – 87 116 штатних працівників (37 601 – службові правовідносини, 49 360 – за трудовим договором). В центральних адміністраціях – 54 232 службовці, в обласних – 1 187, в обцинних – 25 406)	Недостатність фінансування, дублювання функцій, низький рівень координації, неготовність персоналу до використання новітніх технологій	Кращі практики розглядалися як стратегічний інструмент швидкого й ефективного досягнення цілей адміністрацій	Внесено зміни та доповнення до Закону про державних службовців. Увійшов в дію Закон про Міністерство внутрішніх справ. Створено Раду по децентралізації державного управління (Рішення Ради міністрів № 540 від 19.07.2006 року) та Комісію з попередження і протидії корупції (Рішення Ради Міністрів № 61 від 2.02.2006 р.).

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6
2007	114 адміністрацій центрального рівня (16 міністерств, 22 структури при Раді Міністрів, 720 структур при міністрах, 5 інших інституцій), 440 административних територіального рівня)	Всього – 91 265 службовців В центральних адміністраціях – 57 348 службовців)	Тенденція до частішої зміни положень про административну структуру, дублювання функцій, зростання кількості службовців, зростання відносної кількості вакантних посад, зростання частки літніх держслужбовців та скороченні кількості молоді на держслужбі.	Удосконалення діяльності з урахуванням вимог ЄС та подальшого формування відповідної нормативно-правової бази. Впровадження системи управління якістю, проведення функціонального обстеження, Вивчення новітніх технологій та іноземних мов	Стартувала оперативна програма «Административна спроможність». Проект «Зміцнення спроможності МДААР щодо управління якістю административного обслуговування» Карта клієнта впроваджена в 283 адміністраціях. Затверджено Список уніфікованих назв административних послуг Реалізація проєктів «Інтеграційна система електронний уряд» та «Пілотна інтеграційна система е-область». Завершено створення Національної мережі державної адміністрації (НМДА)

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6
2008	598 структур виконавчої влади центрально-го (108 – 16 міністерств, 24 структури при Раді Міністрів, 61 структура при міністрах, 6 інших структур) та територіального (440 – 28 обласних адміністрацій, 264 – об'єднанні, 35 районних, 113 спеціалізованих адміністрацій) рівнів.	Всього – 86 877 штатних службовців (центральна адміністрація – 55 039, територіальна адміністрація – 31 838). 6 652 вакантних посад (7,7 %)	Надмірна активність щодо закриття адміністративних структур. Тенденція до частішої зміни положень про адміністрації. Зростання частки літніх держслужбовців та скороченні кількості молоді на держслужбі.	Аналіз законодавства щодо оргструктури адміністрації, аналіз впливу членства в ЄС на болгарську адміністрацію, розробка єдиної методології функціонального аналізу. Зміна положень про адміністрації після проведення функціонального аналізу.	Прийнято Закон про запобігання та розкриття конфлікту інтересів. Прийнято 6 підзаконних НПА до Закону про електронне урядування. Схвалено Програму удосконалення регулювання на період 2008-2010 років. Реалізовано за фінансової підтримки ЄС бенефіціарний проект «Розробка та застосування Єдиної методології функціонального аналізу адміністративних структур». 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. Здійснено структурні зміни в 32 центральних та 37 територіальних адміністрацій.

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6
2009	Всього 593 адміністрацій	Всього – 80 255 штатних посад (центральна адміністрація – 47 194, територіальна адміністрація – 33 061). Вакантних посад – 5 408 (6,7 %)	Вплив фінансової кризи. Песимізм службовців щодо перспективи. Структурні зміни в 231 адміністрації. Незбалансованість адміністративної реформи в інституційному, процедурному та персональному аспектах	В умовах фінансової кризи оптимізація державної адміністрації розглядалася, насамперед, як спосіб зниження видатків бюджету. Основними показниками ефективності та результативності визначено: 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; ясне розмежування між правами та обов'язками структур, уникнення дублювання функцій; звільнення адміністрацій від нетипових для них функцій; зниження бюджетних видатків, забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів влади та послідовні зусилля з протидії корупції.	Створена Рада адміністративної реформи Ліквідовано Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6
2010	592 адмініст рації (107 центра- льних – 16 міністер ств)	77 257 (з МВС – 135 691) 101 265 – центральна адміністра- ція, 34 426 – територіаль на адміністра- ція)	Організаційні зміни в адміністра- ціях (зміни штатів – 153, зміни структури – 113, зміни функцій – 55, інше – 69)	Удосконалення структури адміністрації через уникнення дублювання та децентралізацію 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, впровадження спеціалізованого навчання державних службовців, тісно пов'язаного з потребами служби; удосконалення якості надання адміністративних послуг, покращення інформації для 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.	Прийнято План виконання заходів щодо оптиміза- ції державної адміністра- ції на період 2010-2011 років.

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6
2011		Центральна адміністрація – 62 097 штатних посад, міністерств о внутрішніх справ – 58 170, комісії – 1 162, об'єднанні адміністрації – 24 900)	Зміна функцій та кількості адміністрацій	Укрупнення структур з метою підвищення ефективності їх діяльності та скорочення витрат бюджету 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.	Підготовлено новий список адміністративних послуг
2012	562 адміністрації	Всього – 144 875 штатних посад (з них МВС – 58 170) Вакансії – 7,8 %.	Скорочення фінансування проєктів та навчання, децентралізація	Розвиток та оптимізація адмінструктур, розвиток електронного управління, оптимізація інформаційних технологій.	Введено в дію зміни та доповнення до Закону про адміністрації. Прийнято План зниження регуляторного навантаження на бізнес
2013	585 адміністрацій	Всього - 144 832 штатних посад . Центральна адміністрація разом з МВС – 11 950. Територіальна адміністрація – 32 882) Вакантних посад держслужбовців – 9,8 %) –	Зміна положень про адміністрації, зміна функцій Зростання кількості вакантних посад. 265 з 585 адміністрацій не впровадили е-урядування.	Удосконалення адміністративного обслуговування та електронного урядування	Прийнято Базову модель комплексного адміністративного обслуговування Введено нову модель оплати праці держслужбовців.

Наукове видання

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:
ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ БОЛГАРІЯ**

Монографія

Комп'ютерна верстка – І. О. Кульчій

Підп. до друку 27.12.2014 р. Формат 60x84 1/16.

Папір ксерокс. Друк RISO.

Ум. друк. арк. – 13.

Тираж 300 прим.

Тиражування виконано в поліграфічному центрі
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка
36011, м. Полтава, Першотравневий проект, 24
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК, № 3130 від 06.03.2008 р.
