

*М.І. Лахижа,*

к.і.н., доц., заступник начальника Управління державної служби  
Головного управління державної служби України в Полтавській області,

*О.І. Черчатий,*

начальник Управління державної служби Головного управління  
державної служби України в Полтавській області.

## ЕТИЧНІ ЗАСАДИ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПОЛЬЩІ

*Розкрито принципи, спрямованість та етапи реформування органів влади  
Республіки Польща на основі принципів європейського адміністративного простору.*

**Ключові слова:** етика, публічна адміністрація, цивільна служба.

Оптимізація взаємодії публічної адміністрації, тобто органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами, формування громадянського суспільства вимагають удосконалення як змістовної, так і формальної сторони цієї взаємодії. В Україні дана проблема посилюється у зв'язку із задекларованим переходом до нової філософії держави як надання послуг населенню, що примушує вносити корективи і в етичні засади діяльності публічної адміністрації. Чинне законодавство та нормативно-правові акти про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування вже не відповідають реаліям часу, а тим паче – перспективам розвитку суспільства. Тому важливо повною мірою використати наявний світовий, насамперед європейський, досвід морально-етичних аспектів діяльності публічної адміністрації.

На наш погляд, доцільно сконцентрувати увагу, в першу чергу, на польському досвіді запровадження етичних засад у діяльність публічної адміністрації, оскільки він є результатом досить короткої роботи над вивченням світових та європейських зразків і вже апробований протягом кількох років. Необхідно критично осмислити цей досвід, врахувати як досягнення, так і помилки польських колег, а також існуючі відмінності як у традиціях здійснення влади, так і в менталітеті населення, а значить – і службовців.

Питання вироблення та запровадження в роботу органів влади етичних

засад традиційно було одним із важливих об'єктів дослідження як у світовій, так і вітчизняній науці. Проте у даній статті доцільно виділити останні праці польських авторів, звернувши увагу на думку професора Г. Іздебського про інтенсифікацію досліджень з проблематики етики в діяльності адміністрації публічної та територіального самоврядування [5, с. 241]. Іноземний досвід, можливості його впровадження в Польщі та етичні засади у практиці польської публічної адміністрації просліджуються у працях М. Дебіцького, Г. Іздебського, А. Койдера, Е. Коморовської, Б. Кудрички, М. Кулеші, Є. Святкієвича та інших авторів [2; 5; 7; 10]. Теоретичні та практичні сторони даної проблеми знайшли відображення на сайті Офісу Цивільної служби [4], в журналах “Цивільна служба”, “Територіальне самоврядування”, “Європейський огляд”, матеріалах наукових конференцій. Автором використано також власні спостереження і матеріали, отримані під час знайомства із роботою органів державної влади та територіального самоврядування Польщі у 2005 та 2006 роках, зокрема, Кодекс етики службовців міста Гдині [8], а також консультації, отримані від професора Г. Іздебського, секретаря Об'єднання польських повітів Р. Борусевича, генерального директора уряду поморського воєводства Є. Носідлак, працівників фонду ім. Стефана Баторія Я. Баратинського та В. Кононьчука.

Метою даної статті є визначення вузлових проблем вироблення та впровадження етичних засад у діяльність публічної адміністрації Польщі, аналіз наукової думки з цього питання та узагальнення процесу вироблення нормативно-правових основ етики публічної адміністрації і впровадження їх у практику.

Предметом аналізу польських науковців щодо етики публічної адміністрації є як практика діяльності міжнародних інституцій, так і окремих держав. Враховується, що в США та інших англосакських державах етична проблематика здавна входить до політичних і представницьких доктрин, наголошується на зв'язку між етикою в політиці та адміністрацією, трактованою як особливий аспект політики.

Натомість розірвання такого зв'язку було протягом тривалого часу типовим для європейського континенту, де вважали, що ті питання етики, які мають практичне значення для публічної адміністрації чи політики, розглядає передусім право, оскільки його приписи унормовують діяльність адміністрації, наприклад щодо кримінальних визначень корупційних дій службовців. Слід відзначити наявність такої думки і в Україні.

В англосаксонських країнах існувала вразливість з питань потенційного конфлікту інтересів, наслідком чого був пошук механізмів його інституційного і процедурного уникнення. У результаті виникає також концепція “кодексу етичних проступків” у професійній чи публічній діяльності як перелік окремих від юридичних норм дій у сфері політики та адміністрації, але що так само зобов'язують до певних норм поведінки службовців і передбачають не лише громадське осудження в разі порушень, а й використання певних процедур відповідальності через унормування в кодексах поведінки. Ці кодекси є прикладом так званого “м'якого права” (soft law), яке є реальним регулятором відносин як в державних адміністраціях, так і в органах самоврядування.

Слід відзначити дискусію щодо відношення етики публічної адміністрації до низки інших професійних етик (етика адміністратора, діяча чи службовця органу самоврядування, юриста, лікаря, викладача тощо), чи виділення її окремо, зважаючи на потребу охопити всі сторони діяльності публічної адміністрації, а не лише персональну діяльність окремих її працівників. Наприклад, можна сприймати корупцію як прояв антоніму етичної поведінки, що в принципі вірно, але є лише частиною проблеми, не охоплюючи питань ввічливості, використання кращих досягнень, запровадження новітніх методів роботи тощо.

Відзначається також, що проведення реформ, зокрема децентрація та дерегуляція управління, можуть привести до зростання кількості та розмірів “афер” в органах влади, як то було у Франції після реформи 1982 р. та Польщі після реформи органів самоврядування після 1990 р. [5, с. 241].

Актуальним в умовах Польщі, як і в Україні є зауваження щодо виділення крім звичайної корупції, яка розуміється як хабарництво, і політичної корупції, тобто торгівлі впливами. Бажання запобігти цьому явищу доволі помітне в Кодексі етики цивільної служби, який затвердив своїм Указом 11 жовтня 2002 р. Прем'єр Ради Міністрів Єжек Міллер, конституційний керівник корпусу цивільної служби. Кодекс став результатом дворічної роботи спеціальної комісії, наслідком наукового підходу до завдань етики, а також урахування урядової практики [9]. Його текст вивішено в органах влади і є доступним для громадян. Задекларовані в ньому принципи турботи про публічне добро, інтереси громадян, професіоналізму, ретельності, нейтральності, орієнтації на кращий досвід та ввічливості є реальною підставою для оцінки роботи службовців.

Кодекс етики цивільної служби складається з п'яти розділів. У першому відзначено, що державна влада є службовою відносно прав громадян і права загалом. Член корпусу цивільної служби трактує працю як публічну службу, завжди має на увазі добро Республіки Польща, її демократичний лад, а також охороняє затверджені права кожної особи, працюючи так, аби його дії могли бути зразком дотримання норм права і призводили до поглиблення поваги громадян до держави та її органів.

Другий розділ присвячено ретельному виконанню членами корпусу цивільної служби своїх обов'язків. Виділено сумлінність, прагнення досягти найліпших результатів своєї праці, творчо підходити до поставлених завдань, не ухилятися від прийняття рішень, а також від відповідальності за свої поступки, керуватися не емоціями, сприймати критику, дотримуватися зобов'язань, керуватися правом і визначеним порядком дій, раціонально розпоряджатися публічним майном, бути лояльним до уряду і керівників, стриманим у публічному вираженні поглядів, зберігати конфіденційну інформацію.

У третьому розділі відмічено, що член корпусу цивільної служби дбає про розвиток власної компетенції, зокрема: розвиває професійні знання,

необхідні для найкращого виконання праці в уряді, дбає про пильне вивчення правових актів, а також всіх фактичних і правових сторін справ, готовий до використання знань керівників, колег і підлеглих, а у випадку невивчення спеціальних знань – до використання допомоги експертів, завжди готовий до ясного – суттєвого і правового – обґрунтування власних рішень і способу дій, у виконанні спільних адміністративних завдань дбає про їх якість по суті і добрі міжлюдські стосунки, якщо у справі виявляться протилежні думки, вдається до узгодження на основі фактичної аргументації, а також доброзичливий до людей, запобігає напруженню у праці і її розладу, притримується принципів правового вирішення.

Четвертий розділ регламентує безсторонність членів цивільної служби: недопускання порушень у зв'язку між інтересами публічними і приватними, рівне сприймання всіх учасників адміністративних процесів, неприйняття від осіб, зайнятих у справах, що розглядаються, жодних матеріальних чи особистих користай, недемонстрування зв'язків із відомими публічними особами у своїй політичній, господарській, громадській чи релігійній діяльності, остерігання від лобіювання якихось груп інтересів, шанування права громадян на інформацію, дотримання при тому таємниці, що охороняється статутом, а також обмеження можливості використання чужої праці та осіб, справи яких були прийняті на розгляд адміністрації.

Останній розділ присвячено забезпеченню політичної нейтральності членів цивільної служби. Вони зобов'язані лояльно й ретельно реалізувати стратегію і програму Уряду Республіки Польща, без огляду на власні переконання та політичні погляди, готуючи пропозиції щодо дій урядової адміністрації, враховувати об'єктивні, відповідні найкращій волі й бачення, поради і думки керівників, не афішувати публічні погляди та політичні симпатії, не створювати і не бути членами політичних партій, дистанціюватися відверто від усіх впливів і тисків політичних, дбати про ясність і зрозумілість власних відносин з особами, що виконують політичні функції, не брати участі у страйках чи акціях протесту, що затруднюють

нормальне функціонування уряду, виключати політичні впливи на набір і просування на цивільній службі [9].

У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які носять універсальний характер. Оптимальний варіант таких стандартів було вироблено ще в 1995 р. у Великобританії комісією лорда Нолана. Основними з них є: безкорисність, відповідність праву, об'єктивізм, відкритість, ввічливість, приклад зверху [6, с. 31-32]. Ці принципи впроваджувалися у країнах Західної Європи поступово, насамперед у результаті саморегуляції зацікавлених органів. Проте в Польщі процес саморегуляції виявився неефективним, тому що протягом кількох десятиліть умови діяльності органів влади були радикально іншими, а після 1989 р. етика публічної служби створювалася заново, розвиваючись разом із суспільством, що примушує вдаватися до видання актів “м'якого права” (miekkiego prawa).

Правила етичної поведінки працівників органів територіального самоврядування в Польщі загалом окреслюються як “антикорупційні” [5, с. 243] і містяться у різних нормативно-правових актах як певні обмеження для конкретних діячів чи посадових осіб – керівників, рядових працівників, виборних осіб, депутатів.

Загальні вимоги містяться в місцевих кодексах, що створюються для застосування в діяльності працівників під час виконання посадових обов'язків і поза ними, в контактах із клієнтами, випадковими і підвладними, чи у взаємних відносинах. Так, Кодекс етики працівників Уряду міста Гдині декларує усвідомлення ними важливості та необхідності етичних засад для найліпшого виконання своєї місії, яка спрямована на користь місцевим інтересам.

Публічна служба характеризується як головна цінність праці службовців, що діють на підставі права і згідно з правом охороняють основні інтереси кожної особи, пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми, і про те, що існують для них.

В основі діяльності службовців має бути професіоналізм, ввічливість, сумлінність та нейтральність, вони повинні постійно дбати про підвищення кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконання дорученої роботи з точки зору змісту та етики. Послідовно і ретельно виявляти всі аспекти справ, що розглядаються. Ясно, зрозуміло і доступно з точки зору суті та права приймати рішення, визначати дії Уряду та свій спосіб дій. Знати досягнення інших, вибирати відносно клієнтів такі дії, які самі хотіли б очікувати від них, бути відвертими, доброзичливими і ввічливими [10].

Значний вплив на вироблення етичних норм діяльності польської публічної адміністрації мали і стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу, що, зокрема, знайшли відображення в затвердженому Європейським Парламентом Кодексі доброї адміністрації [12].

На практиці в Польщі це реалізовано не лише через певні статті Кодексу етики цивільної служби, а й відбито в програмі “Приязна адміністрація”, яка відіграє значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби та слугує рамкою для низки ініціатив.

Програма реалізується з 15 червня 2000 р. і зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин з клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян.

Ідеологія програми виходить із розгляду органів влади як надавачів послуг громадянам та установам. Відповідно, можна визначити такі основні принципи:

- розгляд громадянина як клієнта цілої адміністрації;
- визначення завдань кожного з працівників згідно з прагненням добитися найкращої якості послуг;
- залежність виконання програми від глибини зацікавленості як керівників, так і всіх працівників адміністрації у зростанні іміджу органів влади;

- розгляд громадськості як партнера у створенні приязної адміністрації.
- Метою програми “Приязна адміністрація” є:
  - виконання на високому рівні компетенції вимог Кодексу Цивільної служби;
  - вдосконалення кадрів у сфері надання якісних послуг та розбудови приязних відносин з громадянами;
  - зміни в організації роботи адміністрацій та процедур надаваних ними послуг;
  - удосконалення системи обміну інформацією між органами влади та громадянами.

Починаючи з 2000 р., в рамках програми “Приязна адміністрація” було здійснено низку заходів:

- підготовлено та розповсюджено в органах влади брошуру і плакат “Мої права в уряді”;
- упроваджено елементи програми до курсів навчання держслужбовців вищої категорії;
- опрацьовано та розповсюджено в рамках проекту PHARE-99 інформаційно-навчальні матеріали з питань держслужби (відеокасети, CD-диски, календарики плакати та листівки);
- створено в Уряді Цивільної служби інформаційний Центр Цивільної служби (січень 2002 р.), який зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрації, перелік послуг і компетенцію органів влади та працівників, можливості розвитку цивільної служби;
- впроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів влади, організацію презентацій, конференцій тощо;
- реалізовано ідею створення до 2 тис. інформаційних кіосків, метою яких є поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрацій та вакантні місця в них;
- видано та розповсюджено серед адміністрацій практичний poradnik Цивільної служби, який містить інформацію та пропозиції щодо проблемних



питань діяльності адміністрацій, набору та навчання кадрів, розвитку комунікацій тощо.

Постійними напрямками роботи стало надання корисної інформації щодо намірів адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи.

У рамках програми “Приязна адміністрація” регулярно оцінюються дії адміністрацій, спрямовані на удосконалення послуг.

Починаючи з 2001 р., проводиться конкурс “Найбільш приязний заклад урядової адміністрації”. Метою конкурсу є поширення серед державних закладів досвіду роботи з покращання якості послуг і зменшення незадоволення клієнтів.

У 2005 р. введено також конкурс “Найбільш сучасний заклад урядової адміністрації”. Метою конкурсу є пропаганда впровадження в органах виконавчої влади сучасних підходів до роботи.

Результати конкурсу враховуються також при популяризації польського досвіду за кордоном. Наприклад, у вересні 2005 р. велика польська делегація взяла участь у III конференції якості в Адміністрації публічній, яка відбулася в Роттердамі за участю представників публічних адміністрацій Європейського Союзу. Від Польщі право виступити отримали три заклади, два з яких були лауреатами конкурсу “Найбільш приязний заклад адміністрації урядової” 2003 р. [11]. Цей досвід активно поширюється через електронну базу добрих практик [3].

Важливо відзначити й необхідність контролю за дотриманням етичних норм. Окрім громадськості, яка є головним суддею в діях адміністрацій, що особливо проявляється під час виборів в органи місцевого самоврядування, існує і внутрішній контроль публічної адміністрації.

Нагляд над цивільною службою щодо професіоналізму, ретельного, безстороннього й політично нейтрального виконання завдань здійснює Прем’єр ради Міністрів. За його дорученням завдання в межах цивільної служби реалізує шеф Канцелярії Прем’єра Кабінету Міністрів.

До цих завдань, згідно з розпорядженням Прем'єра від 30 жовтня 2006 р., належать:

- нагляд за відповідністю завдань Цивільної служби, в т.ч. аналіз інформації щодо дотримання засад Цивільної служби, інформації про кваліфікаційні випробування працівників;

- поширення інформації про Цивільну службу, в т.ч. щодо розміщення оголошень про набір;

- керування процесом управління кадрами Цивільної служби, в т.ч. сприяння діям з метою зростання ефективності та системності управління людськими ресурсами;

- нагромадження інформації про корпус Цивільної служби;

- планування і контроль використання фінансових засобів для винагородження, в т.ч на преміювання, спеціальні доплати та навчання Цивільної служби;

- планування, організація та контроль центральних шкіл цивільної служби, в т.ч. створення щорічного плану центрального навчання [7].

В органах місцевого самоврядування контроль здійснюється з боку відповідних рад та керівників. Крім того, діє звичайна система протидії корупції та порушення законодавства про цивільну службу та службу в органах територіального самоврядування.

Таким чином, аналіз польського досвіду впровадження етичних засад у діяльність публічної адміністрації свідчить про можливість його використання в умовах України, зокрема при доопрацюванні Кодексу добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави [11]. Слід також зазначити про необхідність створення з боку суспільства і держави умов для гідного соціального забезпечення працівників публічної адміністрації, що є проблемою і в Польщі.

#### **Список використаних джерел**

1. Головне управління державної служби України // <http://www.guds.gov.ua/control/uk/index>.

2. *Kulesza M.* Reforma publicznej administracji w Polsce (1989 – 1999 гг.) – K., 2002.
3. Baza dobrych praktyk i wiedzy // <http://www.umbrella.org.pl/doradztwo>
4. Departament Służby Cywilnej KPRM // [www.usc.gov.pl](http://www.usc.gov.pl)
5. *Izdebski H.* Introduction to public administration and administrative law.-Warszawa. – Liber. – 2006. – 122 s.
6. *Izdebski H.* Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności.-Warszawa – Lexis-Nexis. – 2006. – 312 s.
7. *Izdebski H., Kulesza M.* Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. Warszawa. – 1998. – S. 99.
8. Kodeks etyki pracowników urzędu miasta Gdyni. // [http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9\\_2/Kodeks\\_EtykiSC/index.html](http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9_2/Kodeks_EtykiSC/index.html)
9. Kodeks etyki Służby Cywilnej. [http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9\\_2/Kodeks\\_EtykiSC/index.html](http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9_2/Kodeks_EtykiSC/index.html)
10. Kudrycka B., Debicki M. Etyczne administrowanie. Wizwanie dla samorządow lokalnych. – Warszawa. – 2000.
11. *Lewandowski S.* Nowoczesna administracja, wygoda dla klienta // Biuletyn zporr. – 2006. – № 2. – S. 114-115.
12. *Swiatkiewicz J.* Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst I komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych). – Warszawa. – 2002.

***Lakhyzha N.I., Cherchatyi A.I.* Ethics bases in public administration activity of Poland.**

The principles, orientation and reformation stages of Poland power organs on the basis of European administrative area principles are shown in the article.

**Key words:** ethics, public administration, civil service.

***Лахижа Н.И., Черчатый А.И.* Этические основы в деятельности публичной администрации Польши.**

Показаны принципы, направленность и этапы реформирования органов власти Республики Польша на основе принципов европейского административного пространства.

**Ключевые слова:** этика, публичная администрация, гражданская служба.