

ПАНЕЛЬ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ АДАПТАЦІ ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Арабаджийский Николай Запринов,
руководитель секции „Публичной администрации“
в Департаменте „Администрация и управление“,
Новый болгарский университет, Республика Болгария,
доктор по экономике, профессор*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА К ПОСТРОЕНИИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БОЛГАРИИ

Управление Европейским Союзом (ЕС) в период расширения с 1989 г. по 2007 г. характеризовалось сильной асимметрией и тем, что ставились условия. Позже система критериев и условий ЕС, введенная в Копенгагене в 1993 году и развитая в последующие годы, имела целью обеспечить возможность новоприсоединившимся странам стать частью Союза в его измерениях демократической системы управления и системы регуляции. Даже когда страна – кандидат покрывала *Копенгагенские критерии демократии и свободного рынка* и воспринимала механизмы регуляции Сообщества, считалось, что ее присоединение невозможно осуществить без администрации, адекватно подготовленной по этим задачам. В Копенгагенских критериях указывалось, что страны должны иметь *«институциональную государственную стабильность как гарант демократического и правового государственного устройства, защиты прав человека, а также уважения и защиты прав меньшинств»*.

Решения Европейского совета в Мадриде 1995 года впервые формулировали так называемый *«административный критерий»*¹. В связи с этим *«административная способность»* и *«институциональное построение общественных администраций»* стали приоритетом правительств в подготовке стран-кандидатов на присоединение к ЕС. Требования к построению институций в процессе присоединения ЕС привязал к необходимости, чтобы новые страны-члены могли функционировать в расположенной в нескольких уровнях управленческой системе Союза.

Успех административной реформы в болгарской публичной администрации в период до присоединения в ЕС с 1995 года до 2007 года зависел от наличия минимума законов, политической воли и широкой общественной поддержки при ее проведении. Условиями успеха административной реформы были *«построение специализированной системы профессионализации государственной администрации»* и *«наличие принятой стратегии реформы»*. Цель – все большее превращение правительств с объекта в субъект проведения административной реформы. В этот период эксперты по присоединению болгарской публичной администрации к ЕС дефинировали пять условий успешного присоединения: внешнее давление; внутренняя неудовлетворенность; наличие стратегии

¹ См. Димитрова А., Верхайн, Т. Как построить институции: институциональное построение в контексте присоединения к Европейскому союзу, Ж. Публичная администрация, №2/2002 г., С.15.

присоединения; механизм организации и управления присоединением и наличие обратной связи и оценка процесса присоединения².

При определении роли болгарской публичной администрации следовало иметь в виду три модели переговоров о партнерстве в процессе присоединения Республики Болгарии к ЕС:

- первая модель – *модель иерархического отношения*. В ней ЕС определял цели и политику, при этом близко наблюдал и направлял исполнение;

- вторая модель – *модель коммерциального отношения*. В ней ЕС договаривал соглашения о действиях, основанных на оплате услуг по осуществлению процесса присоединения;

- третья модель – *модель диагностирования нужд*. В ней ЕС диагностировал нужды администрации, при этом предлагал профессиональные экспертизы на решение проблем и возможности развития ее интегрирования в Союз.

Наблюдения построения болгарской публичной администрации в **период до присоединения** показывают, что она трудно переходила с первой к второй модели. С развитием процесса присоединения не обошлось и без третьей модели.

Европейская комиссия дефинировала, что институциональное построение публичных администраций следует осуществлять, как *«развитие структур и систем, человеческих ресурсов и управленческих умений, необходимых на применение европейского права»*. Регулярный доклад 2002 г. Европейской комиссии о продвижении Республики Болгарии в процессе присоединения поставил акцент на необходимость, чтобы страна имела достаточную *«административную способность применять европейское право»* - *acquis communautaire*. В связи с этим подготовка болгарской публичной администрации к включению в *«европейское административное пространство»* в период до присоединения включала широкий набор требований относительно:

- *проведения горизонтальной административной реформы*. Поставлена цель посредством нее улучшить общее качество государственной службы во всех публичных сферах. Государственной службе следовало осуществлять принцип карьеры при поддержке соответствующей законодательной рамки, которая защищала бы государственных служащих от политического вмешательства. Особый акцент был поставлен на системы оплаты и обучения служащих администрации;

- *проведения вертикальной административной реформы*. Поставлена цель посредством нее создать институции и облегчить применение европейского права в разных секторах государственного управления. Требования к институциональному построению в этих секторах развивались первоначально в Белой книге, Канн, 1995 г. Они считаются *«классическими институциональными требованиями на членство в ЕС»*. Эти требования были подчеркнуты в Соглашении об ассоциировании Республики Болгарии к ЕС, которое в силу с февраля 1995 г. Сложилась практика, чтобы Европейская комиссия требовала планы на институциональное построение министерств, агентств и других институций, ответственных за гармонизирование и администрирование европейского права в приоритетных, согласно партнерствам на присоединение, секторах;

- *создания механизмов координации с европейскими институциями*. Это предполагало создание институциональных структур, а после того, как страна

² См. Меткальф Л., Вызовы присоединения, Ж. Подготовка публичных администраций к европейскому административному пространству, Доклады SIGMA № 23 (под общей редакцией доц. д-р Людмила Георгиева), НБУ, С., 1999 г., С.72.

станет регулярным членом ЕС, данные структуры трансформируют в систему управления отношениями с европейской администрацией.

Вследствие проведенных анализов стратегических документов и нормативных актов, принятых и реализованных в **период до присоединения** для Республики Болгарии установлено, что модель государственной службы, введенная на основании принятого в 1998 г. *Закона об администрации не изменялась*³. Этим *законом* система администрации исполнительной власти построена на базе унифицированной модели, которая впоследствии воспринята и администрациями законодательной и судебной власти, а также и администрацией президента.

21 декабря 2006 г. правительство утвердило *Национальную стратегическую референтную рамку Болгарии /НСРР/* - программный период 2007-2013 гг.⁴. Частью ее является утвержденный стратегический документ *Оперативная программа „Административная способность“*. Посредством ее исполнение поставлена цель достичь общих стандартов и правил реформы в государственной администрации, на всех уровнях – центральном, областном и муниципальном. Началась реализация и *Оперативной программы «Техническая помощь»*.

Усовершенствование системы публичной администрации в Республике Болгарии в **Первом программном периоде членства в ЕС с 2007 г. по 2013 г.** осуществлялось посредством двух оперативных программ: *Оперативной программы «Административная способность»* и *Оперативной программы «Техническая помощь»*. Политики построения, функционирования и развития системы публичной администрации в этом семилетнем периоде были созданы и реализованы 4-мя правительствами (три регулярными и одним служебным). В отношении уровней управления, структуры и штатной численности служащих система публичной администрации не изменилась существенно⁵.

Во **Втором программном периоде членства Республики Болгарии в ЕС с 2014 г. по 2020 г.** политики болгарских правительств (до конца 2018 г. их три регулярных и две служебных) продолжают реализовываться посредством усвоения средств из Структурных фондов ЕС. Национальная институциональная рамка управления средствами из Европейских структур и инвестиционных фондов ЕС регламентирована в 2015 г. *специальным законом*⁶. Усовершенствование системы публичной администрации продолжается путем реализации *Оперативной программы „Хорошее управление“*. Наблюдения показывают, что система публичной администрации в первые четыре года периода не изменилась существенно. Политики болгарских правительств реализуются посредством ежегодной актуализации *Национальной программы о реформах в Республике Болгарии*, которые принимаются на основании решений Совета Министров. В

³ Подробнее см. Арабаджийски, Н. Политики построения исполнительной власти в Республике Болгарии в Доприкоординативном периоде на членство в Европейский союз. Материали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 23 листопада 2017 року „Адаптація правової системи України до права Європейського союзу: теоретичні та практичні аспекти“. Частина 2. Полтава, 2017, С.10-18.

⁴ НСРР составлена в соответствии со ст.ст.27 и 28 Регламента Совета ЕС (№1083/2006 г. от 11 июля 2006 г.). Это - документ, описывающий роль структурных фондов в период 2007-2013 г. в поддержку глобальной стратегии развития Болгарии.

⁵ Подробнее см. Арабаджийски, Политики стойкого развития администрации исполнительной власти в Республике Болгарии во время Первого программного периода членства в Европейском союзе. Сборник докладов научной конференции „Региональная экономика и стойкое развитие“. Том 2. Изд. „Наука и экономика“ Экономического университета - Варна. В., 2018 г., с.13-29

⁶ См. *Закон об управлении средствами Европейских структурных и инвестиционных фондов*, опубликованный в Государственной газете №101 от 22 декабря 2015 г., посл. изм. ГГ. №58 от 18 июля 2017 г.

2012 г. принята *Национальная программа развития: Болгария 2020*⁷. Она является ведущим стратегическим документом, в котором указаны цели воспринятых национальных политик развития Республики Болгарии до 2020 г.

Вследствие вышеизложенного, можно сделать **обобщенный вывод**, что *не существует европейских стандартов, которые вводят унифицированные модели публичных администраций в странах - членах ЕС*. В связи с этим рекомендуется проведение общественного обсуждения в болгарском обществе об изменениях в уровнях управления и в количестве структур центральной и территориальной администрации в системе публичной администрации. Введение электронного управления несомненно даст отражение и на резкое сокращение штатной численности служащих в администрации. Это предполагает проведение серьезных структурных, функциональных и кадровых реформ в системе болгарской публичной администрации.

Литература:

1. Арабаджийски, Н. Политики построения исполнительной власти в Республике Болгарии в Доприсоединительном периоде на членство в Европейский союз. Материали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 23 листопада 2017 року «Адаптація правової системи України до права Європейського союзу: теоретичні та практичні аспекти». Частина 2. Полтава, 2017.

2. Арабаджийски, Н. Политики стойкого развития администрации исполнительной власти в Республике Болгарии во время Первого программного периода членства в Европейском союзе. Сборник докладов научной конференции «Региональная экономика и стойкое развитие». Том 2. Изд. «Наука и экономика» Экономического университета - Варна. В., 2018 г.

3. Димитрова А., Верхайн Т. Как построить институции: институциональное построение в контексте присоединения к Европейскому союзу, Ж. Публичная администрация, №2/2002 г., С.15.

4. Босер Д., Демке К., Государственная служба в странах- кандидатах на членство в ЕС. Новые тенденции и воздействие процесса интеграции. С., 2003 г.

5. Меткальф Л., Вызовы присоединения, Ж. Подготовка публичных администраций к европейскому административному пространству, Доклады SIGMA № 23 под общей редакцией доц.д-р Людмила Георгиева, НБУ, С., 1999 г., С.72

6. Доклад SIGMA «Способствование и усовершенствование управления и руководства в странах Центральной и Восточной Европы», а также доклады №14,16 и 21 - под общей редакцией доц. д-р Людмила Георгиева, НБУ, 1999 г.

Баитанник Алла Григорівна,

*Дніпропетровське регіональне відділення Національної школи суддів України,
кандидат наук державного управління*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Європейський досвід функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади (МРДОДВ) виступає важливим складником реалізації державної політики щодо набуття членства в ЄС, положень Угоди про асоціацію з ЄС, європейських принципів демократичного врядування. У межах аналізу європейського досвіду варто виділити особливості формування МРДОДВ країн

⁷ Програма принята Решением №1057 Совета Министров от 20.12.2012 г., причем для ее исполнения приняты четыре Трехлетних плана на действие по ее исполнению на периоды: 2014-2016; 2015-2017; 2016-2018 и 2017-2019.