

Стратегии устойчивого развития публичной администрации в Республике Болгария

Strategies for Sustainable Development of Public Administration in the Republic of Bulgaria (DOI: 10.34773/EU.2021.2.34)

(Окончание. Начало в № 1/2021)

Н. АРАБАДЖИЙСКИ

Арабаджийски Николай Запринов, доктор администрации и управления (ДРА), профессор, руководитель секции публичной администрации в департаменте «Администрация и управление» Нового болгарского университета (Республика Болгария).

E-mail: n_arabadjiski@nbu.bg

Целью разработки является представление основных стратегий устойчивого развития публичной администрации в Республике Болгария. Был проведен анализ реализованных правительственных стратегических документов и принятых новых нормативных актов в период с 1995 по 2020 годы. Подтверждается основной тезис, что введенная новая модель организации и функционирования системы публичной администрации в Республике Болгария в течение Предварительного вступительного периода полноправного членства в Европейском союзе является устойчивой и не изменялась в течение следующих Первого и Второго программных периодов полноправного членства в Союзе. Модель установленной системы публичной администрации в Республике Болгария постоянно совершенствуется и развивается.

Ключевые слова: стратегии, устойчивое развитие, публичная администрация.

The aim of the study is to present the main strategies for sustainable development of state administration in the Republic of Bulgaria. Analyzed are the implementation of government strategy papers and new legislative acts adopted between 1995 and 2020. The main thesis is confirmed that the new model of organization and functioning of the state administration system in the Republic of Bulgaria during the pre-accession period for full membership in the European Union is stable and has not changed in the following First and Second programming periods of full membership in the Union. The model of the established system of state administration in the Republic of Bulgaria is constantly improved and developed.

Key words: strategies, sustainable development, public administration.

3. Устойчивое развитие системы публичной администрации в Республике Болгария в течение Второго программного периода членства в Европейском союзе с 2014 г. по 2020 г.

Второй программный период полноправного членства Республики Болгария в Европейском союзе – с 1 января 2014 года по 31 декабря 2020 года. Стратегии создания, функционирования и развития структур, сотрудников, а также предложения публичных услуг в системе публичной администрации в течение этого второго семилетнего периода были созданы и реализованы пятью правительствами (три постоянных и два служебных).¹

Национальная институциональная рамка управления средствами европейских структур и инвестиционных фондов Европейского союза была регламентирована в 2015 году специальным законом.² Улучшение работы государственной администрации в Республике Болгария осуществляется и продолжается посредством реализации **Оперативной программы «Хорошее управление»**. Это основной инструмент для реализации административной и судебной реформы, включая внедрение электронного управления. Средства на программу составляют 335 919 605

¹ Подробнее см. Арабаджийски, Н., 2018. Политика развития администрации исполнительной власти в Республике Болгария в течение Второго программного периода членства в Европейском союзе. Сборник “10 лет Болгарии в Европейском союзе – влияние на развитие публичной политики и законодательства”. София: Новый болгарский университет, с.255-262

² См. Закон об управлении средствами Европейских структурных и инвестиционных фондов, обн. ГГ № 101 от 22 Декабря 2015 г., посл. изм. ГГ 58 от 18 Июля 2017 г.

евро. К концу 2018 года было поддержано 225 проектов на сумму более 123 миллионов евро, или почти 50 % бюджета программы.³

В 2014 году Администрация Совета Министров приступила к реализации двух проектов: «Интегрированная информационная система государственной администрации – гарантия прозрачности и эффективности» и «Совершенствование управления человеческими ресурсами путем совершенствования Единой информационной системы управления человеческими ресурсами – необходимое условие для эффективной администрации».

17 марта 2014 года Совет министров Республики Болгария принял **Стратегию развития государственной администрации на 2014–2020 годы**.⁴ Этот стратегический документ вытекает из новых условий, в которых функционирует болгарская администрация, а также из необходимости ставить долгосрочные стратегические цели, на основе которых должен быть разработан финансовый инструмент для укрепления институционального потенциала администрации. В стратегии изложены четыре стратегические цели, которых государственная администрация должна достичь к 2020 году:

- *Создание администрации, ориентированной на нужды общества;*
- *Развитие администрации, ориентированной на достижение результатов;*
- *Динамическое администрирование, развитие экспертного потенциала;*
- *Разработка адаптивной и гибкой административной структуры.*

Для достижения четвертой стратегической цели предусмотрены следующие мероприятия: создание оптимальной институциональной структуры; аутсорсинг общей административной деятельности; передача публичных функций частному сектору; сокращение территориальных единиц центрального управления; установление точного количества и типа консультативных подразделений и сокращение их количества; создание «зеленой администрации». Ожидаемыми результатами реализации этой стратегической цели являются оптимизация *модели центральной и территориальной администрации исполнительной власти* за счет сокращения числа административных структур и *органов и руководителей их управлений*.

21 марта 2014 года правительство приняло **Стратегию электронного управления в Республике Болгария 2014-2020 г.**⁵ и **Дорожную карту для ее реализации**. Внедрение новых электронных технологий подразумевает сокращение количества работников публичной администрации. В связи с этим болгарское правительство ограничило примерно на 30% государственный прием студентов на программы бакалавриата и магистратуры в области публичной администрации. Частые административные реформы в сочетании с политическими назначениями и отсутствием безопасности на государственной службе не мотивируют молодежь обучаться в этих программах и вступать в структуры публичной администрации.

21 января 2015 года Народное собрание Республики Болгария приняло **Обновленную стратегию продолжения реформы в судебной системе**.⁶ В течение следующих семи лет ее общая цель состояла в том, чтобы использовать ресурсы и возможности, связанные с вступлением Республики Болгария в Европейский союз, а также внутреннее демократическое созревание гражданского общества и профессионального сообщества в Болгарии, с тем чтобы развить усилия модернизации **судебной власти** и завершить ее реформу. Эти реформы в основном направлены на повышение эффективности управления **органов судебной власти** и раскрытие ее кадрового потенциала.

³ См. Годовой доклад о реализации Оперативной программы «Хорошее управление» за 2018 г.

⁴ Принята Решением Совета Министров Республики Болгария № 140 от 17 марта 2014 года, отменяющим Стратегию обучения работников в администрации, 2006-2015 г. и Концепцию совершенствования административного обслуживания в контексте принципа «одного окна».

⁵ Принята Решением Совета Министров Республики Болгария № 163 от 21.03.2014 г.

⁶ Принята Решением Народного собрания от 21.01.2015 г.

8 декабря 2016 г. правительство приняло новую **Стратегию децентрализации на 2016–2025 гг.**⁷ В нее заложены следующие четыре стратегические цели:

- *Передача полномочий и функций от центральных к местным органам власти в основных секторах;*
- *Создание оптимального распределения ресурсов между центральным и местным уровнем;*
- *Гражданский контроль за действиями публичных учреждений;*
- *Повышение влияния региональных институций на проведение скоординированной политики регионального развития.*

Руководство и координация реализации **Стратегии** возложены на *Совет по децентрализации государственного управления*. В Республике Болгария 265 муниципалитетов. Закон об административно-территориальном устройстве Республики Болгарии, принятый в 1995 г.⁸, регламентирует условие для каждого муниципалитета – иметь население не менее 6000 человек. В более чем 50 существующих муниципалитетах население находится ниже установленного уровня. Стратегический план предусматривает сокращение количества существующих муниципалитетов. Дебаты об этой административной реформе не за горами. Также предстоит проведение общественных дебатов о *политике* создания так называемого «второго уровня управления»⁹, касающегося все еще нереализованной *региональной реформы*, как части европейских требований к институциональному развитию системы **администрации исполнительной власти** в Республике Болгария.

18 сентября 2019 года правительство Болгарии приняло Обновленную стратегию развития электронного управления в Республике Болгария на 2019–2023 годы.¹⁰ Это основной стратегический документ, который дает представление о развитии электронного правительства в стране. Документ имеет три стратегические цели:

- *Предоставление качественных, эффективных и легко доступных электронных услуг для граждан и бизнеса;*
- *Преобразование администрации в цифровую администрацию путем интеграции информационных процессов;*
- *Продвижение, доступ и участие.*

Завершение создания *системы электронного управления* и ее реальное комплексное функционирование неизбежно приведут к уменьшению численности штата сотрудников в публичной администрации, а в результате и к уменьшению приема студентов по программам публичной администрации. Неизбежно, что некоторые из 15 высших учебных заведений в Республике Болгарии, которые проводят обучение по программам публичной администрации, приостановят обучение студентов по этим программам.

* * *

В результате *анализа* стратегических документов и нормативных актов, касающихся создания, функционирования, развития и совершенствования **системы публичной администрации в Республике Болгария**, можно сделать следующие обобщенные выводы:

⁷ Принята Решением Совета Министров Республики Болгария № 735 от 08.09.2016 г.

⁸ Обн. ГГ № 63 от 14 Июля 1995 г., с посл. изм. ГГ № 58 от 18 Июля 2017 г. – п. 1 ч. 1 ст. 8

⁹ Прим. авт. О региональной политике и “втором уровне управления” подробнее см. Арабаджийски Н., 2014. Государственное и публичное управление. София: Новый болгарский университет, с.114-118; Георгиев, Л., 2009. Региональная экономика. София: Новый болгарский университет, с. 305-391; Георгиев, Л., 2012. Региональные и муниципальные несоответствия. София: Новый болгарский университет, с.355-362 и Гылыбинова, Юл., 2015. Европейские регионы – формальное исследование номенклатуры или использование возможностей сближения. София: Новый болгарский университет, с. 59- 91

¹⁰ Принята Решением Совета Министров Республики Болгария № 546 от 18.09.2019 г.

➤ В течение Предварительного вступительного периода полноправного членства в Европейском союзе с 1995 г. по 2007 г. стратегии болгарских правительств привели к следующему:

▪ Установление новой **унифицированной модели администрации исполнительной власти**. Каждая администрация, поддерживающая *орган* государственной власти и управления, подразделяется на *общую* и *специализированную*, возглавляется главным секретарем и отделена от политического руководства. При каждом *органе центральной администрации исполнительной власти* и к каждому *областному управляющему* создан «*политический кабинет*». Структурные звенья этих администраций обособлены в главные дирекции и дирекции, в которых создаются отделы и сектора.

▪ Запуск реформы управления персоналом в администрации. Юридически введены **три правовых режима для работников** – административно-правовой для государственных служащих в соответствии с Законом о гражданских служащих, трудово-правовой для лиц, работающих в соответствии с *Трудовым кодексом*, и *специфический административно-правовой режим* в соответствии со *специальными законами* для государственных служащих из *служб безопасности и общественного порядка*.

▪ Создание новых децентрализованных структур центральной администрации исполнительной власти в связи с принципами децентрализации.

▪ Внедрение специализированного обучения по программам бакалавриата и магистратуры по публичной администрации в 15 вузах, а также организация централизованного профессионального обучения работников администрации в созданном Институте публичной администрации при Совете министров Республики Болгария.

▪ Старт электронного управления, ведущего к более эффективному предоставлению публичных услуг.

▪ Старт реформ в судебной системе путем *создания специализированных административных судов*.

➤ В течение **Первого программного периода** членства в Европейском союзе с 2007 г. по 2013 г. стратегии болгарских правительств привели к следующему:

▪ **Устойчивое развитие администрации исполнительной власти**, при этом ее система с точки зрения уровней управления, структур и укомплектования персоналом существенно не отличается от той, которая была создана в течение **предварительного вступительного периода**.

▪ Постепенное принятие **унифицированной модели администрации исполнительной власти** при построении других *структур системы публичной администрации – администрации законодательной власти, администрации судебной власти и администрации президента*.

▪ Определение направлений в распределении полномочий и финансовых ресурсов между центральным, региональным и муниципальным уровнями управления в связи с принципами децентрализации.

▪ Желание молодежи учиться по программам бакалавриата и магистратуры публичной администрации и работать в структурах администрации является значительным.

▪ Старт реформ по созданию «*цифровой администрации*».

▪ Создание специализированных прокуратур и судов.

➤ В течение **Второго программного периода** членства в Европейском союзе с 2014 г. по 2020 г. стратегии болгарских правительств привели к следующему:

▪ **Устойчивое развитие администраций законодательной, исполнительной и судебной власти**.

▪ Система публичной администрации в отношении уровней управления, структуры и численности штата сотрудников не должно существенно меняться по сравнению с созданной в течение **предварительного вступительного периода**.

▪ Старт реформ, ведущих к передаче полномочий и функций от центральной к местной власти в основных секторах в связи с принципами децентрализации.

- Сокращение приема студентов для обучения по программам бакалавриата и магистратуры публичной администрации посредством государственного регулирования понижает интерес и желание молодежи учиться по данным программам, а также работать в структурах администрации.
- Достижение системы электронного управления оказывает влияние на кадровое обеспечение публичной администрации. Неизбежно увольнение некоторых сотрудников.
- Старт реформ по дальнейшему улучшению управления органов судебной власти, раскрытию их потенциала и возможностей служащих судебной администрации.

Указанные обобщенные выводы подтверждают заявленный *основной тезис* о том, что введенная *новая модель* организации и функционирования системы публичной администрации в Республике Болгария в течение Предварительного вступительного периода полноправного членства в Европейском союзе является стабильной и не подвергалась изменению в течение Первого и Второго программных периодов полноправного членства в союзе.

Модель установленной системы публичной администрации в Республике Болгария перманентно совершенствуется и развивается.

Законодательные акты

1. Трудовой кодекс, обн. ГГ № 26 от 1 Апреля 1986 г., с посл. изм. и доп. ГГ № 13 от 14 Февраля 2020 г.
2. Закон о местном самоуправлении и местной администрации, обн. ГГ № 77 от 17 Сентября 1991 г., с посл. доп. ГГ № 99 от 8 Октября 2019 г.
3. Закон об административно-территориальном устройстве Республики Болгарии, обн. ГГ № 63 от 14 Июля 1995 г., с посл. изм. ГГ № 58 от 18 Июля 2017 г.
4. Закон об администрации, обн. ГГ. № 130 от 5 Ноября 1998 г., с посл. изм. ГГ № 80 от 28 Сентября 2018 г.
5. Закон о государственном служащем, обн. ГГ № 67 от 27 Июля 1999 г., с посл. изм. и доп. ГГ № 13 от 14 Февраля 2020 г.
6. Закон о судебной власти, обн. ГГ № 64 от 7 Августа 2007 г., с посл. изм. и доп. ГГ № 11 от 7 Февраля 2020 г.
7. Закон об управлении средствами Европейских структурных и инвестиционных фондов, обн. ГГ № 101 от 22 Декабря 2015 г., посл. изм. ГГ 58 от 18 Июля 2017 г.
8. Закон о борьбе с коррупцией и конфискацией незаконно приобретенного имущества, обн. ГГ № 7 от 19 Января 2018 г., с посл. изм. и доп. ГГ № 83 от 22 Октября 2019 г.

Стратегические документы

1. Стратегия создания современной административной системы Республики Болгарии. Принята Решением Совета министров Республики Болгария № 36 от 09.02.1998 г. (не опубликовано).
2. Программа помощи странам Центральной и Восточной Европы в подготовке к их вступлению в Европейский Союз (ФАР). Утверждена Регламентом № 1266 (1999 г.) Европейского парламента и Совета о координации помощи странам-кандидатам в рамках стратегии предварительного вступления.
3. Инструмент структурной политики для предварительного вступления (ИСПА). Утверждено Регламентом № 1267 (1999 г.) Европейского парламента и Совета о создании механизма предварительной подготовки к вступлению.
4. Фонд содействия мерам предварительного вступления в сельском хозяйстве и развитии земледелия стран-кандидатов в период подготовки к членству (САПАРД). Утверждено Регламентом № 1268 (1999 г.) Европейского парламента и Совета о финансовой помощи Сообщества для предварительных вступительных мер в области сельского хозяйства и развития сельских районов в странах-кандидатах из Центральной и Восточной Европы в период до вступления.
5. Стратегия реформирования болгарской судебной системы. Принята решением Совета министров Республики Болгария № 672 от 01.10.2001 г. после согласования с Высшим судебным советом и соответствующими органами судебной власти.
6. Стратегия модернизации государственной администрации от присоединения к интеграции. Принята решением Совета министров Республики Болгария № 465 от 09.07.2002 г.

7. Стратегия обучения работников администрации. Принята решением Совета Министров Республики Болгария № 85 от 14 февраля 2002 г., обновлена Протоколом № 11.1 Совета Министров от 16 марта 2006 г.
8. Стратегия электронного правительства. Принята решением Совета Министров Республики Болгария № 866 от 28.12.2002 г.
9. Стратегия децентрализации на 2006-2015 гг. Принята решением Совета Министров Республики Болгария № 424 от 05.06.2006 г.
10. Лиссабонская стратегия «Европейский совет в Лиссабоне – Стратегия экономического и социального обновления Европы». Представлена Европейской комиссией чрезвычайному Европейскому совету в Лиссабоне 23-24 марта 2000 г.
11. Европейская хартия местного самоуправления. Принята государствами-членами Совета Европы в Страсбурге 15 октября 1985 года. Ратифицирована законом, принятым 37-м Народным собранием Республики Болгария (обн. ГГ №. 28 от 28.03.1995 г.).
12. Стратегия управления человеческими ресурсами в государственной администрации 2006–2013 г. Принята протоколом Совета Министров Республики Болгария № 29.16 от 20.07.2006 г.
13. Национальная стратегическая референтная рамка Болгарии (НСРР) на программный период 2007–2013 г. Составлена в соответствии со ст. 27 и 28 Регламента Совета ЕС (№ 083/2006 г. от 11 июля 2006 г.).
14. Европа 2020: стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста. Документ предложен Европейской комиссией в марте 2010 года [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
15. Оперативная программа «Административный потенциал». Принята протоколом Совета Министров Республики Болгария № 8.31 от 01.03.2007 г.
16. Оперативная программа «Техническая помощь». Принята протоколом Совета Министров Республики Болгария № 8.19 от 01.03.2007 г.
17. Стратегия продолжения реформы судебной системы в условиях полноправного членства в Европейском Союзе. Принята решением Совета Министров Республики Болгария № 441 от 28.06.2010 г.
18. Обновленная Стратегия децентрализации на 2006-2015 гг. Принята решением Совета Министров Республики Болгария № 454 от 02.07.2010 г.
19. План по реализации мер по оптимизации государственной администрации на 2010-2011 гг. Принят решением Совета Министров Республики Болгария № 560 от 29.07.2010 г.
20. Общая стратегия электронного правительства Республики Болгария на 2011-2015 гг. Принята решением Совета Министров Республики Болгария № 958 от 29.12.2010 г.
21. Национальная программа развития «Болгария 2020». Принята решением Совета министров № 1057 от 20 декабря 2012 г., и для ее осуществления были приняты 4 трехлетних плана действий по ее реализации на периоды: 2014–2016, 2015–2017, 2016–2018 и 2017–2019.
22. Стратегия развития государственной администрации на 2014-2020 годы. Принята решением Совета Министров Республики Болгария № 140 от 17 марта 2014 г., отменяющим Стратегию обучения работников в администрации (2006-2015) и Концепцию совершенствования административного обслуживания в контексте принципа «одного окна».
23. Стратегия электронного управления в Республике Болгария 2014-2020 гг. Принята решением Совета Министров Республики Болгария № 163 от 21.03.2014 г.
24. Обновленная стратегия продолжения судебной реформы. Принята решением Народного собрания от 21.01.2015 г.
25. Стратегия децентрализации на 2016-2025 гг. Принята решением Совета Министров Республики Болгария № 735 от 08.09.2016 г.
26. Обновленная стратегия развития электронного правительства в Республике Болгария на 2019–2023 годы. Принята решением Совета Министров Республики Болгария № 546 от 18.09.2019 г.