

АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ И УКРАИНА – СХОДСТВА И РАЗЛИЧИЯ
В МЕТОДИТЕ И ИНСТРУМЕНТИТЕ НА РЕФОРМАТА

Светла Михалева

Началото на новия век се характеризира с необходимостта от преосмисляне на функцията и мястото на администрацията в процеса на утвърждаването на новата роля на държавата в глобализиращия се свят. Интернационализацията и глобализацията на икономиката и обществото са реалност, която администрациите трябва да посрещнат.

Актуалността на разглежданата проблематика се определя от факта, че провъзгласяването на независимостта на Украйна и свързаните с това социално-политически промени, които настъпиха след 1991 г., както и преходът към пазарна икономика, поставиха задачата за изграждане на принципно нова система на управление на украинската държава.

Интеграционните процеси, които бързо се развиват в Европа, изискват по-задълбочено разбиране, научно обосноваване и ефективно провеждане на административната реформа в Украйна.

Украйна преживява важен етап от научното осмисляне на ситуацията и определяне въз основа на това на пътищата за решаването на важни проблеми при провеждането на административната реформа. Тези промени Украйна трябва да направи по пътя на изграждането на едно демократично общество и всеоткриваща интеграция в европейската и световната общност. Европейският избор на Украйна в същото време е и движение към стандартите на истинската демокрация, информационното общество, социално-ориентираното стопанство, основано на принципите на върховенството на закона и гарантирането на правата, свободите и законните интереси на човека и гражданина.

Преди присъединяването си към ЕС Република България, както и Украйна в момента, бе изправена пред проблемите на реорганизацията на управленческия апарат, законодателната база, органите на местната власт (общините, областните управи). Съгласно статистиката от 2001 г. местното управление е било централизирано в такива мащаби, каквото е било по времето на тоталитарния режим, а това положение, както знаем, ЕС не одобрява. Това е била първата стъпка към провеждането на административната реформа. Европейската комисия и Световната банка нееднократно са обръщали внимание на проблемите, свързани с корупцията,

The article is oriented towards the comparative aspect of administrative reforms in Bulgaria and Ukraine. Emphasis on similarities and differences of in the methods and instruments of reform in both countries. Based on the experience of the Republic of Bulgaria to Ukraine its next steps in the reform and the opportunity to learn of its errors is a very important element. For Ukraine it would be useful to use and implement in the reform and development programs of Bulgarian scientists.

нефункционирането на държавната администрация, както и на проблемите на развитието на икономиката. За Украйна е много полезно да използва ценния опит на Република България в провеждането на административната реформа, тъй като икономиките на двете страни се развиват на определено сходни нива и съответно правителствата им са изправени пред едни и същи проблеми.

При осъществяването на административната реформа България постави на първо място решаването на проблема, свързан с внедряването на информатиката в държавната администрация, тъй като това е изискване на ЕС. От друга страна, това дава възможност за присъединяване към паневропейската глобална информационна система. Украинските учени отбелязват това като важен елемент за провеждането на реформата. Много важно за България при присъединяването ѝ към ЕС бе съответствието на националното законодателство с европейското законодателство, което е основа за провеждането на административната реформа както в Украйна, така и в други страни кандидатки. Според резултатите от проведен анализ може да се отбележи, че и двете страни се стремят да се съобразят с тези положения, които са:

1. Законност – предприетите административни действия да са законосъобразни, всички взети решения да се основават на законовите разпоредби, т.е. избягване на политизирането и самоуправството.

2. Равенство – всички граждани са равни пред задълженията и административните изисквания.

3. Обслужване – администрацията съществува, за да служи на гражданите и това тя трябва да

осъществява без да се извършва дискриминиране, като проявява професионализъм към всички съставни компоненти на общественото общуване.

4. Безпристрастност – предполага обективна преценка на всички случаи, като се превъзможва емоционалното отношение и всякакви пристрастия; избягване на двусмислени ситуации и скриване на информация.

5. Интегритет – задачите да се изпълняват по безкористен начин, при най-адекватно използване на публичните средства в услуга на обществения сектор.

6. Прозрачност – решенията се взимат след задължително допитване, отправено към гражданското общество пред него и се отчитат.

7. Ефикасност – максимално използване от администрацията на знания, способности и умения и проявяване на професионализъм, обновяване на познанията и обмяна на положителния опит.

8. Отговорност – администрацията да понесе и да отговаря за всички последствия от извършените действия или за констатираните бездействия. Успехите следва да бъдат отбелязвани и поощрявани своевременно.

9. Структурно, програмно и планово съответствие – изразява пълноценно хоризонтално и вертикално взаимодействие на администрациите от всички степени, рангове и управленски равнища.

При анализа на сегашното състояние на административната система в Украйна учените отбелязват, че присъстват следните три изключително сериозни проблема:

– Липса на общовалиден Закон за държавния служител и Закон за администрацията, или другояче казано – липса на единно прилагане на действащите такива закони.

– Свръхцентрализация и липса на единна управленска административна „пирамида“.

– Липса на анализ за необходимостта от съществуващите административни структури и за възможностите за тяхното оптимизиране.

Съгласно наблюденията може да се отбележи, че този процес за България също не е бил лек. Украйна също се сблъсква с подобни трудности. Натрупаните сложни проблеми в българската и украинската административни системи датират от много години. Съответно тяхното решаване (т.е. административната реформа) изисква средносрочни перспективи, това е процес, а не еднократен управленски акт.

Проектът на реализиране на административната реформа както в Украйна, така и в България съдържа следните положения:

– осъвременяване и подобряване на нормативната уредба на държавната администрация и карриерното развитие на служителите в нея;

– оптимизация на административните структури

и съкращаване на тяхната численост и персонал, основано на интензивно внедряване и прилагане на достиженията на информационните и комуникационните технологии;

– политическа и финансова деконцентрация и децентрализация.

Двете страни се стремят да бъдат достойни участници в европейските процеси, но както виждаме влиянието от миналото не дава възможност административната реформа да се проведе качествено и бързо. Бариера за това са:

- недостатъчен брой подготвени кадри;
- липса на междуведомствена координация;
- наличие на бюрокрация;
- нестабилност на нормативната база;
- неконкурентно заплащане;
- недостатъчна мотивация;
- недостатъчно финансово осигуряване на административната реформа;
- недобра комуникация между институциите;
- липса на адекватни критерии за оценка на административната реформа;
- липса на механизми за разработване на политики и решения в областта на административната реформа;
- политическата обвързаност на администрацията.

Не трябва да се забравя за постигнатите резултати като разработването на програми, провеждането на различни конференции по тези въпроси, частични изменения в нормативната база и т.н. Изхождайки от това за Украйна, опитът на Република България, следването по нейните стъпки в провеждането на реформата, както и възможността да се поучи на нейните грешки, е много важен елемент. За Украйна би било полезно да използва и внедрява в провеждането на реформата разработките и програмите на българските учени.

Общата политическа, икономическа и социална криза в страната отвори ярко недостатъците на сегашната административна система, които отчасти са наследени, а отчасти са придобити в периода на хаоса след демократическите политически промени. Съществува значителна дистанция между законовата уредба и нейното практическо прилагане, свързано с нестабилни административни структури като своеобразно продължение на непрекъснатата реорганизация в новите условия [1]. Липсва стабилна информационна основа на предлаганите решения, импровизация и волунтаризъм дори на ниски равнища в административната йерархия. Слаб е системният контрол и оценка на резултатите от дейността на администрацията и съществуващите минимални възможности за стимулиране на съвестните професионални служители [2]. Преразпределението и разместването на функциите на административните органи все още

не се разглеждат като важни за намаляването на размера и тежестта на административната заетост и повишаването на ефективността на административната дейност. Местната администрация е все още с недоизяснени права и малки финансови възможности за реализиране на самостоятелна дейност, с непроменено съществено отношението към гражданите (от обект на държавен надзор като към уважавани клиенти на публични услуги), които осигуряват съществуването на администрацията.

Най-важните страни от реорганизацията на администрацията присъстват в дискусиите относно административната реформа и особено относно принципите и правилата за административни действия при организиране на държавната служба в отговор на изискванията за привеждане на администрацията в съответствие с европейските стандарти, правила и практика. Съществува необходимост от разширяване на децентрализацията с утвърждаване на гражданите като уважавани клиенти в публичния сектор и засилване на техния контрол върху администрацията. Гражданите следва да взимат активно участие при вземане на публични решения и едновременно с това гарантиране на правата им чрез административното правосъдие и институцията на омбудсмана.

Реализирането на главната цел и основните направления на административната реформа предвижда взаимосвързани промени в няколко направления, които съставляват стратегическите задачи на реформата. Много важно е усъвършенстването на нормативната база за създаване и функциониране на административни структури, технологии и механизми, закони, подзаконови актове и други организационни документи, които регламентират административната дейност. Следва организационно да се развият административните структури, които осъществяват административната дейност, чрез актуализиране на функциите и задачите в новите условия, рационализиране на взаимодействието помежду им, усъвършенстване на процесите на вземане на публични решения и на административните процедури.

Перманентно обучение на държавната администрация също е важно условие за усвояване на новите функции и издигане равнището на административното обслужване до европейските стандарти.

Използването на съвременни информационни и комуникационни технологии за повишаване на надеждността и увеличаване на продуктивността на администрацията създава условия за бърза реакция на потребностите както на административната дейност, така и на гражданите – клиенти на публични услуги [2].

Съвременните тенденции в държавната и местната администрация следват две приоритетни насоки за подобряване извършването на адми-

нистративни дейности и предоставяне на административни услуги на населението. Това става на основата на подобряване на управлението на човешките ресурси и качество на дейността на администрацията, усъвършенстване на държавната служба и щата, като се набират административни кадри на основата на професионална квалификация и заплащане, като особено важно е да се направи администрацията привлекателна за младите хора. Изграждането на икономически и социално ефективна структура на административните звена, с пълно съответствие между техните функции и структура ще повиши отговорността на служителите при вземането на публични решения, при гъвкав административен контрол, съсредоточен предимно върху стриктното спазване на формалните процедури. Особена роля играе усъвършенстване на системата на съдебния контрол върху администрацията, разширяване на приложното поле на административното съдопроизводство и на ролята на Върховния административен съд.

Втората тенденция е засилване на взаимодействието между държавния и частния сектор и съчетаване на дейностите между тях. Прилагането на съвременните методи на новия публичен мениджмънт в държавната администрация и “приватизация” на някои дейности и услуги, извършвани от администрацията, въвеждане на прозрачна, ефективна и конкурентна система на държавни поръчки и за договаряне на извършването на публични услуги на населението ще прекрати монопола, или други привилегии за определени снабдителите или извършителите на публични услуги.

Сложен проблем на публичните администрации е недостигът на ресурсите и бюджетните ограничения пред публичния мениджмънт. Процесите на бюджетни ограничения могат да се открият във всички нива и във всички държави и те протичат паралелно с поставянето на нови изисквания на обществото. Гражданинът и бизнесът искат по-добро качество на публичните услуги. Фактически настояват за администрация, която да работи по-добре и да струва по-малко, защото данъкоплатците не желаят да носят бремето на неефективно работещата администрация. Съвременната европейска тенденция към децентрализация съживи интереса към местното самоуправление в посока на неговата демократизация, административна ефективност, икономическо развитие и мобилизация на ресурсите на териториално ниво [3]. Реформата в местното самоуправление цели да измени неговата роля и да въведе нов модел на отношения между централните и териториалните органи на управление и тяхната администрация, ориентиран към въвеждане на т.нар. “второ ниво на самоуправление”. Поради това административната реформа на новия етап ще се развива във все по-тясна.

Съществуват три основни стратегически алтернативи за развитие на реформата. Първата – това е стратегия на тотална промяна. Започване и осъществяване на реформата едновременно и паралелно във всички звена и нива на административната система и по всички направления. Втората – това е селективна стратегия с развиваваща се реформа само в отделни сфери на дейност, на отделни равнища и за избрани нейни направления. И третата – това е комбинирана стратегия. Постепенно и поэтапно развитие на промените с цялостно обхващане на системата и постигане на резултати в най-важните елементи на реформата [4].

Въпреки че има редица бариери пред административната реформа, като липса на междуведомствена координация, недостатъчен брой подготвени кадри с недостатъчна мотивация и неконкурентно заплащане, нестабилност на нормативната база, недостатъчно финансово осигуряване, недобра комуникация между институциите, липса на адекватни критерии за оценка и др., съществуват и обективни предпоставки за успеха на административната реформа. Разбира се, формирането на адекватен административен капацитет, който да усъвършенства концепцията и нормативната база на административната реформа, са първата стъпка в тази насока. Освен това усъвършенстването на информационната система на административната реформа, подобряването на междуведомствената координация, усъвършенстването на системата за обучение на административните служители и усъвършенстване на административните структури ще повиши нивото и мотивацията на административните служители.

Могат да се посочат няколко приоритетни факторите за успех на административна реформа.

Важно е да има наличие на актуализирана концепция със съответните политики и стратегии за управление на административната реформа, като непрекъснато се оптимизират функциите и структурите на органите на държавното управление и администрацията.

За осигуряване на високо качество на административното обслужване и административното регулиране следва да има адекватно качество на човешкия капитал, пряко ангажиран в управлението и реализирането на реформата.

Изграждане на механизми за вертикална и хоризонтална координация, мониторинг и контрол върху практическите резултати са важна част от реформата на централно, областно и общинско равнище на държавното управление.

Осигуряване на постоянна комуникация и взаимодействие на администрацията с бизнеса и гражданското общество са важна предпоставка за своевременно разкриване на противоречията и използването им за развитие на реформата.

Административната реформа не губи своята актуалност, независимо от факта, че този процес започна преди повече от 10 години. Основната цел на административната реформа си остава изграждането на системата на държавно управление, която би съответствала на стандартите на демократичната правова държава, на нуждите и исканията на всеки гражданин. За резултатите от нейното провеждане говорят много политици, учени и особено публицистите критично оценяват състоянието и темповете на провеждане на административната реформа в Украйна [5]. Разбира се, основания за подобни оценки има и с много от тях не можем да не се съгласим. Но да се игнорират положителните резултати е невъзможно. Освен това трябва да се отбележи, че тези или други позитивни резултати все още не са стигнали до онази критична маса, която би дала възможност да се постигне качествено пречупване във функционирането на системата на държавното управление и по-пълно удовлетворяване на потребностите на гражданите. Причините за това са много по-дълбоки и по-сложни, отколкото изглеждат на пръв поглед. Значителна част от тях имат политически характер, свързан с липсата на достатъчно урегулиране на важните въпроси от Конституцията и законите.

Новата стратегия за дългосрочна програма за осъществяването на административната реформа трябва да включва подсилване на научната обосновааност и практичната насоченост на съответните мерки, по-активно стимулиране на регионалното развитие, опростяване, стандартизация на процедурите за приемане на управленски решения. Следва да се подобри информационната база на органите на властта и населението, да се усъвършенства разпределението на правомощията между държавните органи и органите на местното самоуправление и да се определят пътищата за решаване на други актуални проблеми.

Оценката на резултатността на административната реформа трябва да се основава на следните критерии:

– по какъв начин провеждането на административната реформа ще се отрази върху границите между политическите, икономическите и социалните права на гражданите;

– как реформите в системата на властта ще се отразят върху качеството и достъпността на услугите предоставяни от органите на властта на гражданите;

– доколкото провеждането на административната реформа допринася за повишаването на ефективността и оперативността на органите на държавната власт и на осъществяването на местното самоуправление.

Без това постулатите за повишаването на отговорността на властта пред гражданите никога няма

да се изпълнят с конкретни институционални решения и ще си останат на нивото на ритуални лозунги.

Този сложен, но единствено възможен за бъдещото развитие на демокрацията в нашата държава, за влизането ѝ в европейската и световната общност процес, изисква мобилизиране и обединяване на всички интелектуални, политически и обществени сили.

Изследванията на автора показват, че по време на провеждането на административната реформа Украйна се изправи пред много проблеми и предизвикателства и че 10 години е голям период от време за постигане на положителни резултати в провеждането на реформата. За разлика от европейските страни, които постепенно реформираха системата на административно управление, Украйна трябваше да направи това в най-кратки срокове [6]. С течение на времето се променят изискванията, критериите и международната ситуация в света като цяло, затова провеждането на една ефективна и качествена административната реформа е доста сложно, но Украйна е направила правилен избор, като се ориентира към опита на европейските страни и особено положителния опит на Република България, за да постигне поставената цел.

В заключение заслужава да се отбележи, че важноста и сложността на процеса на изграждане на модерна административна система изисква особено внимание към разширяването на институционалния и обществения консенсус в тази област, преодоляване на съпротивата и инертността на самата административна система, което значително ще улесни успешното модернизиране както на бъл-

гарската, така и на украинската администрация в процеса на тяхното приобщаване към европейското административно пространство.

Литература

1. **Михалева, С.** Фактори за развитие и усъвършенстване на административната реформа в България. Сер. "Знание – Млад изследовател", УИ на ВСУ "Черноризец Храбър", 2006.
2. **Павлов, П.** Държавното управление и администрацията в европейски контекст. УИ на ВСУ "Черноризец Храбър", 2007.
4. **Павлов, П.** Алтернативи за институционална трансформация на държавното управление. Серия "Знание", УИ на ВСУ "Черноризец Храбър", 2007.
5. **Павлов, П., С. Михалева.** Държавна власт и държавна администрация (III доп. и прераб. изд.). УИ на ВСУ "Черноризец Храбър", 2006, с. 27–54.
6. **Леликов, Г. И.** Административната реформа в Украйна: пътят към евроинтеграция. К.: ООО, 2003, с. 28–32.
7. **Колиушко, И. Б., В. П. Тимошук.** Административната реформа за човека. К., 2003.

Адрес за контакти

Доц. д-р Светла Михалева
ВСУ „Черноризец Храбър”
факултет „Международна икономика и администрация”
катедра „Администрация и управление”
e-mail: mihaleva_s@abv.bg