

УДК 351:69

Л. С. Мосора,

*к. держ. упр., доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, м. Івано-Франківськ*

ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ПОЛЬЩІ: ОРІЄНТИРИ ДЛЯ УКРАЇНИ

L. S. Mosora,

*PhD of Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration,
Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas*

EXPERIENCE OF THE CIVIL SERVICE ORGANIZATION IN POLAND: ORIENTERS FOR UKRAINE

У статті зазначено, що в сучасних умовах розвитку державної служби в Україні особливо актуальним є врахування та використання зарубіжного досвіду. Висвітлено основні сучасні тенденції організації державної служби в Польщі. Виокремлено важливі критерії, в межах яких здійснюється модернізація державної служби на сучасному етапі, що є актуальними для України, зокрема: можливість незалежного функціонування, належне урядування, роль у розвитку держави. Наведено ключові принципи розвитку професійного потенціалу в галузі публічного управління Польщі. Визначено напрями та шляхи посилення відкритості й прозорості в організації державної служби Польщі. Проаналізовано окремі нормативно-правові акти, якими регулюється функціонування державної служби Польщі. На основі дослідження сформувано висновки щодо перспектив подальшого впровадження досвіду Польщі з питань організації державної служби у вітчизняну практику.

In the article states that in today's conditions of development of the civil service in Ukraine, consideration and use of foreign experience is especially important. The main current trends of civil service organization in Poland are highlighted. The important criteria are outlined, within which the modernization of the civil service at the current stage, which is relevant for Ukraine, for example: the possibility of independent functioning, good governance, a role in the development of the nation. The key principles of the development of professional potential in the field of public administration of Poland are presented. The separate legal acts regulating the functioning of the civil service of Poland are analyzed. The conclusions about the prospects of further implementation of Poland's experience in the field of civil service organization in domestic practice are formulated.

Ключові слова: *державна служба, державний службовець, належне урядування, відкритість, прозорість, ресурси.*

Keywords: *public service, civil servant, good governance, openness, transparency, resources.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Становлення демократичної, соціальної, правової України обумовлює потребу в суттєвому оновленні інституту державної служби, підвищенні ефективності реалізації завдань та функцій держави щодо забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, надання належних адміністративних послуг.

Реформування державної служби на сьогодні лише епізодично досягає підвищення її ефективності та дієвості, а тому має відбуватися як з урахуванням власних потреб та пріоритетів, так і зарубіжного досвіду модернізації державної служби.

Доречним є вивчення досвіду Польщі, яка територіально сусідня країна для України, має подібні хронологічні рамки початку державного будівництва й проблеми пошуку моделі публічного адміністрування та схожий до української системи державний устрій. Для більш цілісної картини варто врахувати не тільки дослідження вітчизняних, але й наукові розробки польських вчених, що дасть можливість об'єктивно оцінити практичні аспекти функціонування державної служби Польщі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації та функціонування державної служби в Польщі досліджується вітчизняними науковцями: М.І.Лахижою, Х.М.Дейнегою, І.В.Поліщук, А.О.Чаркіною, Є.П.Грибоножком. Серед польських науковців, які вивчають особливості організації державної служби в Польщі варто виокремити: А.Міхалак, Є.Сокальську, А.Лукашук, С.Мазура.

Мета статті. Мета статті полягає у дослідженні особливостей функціонування державної служби в Польщі.

Вклад основного матеріалу дослідження. Позитивна оцінка міжнародними експертами адміністративної реформи у Польщі, а також певна схожість вихідних умов державного будівництва Польщі та України викликають спокусу якомога повніше використати польський досвід в українських умовах. Успіхом реформи державної служби у Польщі вважається функціональне доповнення самоврядування на рівні гміни самоврядуванням на рівні повіту. Іншим важливим здобутком адміністративної реформи стало зменшення кількості воєводств та запровадження регіонального рівня самоврядування.

Розвиток професійного потенціалу в галузі публічного управління в Польщі також має позитивні тенденції і характеризується такими ключовими принципами: розробкою стратегічної політики управління кадровими ресурсами (інвестиції в людський розвиток через професійне навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів; встановлення гнучкої системи управління людськими ресурсами, яка б відповідала вимогам кадрового добору, тренінгової системи та системи професійного розвитку, щоб кадри могли легко адаптуватися до мінливих потреб публічного управління); встановленням системи управління ефективністю діяльності державних службовців, що забезпечує комплекс мотивацій та винагород за підвищення ефективності роботи; покращенням системи прийняття рішень з метою забезпечення повного набору навичок і можливостей для державних службовців [1].

Найважливішими позитивними змінами в органах публічної влади Польщі, за період реформ є: якісні зміни у відносинах між політикою та адміністрацією (виділення політичних посад, державних службовців); впровадження домінування територіального принципу над галузевим (децентралізація процесу прийняття рішень, завдань та коштів, обмеження розмірів державного апарату); детальне регламентування процесу прийняття рішень; збільшення прозорості та відкритості у діяльності органів влади різних рівнів; перехід від кількісних до якісних критеріїв оцінки діяльності органів виконавчої влади; запровадження у процес прийняття управлінських рішень механізмів суспільного діалогу; створення гарантій належної поведінки чиновників [3, с. 97]; розроблення технічного завдання та управління проектами, спрямованих на модернізацію та удосконалення діяльності апарату органів державної влади; ведення реєстру державних та адміністративних послуг [2].

На відміні від вітчизняних вчених, польські науковці більш критичніше оцінюють організацію державної служби у своїй країні. Так, на думку вчених, державна служба Польщі поки що не повністю сформована і постійно розвивається. У інших європейських країнах державна служба була сформована значно раніше, а вже на їх основі, фактично, моделюється державна служба в Польщі. А державним структурам, створеним в країні, ще треба багато зробити для створення сильного та незалежного офісного апарату, який забезпечить ефективний і професійний сервіс для своєї діяльності [4]. Окремі науковці вбачають проблеми в різних правилах та вимогах відбору на посади в органи державної влади, різних рівнях відповідальності за свою діяльність та різних умовах регулювання трудових відносин [5, 6, 7].

У таблицях 1-2 представлено оцінку окремих показників публічного управління та діяльності органів виконавчої влади в Польщі. Функціонування кожного органу державної влади контролюється та оцінюється. Окремі індикатори: ресурси, незалежність, прозорість, підзвітність, надійність – є загальними для всіх і оцінені як щодо рівня нормативно-правового регулювання, так і з практичного впровадження. Оцінка надається по шкалі від 0 до 100 балів.

Таблиця 1.

Оцінка діяльності органів виконавчої влади [8, С. 5]

Середня оцінка діяльності органів виконавчої влади 57 зі 100			
Показники	індикатор	нормативно-правове регулювання	практика
Можливість незалежного функціонування 75	наявність ресурсів	-	75
	незалежність	100	50
Належне урядування 58	прозорість	100	50
	підзвітність	50	25
	надійність	75	50
Роль 38	управління	25	
	антикорупційні зобов'язання	50	

Таблиця 2.
Оцінка організації публічного управління [8, С. 7]

Середня оцінка організації публічного управління 60 зі 100			
Показники	індикатор	нормативно-правове регулювання	практика
Можливість незалежного функціонування 67	наявність ресурсів	-	75
	незалежність	75	50
Належне урядування 63	прозорість	75	50
	підзвітність	75	-
	надійність	50	-
Роль 50	антикорупційна освіта	50	
	співпраця у запобіганні та боротьбі з корупцією	50	
	механізми надійності в державних закупівлях	50	

Більш детально проаналізуємо окремі індикатори організації державної служби за їх нормативно-правовим та практичним впровадженням. Одним із індикаторів ефективного функціонування державної служби в будь-якій країні, зокрема і в Польщі є наявні ресурси, зокрема: фінансові та трудові. На сьогодні в Польщі спостерігається тенденція недостатньо належного розподілу посадових обов'язків між усіма зайнятими посадовими особами. Проблема полягає не у відсутності достатньої кількості працівників державних органів влади, а в неправильному розподілі та управлінні людськими ресурсами. Ще одним важливим ресурсом є заробітна плата державних службовців. Однак проблема виплат заробітної плати пов'язана з відсутністю єдиної системи оплати праці. Особливо це стосується винагород для державних службовців та осіб, що займають керівні посади в органах державної влади.

Все ж, в умовах недостатньо ефективного розподілу ресурсів, оцінка надання публічних послуг є позитивною. Низькі ж рейтинги окремих державних органів влади чи державних службовців часто пов'язані із стереотипом існування бюрократії, неефективності, корупції, низького рівня доброчесності та надмірної зайнятості у публічному управлінні.

Незалежність державної служби гарантується ст. 153 Конституції Республіки Польща, в якій зазначено, що для забезпечення професійного, надійного, позапартійного і політично нейтрального виконання зобов'язань держави в органах публічного управління повинен діяти корпус державної служби. Конституція Польщі також визначає право вступу на державну службу, яке мають всі громадяни та вказує, що прем'єр-міністр відповідає за працівників, які працюють в урядовій адміністрації. У той же час, Закон «Про цивільну службу» [9] (ст. 78) передбачає, що державному службовцю при виконанні його посадових обов'язків забороняється публічно проявляти свої політичні погляди, формувати політичні партії та брати участь у їх діяльності.

Також варто звернути увагу на рівень незалежності органів державної влади від втручання політичних сил чи зміни політичної ситуації в державі. Після зміни уряду зміна посадових осіб стосується перш за все політичних посад (міністрів, заступників міністрів) та членів політичних партій. Ці зміни також впливають на Генеральних директорів центральних органів державної влади. Запобігання політичному втручанню в процес відбору та просування державних службовців регулюється Законом «Про цивільну службу», яким гарантується відкритий та конкурентний відбір на посади державної служби після появи вакансії, а не зміни політичного режиму в державі. Зовнішнє втручання в державний сектор все ж таки є досить високим, яке проявляється в тому, що: по-перше, часто виникає ситуація, коли вакансії є, проте йде затримка у поданні оголошення про проведення конкурсу на заміщення вакантної посади; по-друге, трапляються випадки, коли генеральні директори не призначають осіб, які пройшли конкурсний відбір, а громадян, які заручились політичною підтримкою.

Законом «Про цивільну службу» регулюється процедура відбору кадрів на державну службу, що носить відкритий характер. Набір кандидатів до корпусу державної служби організовує генеральний директор установи. Інформація як про вакансії, так і про набір та його результати відкрита і підлягає публікації у бюлетені публічної інформації установи, а також у бюлетені публічної інформації канцелярії голови Ради Міністрів.

Оголошення про відбір має містити: назву й адресу установи; вимоги, пов'язані з місцем роботи, відповідно до посади, з інструкцією про те, які з них першочергові, а які додаткові; сферу завдань для виконання на місці роботи; рекомендації стосовно необхідних документів, а також термін і місце їх подання, при цьому цей термін не може бути коротший ніж 10 днів від дня публікації оголошення про набір. Новацією є введення коротшого, п'ятиденного терміну для оголошення набору з метою заміщення вакантної посади члена корпусу державної служби. Натомість оголошення про результати відбору мають містити: назву та адресу установи; ім'я та прізвище обраного кандидата, а також дані про його місце проживання.

Закон «Про цивільну службу» допускає працевлаштування іноземців на посади, де виконується робота не полягає в безпосередній або опосередкованій участі у здійсненні публічної влади та виконанні функцій, що мають на меті охорону головних інтересів держави. Ці посади за згодою Голови цивільної служби визначає

генеральний директор установи. При цьому про такі посади можуть клопотати лише громадяни Європейського Союзу, а також громадяни інших держав, яким на підставі міжнародних угод або положень закону про співдружність надається право працевлаштування на території Польщі.

Не менш важливим моментом у формуванні корпусу державних службовців в Польщі є залучення випускників Національної школи публічного адміністрування до виконання посадових обов'язків на різних посадах в органах державної влади. Випускники школи автоматично приймаються на державну службу. Вони можуть вільно обирати посаду з числа тих, що передбачаються Прем'єр-міністром для випускників. Програма підготовки є міждисциплінарною.

Програмою пропонується повна необхідна підготовка для тих, хто планує зайняти керівну, експертну або управлінську посаду в польській державній службі на центральному й регіональному рівнях. Національна школа публічного адміністрування займається й підвищенням професійної кваліфікації осіб, що вже працюють в органах публічної адміністрації. Навчальні курси адресовані ретельно підібраним групам слухачів. Національна школа публічного адміністрування організує різні семінари й навчальні курси, що включають одночасно вивчення іноземної мови, законодавства, міжнародних та європейських відносин, економіки тощо [10].

Важливим питанням у функціонуванні державної служби відіграє рівень її відкритості та прозорості. Забезпечення принципів прозорості та відкритості функціонування державних органів влади в Польщі базується на положеннях Закону «Про доступ до публічної інформації» [11]. Цей Закон детально врегулює механізми обміну публічною інформацією. Відповідно до ст. 7 цього нормативно-правового акту, передбачено надання відповідних документів «на вимогу». Крім того, ст. 7 вводить загальне правило про те, що доступ до публічної інформації є безкоштовним. Виняток із цього принципу наведено в ст. 15 згаданого акту звідки випливає, що плата може стягуватися лише тоді, коли в результаті надання інформації «на вимогу», суб'єкт повинен понести додаткові витрати, пов'язані зі способом розкриття інформації. Водночас, до Закону внесено поправку, яка обмежує доступ до окремої публічної інформації через її важливий економічний аспект. Відповідно до нових правил, обмежується доступ до інформації, яка відноситься до конфіденційної.

Конституція Польщі гарантує право громадян на інформацію про діяльність державних органів влади (ст. 61). У Польщі доступ до публічної інформації може бути розширений через розміщення в доступному місці, або через інформаційні термінали (інфомати). У Польщі до розпорядників інформації відносяться усі органи державної і місцевої влади, а також ті установи, які використовують кошти з бюджетів. Закон поширюється на політичні партії і профспілки. Відмова у наданні інформації в Польщі може бути обумовлена тільки її конфіденційністю (захист персональних даних, право на недоторканність приватного життя, державні, професійні, фінансові, статистичні). Відмова здійснюється у формі адміністративного рішення.

Ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації» передбачає штраф, покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі на строк до одного року для тих, хто, на відміну від зобов'язань, накладених на них, не дає публічної інформації. Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим положеннями ст. 10 Конвенції «Про захист прав та основоположних свобод людини», ст. 19 Загальної декларації прав людини, ст. 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. Так, кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання правопорушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно або підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [3, с. 95]. Прийнятий Закон «Про доступ до публічної інформації» оцінюється позитивно. Польща запровадила сучасні рішення у законодавстві щодо регулювання відкритості у діяльності органів державної влади.

Ще одним із позитивних моментів у функціонуванні державної служби Польщі є запровадження програми «Призна адміністрація», завдяки якій здійснено низку заходів: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; створено інформаційний центр цивільної служби, що зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрацій, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби; упроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо; розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій.

Постійним напрямом роботи органів влади Польщі стало інформування громадян про наміри адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи. У межах програми «Призна адміністрація» оцінюються дії адміністрації, які спрямовані на вдосконалення послуг, що ними надаються. Таким чином, проекти, що реалізуються польською владою, ініціюють зміни в адміністраціях, особливо щодо поширення досвіду відкритості дій та надають громадянам інформацію про найважливіші процедури адміністративних органів, спрямованість послуг, документи, оплату.

Таким чином, вкотре підкреслимо, що основне призначення державної служби в демократичній державі це задоволення потреб та забезпечення сталого розвитку всіх сфер життя суспільства та держави загалом. Незважаючи на дещо критичне оцінювання польськими науковцями окремих показників функціонування державної служби в державі, все ж варто виокремити багато позитивних моментів, що можуть

бути орієнтирами для вітчизняної державної служби. Так, варто врахувати досвід забезпечення відкритості та прозорості у діяльності державних органів влади Польщі, а також залучення випускників Національної школи публічного адміністрування на посади в органи державної влади.

Важливими наслідками проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі стало відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність. Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Так, основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямів розвитку держави. Перед місцевою владою були поставлені завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення.

Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, у свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до їх суттєвого поліпшення.

Висновки і пріоритети подальшого дослідження. Таким чином, міжнародний досвід проходження державної служби може бути корисним для України, особливо під час реформування цього важливого інституту держави, адже це складний, довготривалий, багатоетапний процес, успішність якого залежить від використання вже існуючих механізмів, що виявили ефективність та якість протягом багатьох десятиліть в інших розвинених країнах. Враховуючи сучасні інтеграційні процеси України до Європейського Союзу перед її інститутами постають непрості завдання щодо реформування та покращення, відповідно до стандартів ЄС. Це в повній мірі стосується і державної служби. При цьому, на нашу думку, слід переймати досвід різних країн, однак слід враховувати наукові дослідження зарубіжних вчених, які дещо критичніше можуть оцінювати функціонування державної служби у своїх державах.

Список літератури.

1. Поліщук І. В. Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі / І. В. Поліщук // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. – 2015. – № 1. – С. 315–322.
2. Баранцева К. К. Державна служба: зарубіжний досвід та Україна: Навчально-методичні матеріали. – К. : ДПС України, 2012. – 40 с.
3. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах європейського союзу (на прикладі Польщі та Німеччини) / А. О. Чаркіна // *Інвестиції: практика та досвід* : зб. наук. пр. – 2016. – № 16. – С. 95–99.
4. *Służba cywilna w Polsce – charakterystyka* [Elektroniczny zasób] / Dostęp : <https://www.bryk.pl/wypracowania/pozostale/administracja/23613-sluzba-cywilna-w-polsce-charakterystyka.html>
5. *Latacz E. Podstawowe zasady naboru do służby cywilnej* [Elektroniczny zasób] / Ewa Latacz // Dostęp : http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42759/24_Ewa_Latacz.pdf
6. *Służba publiczna w Polsce – diagnoza / Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.* – 2015. – 15 p.
7. *Zuzankiewicz P. Jakość funkcjonowania administracji rządowej a obowiązki członków korpusu służby cywilnej* / Piotr Zuzankiewicz // *Problemy prawa i administracji* : pod redakcją Andrzeja Kojdera. – № 1/2011. – p. 39–49.
8. *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Skrót raportu / Transparency international the global coalition against corruption.* – Instytut spraw publicznych. – 2016. – 17 p.
9. *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej* (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.).
10. *Dubowik A. Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.* / A. Dubowik. – Warszawa : PiZS, 2009. – T. 6. – S. 13.
11. *Ustawa z dnia 1 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198).

References.

1. Polischuk, I. V. (2015) “Mekhanizmy rozvytku profesijnogo potentsialu derzhavnykh sluzhbovtstv u Pol'schi”, *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1, pp. 315–322.
2. Barantseva, K. K. (2012) *Derzhavna sluzhba: zarubizhnyj dosvid ta Ukraina*: [Navchal'no-metodychni materialy], DPS Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
3. Charkina, A. O. (2016) “Pryntsypy derzhavnoi sluzhby v krainakh ievropejs'koho soiuzu (na prykladni Pol'schi ta Nimechchyny)” *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 16, pp. 95–99.
4. *Służba cywilna w Polsce – charakterystyka* [Online], available at: <https://www.bryk.pl/wypracowania/pozostale/administracja/23613-sluzba-cywilna-w-polsce-charakterystyka.html>
5. *Latacz, E. Podstawowe zasady naboru do służby cywilnej* [Online], available at: http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42759/24_Ewa_Latacz.pdf
6. *Służba publiczna w Polsce – diagnoza* (2015), *Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu*, 15 p.
7. *Zuzankiewicz, P. (2011) “Jakość funkcjonowania administracji rządowej a obowiązki członków korpusu służby cywilnej”, Problemy prawa i administracji* : pod redakcją Andrzeja Kojdera, vol. 1, pp. 39–49.

8. "Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Skrót raportu" (2016) / *Transparency international the global coalition against corruption*, Instytut spraw publicznych, 17 p.
9. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.).
10. Dubowik, A. (2009) "Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.", Warszawa, Pol'shcha, vol. 6, p. 13.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2018 р.