

УДК 35.072.1(497.2)

## Децентралізація публічної адміністрації в Республіці Болгарія: теоретичні та практичні аспекти

М.І. ЛАХИЖА

Головне управління державної служби України в Полтавській обл.,  
м. Полтава, Україна, E-mail: Lahisha@ukr.net

### Авторське резюме

Метою статті є аналіз та узагальнення особливостей теоретичних та практичних аспектів болгарського досвіду децентралізації публічної адміністрації. Проаналізовано особливості визначення вузлових понять, ступінь та напрями теоретичного висвітлення проблематики у працях болгарських учених. На основі аналізу нормативно-правових актів з питання децентралізації та наукових досліджень розкрито особливість децентралізації публічної адміністрації в Болгарії, виокремлено досягнення та існуючі проблеми, показано шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** Республіка Болгарія, Європейський Союз, посткомуністична трансформація, публічна адміністрація, децентралізація, напрями, етапи, нормативне забезпечення, програми.

## Decentralization of public administration in the Republic of Bulgaria: theoretical and practical aspects

M.I. LAKHYZHA

Main department of civil service of Ukraine in Poltava region, Poltava, Ukraine,  
E-mail: Lahisha@ukr.net

### Abstract

The aim of the paper is to analyze and summarize the features of the theoretical and practical aspects of the Bulgarian experience of public administration decentralization. The features of key concepts definition, the degree and directions of theoretical coverage of problems in the Bulgarian scientists' works are analyzed. Based on the analysis of legal acts concerning decentralization and research series the peculiarity of public administration decentralization in Bulgaria is disclosed, the achievements and existing problems and the ways to solve them are singled out.

**Keywords:** Republic of Bulgaria, European Union, post-communist transformation, public administration, decentralization, directions, stages, regulatory support, programs.

**Постановка проблеми.** Децентралізація публічної влади 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 [1]. 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 зав-

© М.І. Лахижа, 2014

дань і функцій. Вченими виокремлено вертикальну та горизонтальну децентралізацію, здійснено її систематизацію за суб'єктами та сферами впливу (територіальна, функціональна, предметна), а також за системоутворючими компонентами (політична, адміністративна, фінансова децентралізація) тощо.

**Аналіз досліджень і публікацій** свідчить, що українськими дослідниками питання децентралізації публічної адміністрації в Республіці Болгарії не досліджувалося. В Болгарії дана проблематика частково розкрита у теоретичних працях з питань публічної адміністрації (Н. Арабаджийський, Е. Кендева) та спеціальних публікаціях (Ю. Гелебінова, А. Джилджова, О. Калфова, А. Маринова, С. Маркова, М. Нейкова, Т. Попова, С. Салтикова-Радкова, Ц. Сивкова, М. Стефанова та інші). Доступними для дослідника даної проблематики є 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 [2].

**Метою дослідження** є аналіз та узагальнення особливостей теоретичних і практичних аспектів болгарського досвіду децентралізації публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** 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 [3, с. 12]. Децентралізація публічної адміністрації пов'язується болгарськими авторами насамперед із підвищенням ролі місцевого самоврядування.

Так, І. Величков та Б. Бенев сприймають децентралізацію як світову тенденцію, наголошуючи на її особливому значенні в організаційному напрямі адміністративної реформи [4, 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 [5, с. 52-55], вказуючи, що його суть полягає у зміні правоздатності в прийнятті рішень у публічному управлінні та наголошуючи, що децентралізація не заперечує централізму.

Е. Кендева вказує 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 [6, 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 [7, с. 10].

На наш погляд, найповніше теоретичні питання децентралізації розроблено у публікаціях М. Нейкової [8; 9, 10], яка розглядає децентралізацію як процес передачі прав, компетенцій та ресурсів від центрального уряду до місцевої влади. Деконцентрація розглядається як передача центральними органами влади своїм територіальним структурам певних прав щодо прийняття рішень. Делокалізація розглядається як процес територіального переміщення адміністративних структур без зміни їх функцій. Делегування оцінюється як право передачі 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.

С. Марков пов'язує оптимізацію публічного управління в Болгарії насамперед з територіальною децентралізацією публічної адміністрації, вважаючи, що перенесення більшості інституцій у регіони дозволить повніше враховувати їхні інтереси, зміцнить управління, підвищить рівень довіри населення до влади та позбавить столицю від зайвого бюрократичного апарату [11].

Створення основ децентралізованого і деконцентрованого публічного управління пов'язують у Болгарії з прийняттям Конституції Республіки Болгарія 1991 року. С. Салтикова-Радкова відзначає, що проблеми 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) [12, 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 у 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. Було посилено увагу до вивчення та запровадження іноземного досвіду реформ. Наприклад, варто відзна-

чити аналітичні доповіді «Вивчення моделей координації децентрованих ланок в країнах-членах ЄС зі схожим адміністративним і територіальним устроєм» та «Вивчення практики країн – членів Європейського Союзу з діючими двома рівнями місцевого самоврядування». У наступні роки було забезпечено інституціоналізацію децентралізації завдяки розробці Стратегій децентралізації та створення при Раді Міністрів дорадчого органу з децентралізації.

Слід відзначити відсутність єдиної періодизації децентралізації публічної адміністрації в Болгарії. Так, М. Нейкова виділяє три етапи децентралізації: 1991-1995 рр. (з'ясування принципів та форм децентралізації, підготовка та прийняття нормативно-правових актів, визначення компетенцій місцевих влад; 1996-2000 (введення нового територіального поділу на обласному рівні (1991 р.), посилення фінансової самостійності місцевих влад; 2001-2006 рр. (створення оновленої системи територіального управління на основі децентралізації та деконцентрації) [10]. 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). Стратегію децентралізації та Програму її виконання було прийнято Рішенням Ради Міністрів № 424 від 5.06.2006 року. У Стратегії децентралізації [13], 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 із Стратегією, проблемними на середину 2000-х років були

три види взаємодії між публічними інституціями:

-взаємодія між центральними та місцевими владами (централізація публічних послуг, низький рівень обцинних видатків у консолідованому державному бюджеті, низький рівень власних доходів обцин, 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 обцин 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 некоординованість співпраці територіальних ланок з управителями обласностей, низька ефективність співпраці територіальних органів з адміністраціями обцин, 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 у публічному секторі;

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

Відтак, у Стратегії децентралізації було сформульовано три основні цілі: прискорена передача прав і ресурсів від державних органів об-

щинам 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 обцин 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 радам обцин визначати розмір місцевих податків та зборів в установлених законом рамках. Було створено умови для ведення з 2008 року обцинами реальної фінансової політики. Водночас процес децентралізації у відносинах між центральними та місцевими органами влади характеризувався певними протиріччями, особливо у сфері адміністративної та фінансової децентралізації; залишились основні проблеми у відносинах центральної виконавчої влади з обласними управителями; різною була практика у відносинах кметів обцин та обцинних 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 обцин 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 було розроблено і прийнято рішенням № 454 Ради

Міністрів від 2.07.2010 р. Актуалізовану стратегію децентралізації на 2006-2015 роки [14]. Розроблено також Програму виконання Стратегії децентралізації на 2010-2013 роки [15]. Новий стратегічний підхід до децентралізації передбачав її неодмінне поєднання з іншими реформами й процесами в державі з акцентуванням уваги на: зв'язку модернізації державної адміністрації та створенні неконцентрованої адміністрації з децентралізацією; об'єднання процесів децентралізації правоздатності та функцій з фінансовою децентралізацією, які до цього розвивалися окремо; забезпечення тісного зв'язку між процесом децентралізації і політикою регіонального розвитку країни, включно з діями щодо зміцнення адміністративної і програмної спроможності общин і регіонального рівня освоювати кошти з фондів ЄС. 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, як консультативний орган при Раді Міністрів з питань координації урядової політики у сфері державної адміністрації й децентралізації [16]. 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 склад-

ним завданням. Основні зусилля уряду спрямовувалися на підтримку макрорівноваги. Необхідно наголосити, що питання децентралізації є важливою складовою адміністративної реформи, що знайшло відображення у низці документів та відмічено вченими. Наприклад, А. Марінов пише про значно фрагментаризоване публічне управління в Болгарії як вертикальне, так і горизонтальне. «Підтверджується загальний висновок, що однією з основних дилем сучасної адміністративної реформи є питання як інституційний дизайн може посилити оптимальний баланс між автономністю і контролем» [17].

Важливо звернути увагу й на критичну оцінку адміністративної реформи в Болгарії громадськістю та експертами. Так, у 2010 році експерти фундації «Турбота про завтра» відзначали, що болгарську адміністративну реформу потрібно оцінювати, насамперед, з точки зору її відповідності європейським документам та принципам й відзначили, що децентралізація має відбуватися комплексно і диференційовано. Наприклад, вона недоцільна в сфері оборони, внутрішньої безпеки, зовнішньої політики, але є необхідною у сфері освіти, соціальної сфери, ринку праці, охорони здоров'я, культури, спорту тощо [18].

**Висновки.** 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. Проведений нами аналіз нормативно-правової бази та досліджень болгарських учених свідчить про актуальність проблематики децентралізації публічного управління та її складність внаслідок необхідності врахування багатьох факторів. Очевидно, що мова має йти про досягнення оптимального на даний час в конкретних умовах країни співвідношення між централізацією та децентралізацією.

Як позитив, доцільно відзначити постійну увагу в Болгарії 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. Водночас яскраво проявилася непослідовність політики децентралізації та її залежність від політичного фактора, що засвідчує, наприклад, неодноразова зміна організаційної форми і функцій координуючого та дорадчого органу з децентралізації.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських 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.
2. Министерски Съвет. Портал за децентрализация/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.self.government.bg/decentralization/>
3. Къндева Е. Сравнителна публична администрация. Държавно управление и администрация в други страни.- Е.Къндва, И. Спиридонова-Хект.- София: Сиела, 2009.- 315 с.
4. Величков И. Теоретически основи на публичната администрация. Часть първа/ И. Величков, Б. Бенев // София: ЕкоПринт, 2004.- 91 с.
5. Арабаджийски Н. Организация на публичната администрация в Република България.- София: Нов Български Университет, 2010.- 309 с.
6. Къндева Е. Публична администрация.- София: Сиела, 2007.- 524 с.
7. Децентрализация и интеграция: регионально и местно управление/ М. Стефанова, Е. Колцова.- София: Мультитрейт, 2004.- 318 с.



8. Нейкова М. Въвъждане на второ ниво на местно самоуправление – основна антикризисна мярка/ М. Нейкова// Годишник на БСУ. Том XXVII, 2012.-с. 311-314.
9. Нейкова М. Децентрализация – основен фактор за повишаване ефективността на администрацията/ М. Нейкова// Годишник на БСУ. Том XXVII, 2012.-с. 315-318.
10. Нейкова М. Процесът на децентрализация на Република България/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: [http://research.bfu.bg:8080/jspui/bitstream/123456789/95/1/BFU\\_2011\\_T\\_XXV\\_Neikova.pdf](http://research.bfu.bg:8080/jspui/bitstream/123456789/95/1/BFU_2011_T_XXV_Neikova.pdf)
11. Марков С. Децентрализация на администрацията. Модел за централизирано многополюсно държавно управление на България./ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.publics.bg/bg/publications/131/>
12. Салтикова-Радкова С. Проблеми і механізми за усъвършенстване на нормативно-правни основи на децентрализираната і децентрализираната изпълнителна власт. - Автореферат. - Благоевград: Юго-Западен университет «Неофит Рилски», 2013.-23 с.
13. Стратегия за децентрализация/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: [http://www.Decentralization.Government.bg/doc/o/strategii\\_i\\_programi/Strategy.pdf](http://www.Decentralization.Government.bg/doc/o/strategii_i_programi/Strategy.pdf)
14. Актуализирана Стратегия за децентрализация 2006 – 2015/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=616>
15. Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2010-2013 г./ Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=616>
16. Министерски Съвет. Портал за консултативни съвети/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: [http://saveti.government.bg/web/cc\\_203/1](http://saveti.government.bg/web/cc_203/1)
17. Маринов А. Въвъждане на агенцията като реформа и като инструмент на административните реформи/ А. Марков//Публични политики.-2011, брой 4.- с. 74-87.
18. 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](http://care-bulgaria.org/wp-content/uploads/2012/01/za_administrativnata_reforma.doc)

**Лахизжа Микола Іванович** – доктор наук з державного управління, доцент  
Управління державної служби Головного управління державної служби України в  
Полтавській обл.  
Адреса: 36000, м. Полтава, вул. Жовтнева, 45  
E-mail: Lahisha@ukr.net

**Lakhyzha Mykola Ivanovych** – doctor of public administration, associate professor  
Department of civil service Main department of civil service of Ukraine in Poltava region  
Address: 45, Zhovtneva Str., Poltava, 36000  
E-mail: Lahisha@ukr.net