

**УДК 351:35.088.6(438)**

**І. В. Поліщук,**

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ*

## **МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПОЛЬЩІ**

*Зроблено аналіз модернізаційних процесів, пов'язаних з професіоналізацією державної служби в Польщі в історичній ретроспективі. Виділено ключові принципи розвитку професійного потенціалу державних службовців в Польщі в контексті їх використання для модернізації державної служби в Україні.*

**Ключові слова:** професійний потенціал; професійне навчання; державна служба; розвиток професійного потенціалу.

**I. V. Polishchuk,**

*Postgraduate student of Parliamentarism and Political Management Department, NADU, Kyiv*

## **THE MECHANISMS OF PROFESSIONAL POTENTIAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS IN POLAND**

*The analysis of modernization processes connected to the professionalization of civil service in Poland through history has been done. Key principles for the professional potential development of civil servants in Poland have been designated within the framework of their implementation for the modernization of civil service in Ukraine.*

**Key words:** professional potential; vocational training; civil service; professional potential development.

Новий етап цивілізаційного розвитку передбачає нові підходи до організації діяльності, в якій людина займає центральне місце і є передумовою ефективного функціонування будь-якої системи. Тому система державної служби також має враховувати вищевказану тенденцію та приділяти особливу увагу розвитку професійного потенціалу, професійному розвитку та професійному навчанню державних службовців. Дане питання є особливо актуальним для України, адже країна зараз у пошуку оптимальної організації державної служби, і для віднайдення власного шляху необхідно ґрунтовно проаналізувати наявний світовий досвід. Польща у свій час також зрозуміла важливість реформування системи державної служби та необхідність розвитку професійного потенціалу державних службовців і є важливим прикладом для України, який є ментально їй близьким.

Серед вітчизняних дослідників, які вивчали механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні, значну увагу поняттю професійного потенціалу приділяли К. Баранцева, П. Василенко, В. Лапшина, І. Маноха, В. Міляєва, І. Мурашко, Н. Нижник, І. Нинюк, Л. Пашко, І. Сурай, І. Утюж. Основні принципи професійного розвитку особистості у своїх дослідженнях розкривали такі вітчизняні дослідники, як Б. Федоришин, В. Моляко, Є. Мілерян, П. Перепелиця, Г. Балл, К. Платонов, К. Гуревич. Особливостям професійного

розвитку свої наукові праці присвячували такі зарубіжні вчені, як Д. Супер, Д. Міллер, Л. Бандура, Й. Лінгарт, С. Балей, К. Чарнецькі.

Психологічні особливості професіоналізації керівних кадрів розглядалися такими зарубіжними науковцями, як Б. Ананьєв, Г. Балл, Л. Виготський, В. Давидов, Д. Ельконін, А. Матюшкін, В. Мясіщев, Б. Теплов, Е. Еріксон, О. Маслов, М. Міддлтон.

Мета статті полягає в теоретико-методологічному аналізі механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі з метою застосування їх основних принципів в системі державного управління в Україні.

Державна служба Польщі має свої історичні традиції. Перший Закон про державну службу був прийнятий 17 лютого 1922 р., який було замінено Трудовим кодексом і Законом про Співробітників Державної канцелярії у радянські часи. Після того, як комуністична партія вже втратила свої позиції в Польщі, з'явилась необхідність у створенні неупередженої державної служби [5].

Польща була першою серед країн центральної та східної Європи, що увійшла в перехідний період після вільних парламентських виборів 1989 р. Це означає, що Польща мала вирішити проблеми, пов'язані з оновленням державного апарату, що до того був лише формальною інституцією, яка тільки виконувала рішення адміністрації комуністичної партії.

Одним з перших кроків, які Польща втілила для модернізації державного апарату, було рішення провести реформу державного управління. По-перше, було призначено повноважного представника уряду з реформування державного управління, але, найголовніше, була імплементована реформа зі створенням першого закону про самоврядування в 1990 р.

Після того як в 1989 р. в Польщі закінчився етап правління комуністичної партії, 1991 р. з'явилась Національна школа державного управління, а у 1996 р. – перший Акт державної служби. У 1997 р. була прийнята нова Конституція, де у ст. 153 вказано: “Для забезпечення професійного, надійного, позапартійного і політично нейтрального виконання зобов'язань держави в органах державного управління повинен діяти корпус державної служби з метою забезпечення професійного, старанного, неупередженого і політично нейтрального виконання зобов'язань держави” [6].

Конституція Польщі також визначає право на вступ на державну службу, яке мають всі громадяни та вказує, що прем'єр-міністр відповідає за працівників, які працюють в урядовій адміністрації [6].

Після 1998 р. система державної служби передбачала більш адаптивну стратегію до норм Європейського Союзу у таких питаннях: мотивація та оцінювання, розвиток, відкритість кадрового відбору. У 2005 р. було введено в дію Акт про державну службу, який передбачав зменшення кількості державних службовців. Управлінські посади були виключені з державної служби з метою залучення професіоналів з різних сфер на ці посади [5].

Державна служба включає в себе працівників, які підпорядковуються Прем'єр-міністру (тобто, центральна адміністрація і воєводства).

Можна визначити такі дві категорії державних службовців в Польщі:

– працівники державної служби, які виконують свої функції на основі трудового договору;

– державні службовці (призначені) [6].

Умови призначення державних службовців в Польщі:

- три або більше років роботи в Корпусі державної служби;
- диплом магістра;

– володіння, що найменше, однією з іноземних мов, що є робочими мовами у Європейському Союзі або однією з таких іноземних мов: арабська, білоруська, китайська, ісландська, японська, норвезька, російська, українська;

– виконання визначених процедур (перевірки знань і навичок) відбору на державну службу (проводиться Національною школою публічного адміністрування) [6].

Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців в Польщі мають комплексний характер.

Для системності дослідження механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців в Польщі проаналізуємо вищевказані механізми згідно з критеріями професійного потенціалу:

- розвиток знань (загальні – про державну службу); спеціальні);
- розвиток практичних якостей (навички, вміння);
- розвиток особистісних якостей (ділові, емоційні, комунікаційні, творчі, ціннісно-моральні);
- розвиток психофізіологічних якостей (стан здоров'я, пам'ять, мислення).

Розвиток професійного потенціалу в галузі державного управління в Польщі характеризується такими ключовими принципами:

- розробка 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 вони могли легко адаптуватися до мінливих потреб державного управління, а особливо з огляду на нові концепції ролі держави;
- встановлення системи управління ефективністю діяльності державних службовців, що забезпечує комплекс мотивацій та винагород за підвищення ефективності роботи;
- покращення системи прийняття рішень з метою забезпечення повного набору навичок і можливостей для державних службовців [3].

Розвиток знань та практичних якостей державних службовців у Польщі відбувається через систему професійного навчання.

До початку системо-перетворюючих змін система професійного навчання державних службовців мала встановлені правові та організаційні основи, які в подальшому слугували відправним плацдармом для формування нової системи професійного навчання державних службовців в Польщі. У 1980 р. було прийнято низку законів, які визначали загальну організаційну структуру для підготовки співробітників державних адміністрацій, серед яких найбільш важливими є: Закон від 16 вересня 1982 р., який стосувався державних службовців, що працювали в державних адміністраціях, а також постанова уряду від 8 листопада 1982 р. про адміністративне навчання та оцінку продуктивності роботи державних службовців.

Взяті разом, ці закони і кілька постанов міністерств визначали систему навчання державних службовців Польщі, що складалася з:

– адміністративного навчання: програма навчання на 12 місяців для діючих державних службовців, що була спрямована на надання новим працівникам галузі державного управління теоретичних і практичних навичок, незамінних при виконанні їх службових обов'язків;

– навчальних програм: державний службовець міг бути відправлений до середньої школи чи університету для завершення своєї освіти. Це часто залежало від оцінки діяльності державного службовця та було ініційовано керівником співробітника;

– тренінгових програм: післядипломне навчання, довгострокові та короткотермінові курси (загальні чи професійні), семінари, конференції та політичні тренінги [4].

На перший погляд здавалося, що система була логічною та завершеною, і що навчання тисяч державних службовців щорічно згідно з програмами безлічі тренінгів спричинило позитивні результати, але в реальності, як зазначив прем'єр-міністр в Раді з підвищення кваліфікації державних службовців (СІПРА) в 1993 р., ні принципи професійної освіти, ні їх реалізація не співвідносилися з існуючими на той час вимогами як самих органів державної влади, так і державних службовців. Навчання було декларативним, дуже формальним, наповненим бажаними результатами, а не реальними, і дуже ідеологічним, що виявилось неефективним для підвищення ефективності державного управління. Після приходу першого некомуністичного уряду в 1989 р., професійне навчання було одним з перших питань, яке постало на початковому етапі реформи державного управління. Необхідність підготовки кадрів для потреб мульти-партійного державного апарату в новій країні, суверенній та з ринковою економікою, отримала найвищу пріоритетність [4].

Національна школа публічного адміністрування.

У ситуації, схожій в певних моментах із соціальним кліматом Франції 1945 р., в Польщі було створено Національну школу публічного адміністрування в 1990 році. Її цілі були подібними до цілей, що призвели до створення у Франції *Ecole Nationale d'Administration (ENA)*: запропонувати дворічну програму підготовки молодих, позапартійних фахівців, які готові будуть зайняти управлінські або навіть керівні посади в державному управлінні.

Школа публічного адміністрування Польщі заснована в 1991 р. як державна організація, яка фінансується з бюджету Ради міністрів. Статут школи передбачає автономію, а також тісний зв'язок з інститутами державного управління.

Навчальна програма заснована на концепції, розробленій у 1990-1991 рр. Вона постійно розвивається і змінюється відповідно до потреб державного управління. Навчання ґрунтується на використанні активних методів навчання (воркшопів і семінарів) замість простих лекцій та передбачає вивчення таких дисциплін: економіка (16 %), державне фінансування (13 %), менеджмент (14 %), державна політика (12 %), прикладні соціальні науки (8 %), державне право (23 %), міжнародне право (14 %) [4].

Серед навчальних дисциплін, обов'язкових для майбутніх державних службовців у Польщі: основна юридична термінологія, основи системи

державного управління в Польщі, адміністративне право, фінансове право, цивільне право, трудове законодавство, економічне право, економіка, організація державної економічної системи, звітність, статистика, ділове мовлення, обробка даних, організація роботи інституції, соціологія, іноземна мова, етика [4].

Випускники Національної школи публічного адміністрування автоматично набувають статусу державного службовця.

Важливим питанням для проведення професійного навчання державних службовців є обов'язкова компетентність викладачів, яким необхідно мати такі навички:

- оцінка навчальних потреб для кожної інституції;
- розробка та впровадження власних тренінгових програм;
- планування та координація тренінгів;
- укладання контрактів на проведення тренінгів [4].

Таким чином, цілі реформування системи професійного навчання Польщі включали:

- короткострокові цілі:
  - навчання з метою досягнення відповідності викликам, які виникли у результаті змін в економічному та соціальному середовищі управління, впровадження нових законів та статутів (державні закупівлі, фінансовий менеджмент);
  - навчання з метою підвищення продуктивності роботи співробітників галузі державного управління шляхом надання їм загальних навичок, таких як іноземні мови, комп'ютерна грамотність тощо;
- довгострокові цілі:
  - підготовка державних службовців до процесу європейської інтеграції;
  - підготовка до впровадження Закону про державну службу;
  - підвищення рівня раціоналізації у роботі державного службовця;
  - підвищення ефективності функціонування державного управління;
  - підвищення економічної ефективності функціонування державного управління;
  - розвиток навичок менеджера серед керівних кадрів [4].

Отже, здебільшого цілі реформування системи професійного навчання охоплювали перших два критерії професійного потенціалу, які були наведені нами вище – розвиток знань та практичних якостей. Для розвитку особистісних якостей передбачався розвиток менеджерської компетентності.

Законодавча база професійного навчання державних службовців у Польщі:

- Закон про державну службу;
- Положення Прем'єр-міністра про підготовку фахівців у галузі державної служби;
- Акт про Національну школу публічного адміністрування.

Фінансування професійного навчання державних службовців відбувається за рахунок:

- бюджетів окремих офісів (фінансування загальних тренінгів та тренінгів за програмами індивідуального професійного розвитку державних службовців, а також спеціалізованих тренінгів);

– бюджетний резерв виділяється на тренінги для членів Корпусу державної служби (для централізованого професійного навчання) [6].

Також кошти виділяються з державного бюджету, зокрема з програм Європейського Союзу. Загальна сума на навчання, яке фінансується Європейським Союзом, у 2007 – 2015 рр. перевищила 80 млн злотих (близько 10 млн злотих на рік) [6].

Державні службовці проходять професійне навчання безкоштовно, але в окремих випадках можуть залучати власні кошти для участі у тренінгах, які не були передбачені для державних службовців.

Безпосередній начальник державного службовця долучається до розвитку його професійного потенціалу шляхом визначення необхідного навчання, яке має пройти державний службовець.

Польща організує професійне навчання для державних службовців орієнтуючись на такі предмети: прозорість державного управління, європейські мови, нормативно-правова база ЄС.

Система професійного навчання Польщі складається з таких компонентів:

– централізоване професійне навчання – розробляється на тому рівні, на якому воно організовується (встановлюється щорічно головою державної служби) та для цільової групи державних службовців; воно використовується для надання знань та поліпшення навичок, які відзначені серед пріоритетних для державних службовців; зокрема, цілі навчання є такими:

а) навчання навичкам роботи в команді,

б) координація діяльності на робочому місці та в рамках всієї інституції,

в) поширення стандартів роботи інституції. Навчання спеціально орієнтовано на керівні посади, на управлінців середнього рівня, координаторів та незалежних фахівців [5].

При розробці плану централізованого професійного навчання визначаються напрями професійної підготовки, типи тренінгів та рекомендації для організаторів професійного навчання державних службовців Польщі:

– загальне професійне навчання; його метою є підвищення рівня знань і вмінь державних службовців необхідних для того, щоб вони правильно виконувати свої завдання; дане навчання охоплює теми, загальні для державного управління, з особливим акцентом на інформаційних технологіях, іноземних мовах, адміністративному праві, забезпеченні державних закупівель, загальних питаннях європейської інтеграції, захисту конфіденційної інформації і персональних даних, стандартів, що лежать в основі ефективної роботи організації і на порядку належного надання послуг громадянам;

– професійне навчання згідно з індивідуальною програмою професійного розвитку державного службовця, яке є доступним через участь державних службовців Польщі у централізованих, загальних та спеціалізованих тренінгах;

– школа стратегічного управління для генеральних директорів – спеціалізовані курси, які ставлять за мету розширення знань та вмінь учасників такого типу навчання та обмін їх досвідом;

– спеціалізоване професійне навчання, допомагає розширити та оновити знання та навички державних службовців у галузях, які відповідають їх службовим

обов'язкам; цільовими слухачами є, зокрема, члени корпусу державної служби, які працюють на посадах спеціалістів [5].

Крім того, система забезпечує підготовчі курси, які спрямовані на надання всім новим державним службовцям рівних стартових можливостей і підготовку їх до того, щоб зайняти певну посаду в конкретній інституції.

Загальні цілі професійного навчання, спільні для всієї державної служби, включають:

- покращення якості надання послуг,
- служіння тим, хто отримав владу, в якості неупередженого експерта,
- ефективне функціонування державної служби в контексті Європейського вектору управління (вирішення питань, що виникають у зв'язку з тим, що Польща є членом ЄС),
- ефективне управління адміністрацією для досягнення вищевказаних цілей і нагляд за впровадженням рішень, затверджених урядом [5].

Для покращення якості державної служби, а також для пристосування до стандартів ЄС, такі потреби в професійному навчанні, а отже і пріоритети розвитку професійного потенціалу вийшли на перше місце в Польщі:

- гарні знання іноземних мов;
- навички відкритого спілкування та роботи з інформацією в електронному форматі;
- командна робота в державній службі;
- навички роботи в мережі Інтернет;
- високий рівень професійної етики;
- гарні знання польського законодавства та законодавчої бази ЄС [5].

Державні службовці, які працюють на посадах вищого рівня, проходять тренінги з лідерства, прозорості державного управління, державних фінансів та здійснення державних закупівель, нормативно-правової бази ЄС, кадрового менеджменту та вивчення іноземних мов [2].

Розвиток особистісних якостей державних службовців в Польщі втілюється через етичний кодекс та розвиток лідерських якостей.

Польський етичний кодекс окреслює п'ять принципів:

- служіння народу;
- надійність;
- індивідуальний розвиток (навички, підвищення рівня індивідуального розвитку);
- неупередженість та політичний нейтралітет [1].

Згідно з польським баченням, основні компетенції, які мають бути притаманними гарному лідеру такі:

- долучення до процесу формування, безпосередня розробка та втілення принципів та цілей організації;
- критична оцінка інформації перед формуванням остаточних висновків;
- формулювання широкої стратегії за допомогою зрозумілих термінів для загалу;
- створення спільного розуміння того, що має бути досягнуто;

– розробка та передбачення шляхів втілення змін в навколишньому середовищі, яке рухається в швидкому темпі [2].

Розвиток психофізіологічних якостей слабко виражені в системі професійного навчання державних службовців в Польщі.

Отже, механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі передбачають впровадження розгалуженої системи професійного навчання, яка забезпечує широкоплановий розвиток знань, практичних та особистісних якостей, в той час як розвитку психофізіологічних якостей приділяється менше уваги. Основні характерні риси розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі такі:

- відхід від декларативності навчання та перехід до розгалуженої системи навчального процесу державних службовців;
- акцент на вивченні європейського права та мов ЄС;
- вивчення правових наук та менеджменту як основи професійного навчання державних службовців.

Для України є корисними такі елементи системи професійного навчання Польщі:

- викладачі мають розробляти власні програми професійного розвитку;
- навички роботи в команді є необхідними в системі професійного навчання Польщі;
- предметне навчання за галузями роботи державних службовців, окрім загального професійного навчання.

#### **Література:**

1. Civil Service Code of Ethics (Poland) (2003.04.05) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osi.hu/lgi/publications/dp/html/08.html>.
2. Herma Kuperus, Anita Rode (2008). Top Public Managers in Europe. Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States [Електронний ресурс] / European Institute of Public Administration. – Режим доступу : [http://www.eupan.eu/files/repository/Study\\_on\\_Senior\\_Civil\\_Service2.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf).
3. MDGD – Civil Service Reform Paper. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN001183.pdf>.
4. OECD (1997), “Country Profiles of Civil Service Training Systems”. [Електронний ресурс] / SIGMA Papers, No. 12, OECD Publishing. pp. 140-156. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5hxl6-en>.
5. Stanisława Borkowska, Bogusława Urbaniak (2005). The civil service training system in Poland. [Електронний ресурс] / Stanisława Borkowska, Bogusława Urbaniak, University of Łódź. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan023465.pdf>.
6. Звіт “Система підготовки державних службовців в Польщі”. [Електронний ресурс] / Роберт Собієх, експерт проекту Twinning “Розвиток і удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні”, член консультативної ради із соціологічних досліджень, Канцелярія Прем'єр-Міністра Польщі. – Режим доступу : <http://govuadocs.com.ua/docs/134/index-998285.html>.

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*