

*Д.О. Красівський,  
канд.держ.упр., провідний науковий співробітник Інститут підготовки кадрів державної  
служби зайнятості України, м. Київ*

## ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ У СИСТЕМІ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД

*D.O. Krasivskyy,  
PhD., leading researcher of Institute training State employment service of Ukraine, Kyiv*

### IMPLEMENTATION OF EUROPEAN STANDARDS IN PUBLIC SERVICE PERSONNEL POLICY OF UKRAINE: POLISH EXPERIENCE

*У статті розглянуто ключові моменти реформування публічної адміністрації в Республіці Польща через  
асpekt підвищення кадрового забезпечення діяльності публічної адміністрації до європейських стандартів.*

*Krasivskiy D.O. Introduction of European standards of human resources management policy: The Polish experience  
This article examines key aspects of public administration reform in Poland through the aspect of the staffing of public  
administration to EU standards.*

*Ключові слова: публічна адміністрація, публічна служба, державна служба, адміністративна реформа,  
кадрове забезпечення, досвід.*

*Key words: public administration, public service, civil service, administrative reform, staffing, experience.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Інтеграція України до світового співтовариства, розвиток і перехід до постіндустріальної та інформаційної епохи вбачають урахування основних векторів розвитку сучасних держав, впровадження нових інституційних форм та інноваційних технологій, необхідних для реалізації актуальних завдань, викликаних сьогоденням. Тому важливого значення набуває теоретичне та методологічне осмислення процесів удосконалення діяльності української влади, пристосування сучасної парадигми публічного управління до українських реалій. У цьому процесі значну роль повинне відігравати ознайомлення із досягненнями світової управлінської культури, вивчення та впровадження різноманітного досвіду країн західної демократії, оптимальна інтеграція його у вітчизняні напрацювання.

Для України надзвичайно цікавим є досвід реформ, які Польща проводила в останні два десятиліття. Успіхи в реалізації цих реформ, безперечно, цікавлять український політикум, про що управлінці високого політикуму та інституції України неодноразово наголошують. Проголошений шлях про наближення України до Європейського Союзу передбачає не тільки адаптацію національного законодавства до норм ЄС і реструктуризацію органів державної влади, а й забезпечення та постійний контроль над якістю кадрового потенціалу. Європейські стандарти публічної служби полягають насамперед в об'єктивності, справедливості та неупередженості, відданості інтересам суспільства.

Тому актуальним постає питання щодо підвищення рівня професійності державних службовців. Компе-

тентність публічних службовців є показником ефективності прийняття та обґрунтування політичних рішень, які несуть серйозні політичні, економічні та соціальні наслідки для українського суспільства, від яких значною мірою залежить якість публічних послуг, які надаються населенню. Відтак досвід Республіки Польща, набутий за два десятиліття, є цінним для дослідження та впровадження в Україні з урахуванням тенденцій до співпраці з європейськими спільнотами.

**Аналіз досліджень і публікацій** Питання становлення та розвитку публічного адміністрування в аспекті розвитку кадрового потенціалу відображено в працях Н.Нижник, Н.Гончарук, М.Лахижі, С.Серьогіна, А.Пашко, М.Пірен, Г.Іздебського, М.Кулеші, Й.Святкевича та ін. Невирішені раніше напрями загальної проблеми.

З огляду на новітні перетворення та трансформацію органів державної влади згідно з європейськими стандартами постає проблема їх кадрового забезпечення, перепідготовки та відбору, для чого досить цінним буде наукове осмислення польського досвіду та використання його з урахуванням української ментальності й особливостей.

**Метою статті** є аналіз польського досвіду кадрової політики в аспекті адміністративних перетворень, виокремлення окремих варіацій і розгляд можливості впровадження їх в Україні.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Реформи, ініційовані польським урядом у 1997 р. (однією з яких і була адміністративна реформа), мали на меті трансформувати Польщу в сучасну конкурентоспромож-

ну державу, яка була б здатна прийняти політичні й економічні виклики сучасної Європи і стати її інтегрованою частиною.

Існують критерії, яким має відповідати країна-кандидат у члени ЄС, серед них адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* (третій копенгагенський критерій) та створення адміністративного механізму застосування *acquis communautaire* (мадридський критерій). На законодавчому рівні визначено, що *acquis communautaire* включає акти законодавства Європейського Союзу, але не обмежується ними, прийняті в рамках Європейського Співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [1].

Інтеграція кожної з асоційованих країн, включаючи Польщу, до внутрішнього ринку ЄС вимагає забезпечення складного процесу адаптації законодавства, системи регулювання та методів сертифікації цієї країни до вимог законодавства ЄС. Ключовим моментом цього процесу вважається не просто процес адаптації законодавства, а й створення необхідної “інфраструктури”, в рамках якої законодавство може функціонувати ефективно. Інакше кажучи, метою було створення системи інституцій, структур та адміністративних механізмів, необхідних для ефективного імплементації адаптованого законодавства.

Інтеграція Польщі з Європейським Союзом вимагала приведення законодавства Речі Посполитої у відповідність із нормами права об'єднаної Європи. Польща не могла стати членом Європейського Союзу, не здійснивши уніфікації свого права з *acquis communautaire*. Адміністративна реформа у Польщі мала два джерела натхнення: європейський досвід і практику та власні традиції. Принципи, закладені в проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них можемо виділити: – побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності; 3 – субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу.

Шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції; – ефективність – місце Польщі в Європейському Союзі значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для потенційного розвитку; – прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад; – гнучкість – здатність оперативного реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості та встановлення ефективного зворотного зв'язку з

публічною владою. По суті, глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації).

Крім того, трохи пізніше було проведено певне реформування у центральному уряді. Важливо зазначити, що в кожній із цих сфер перед поляками стояв неоднаковий обсяг завдань. Так, якщо польські реформатори фактично перекроїли адміністративно-територіальний устрій держави, то система стосунків у трикутнику уряд-парламент-президент була вже викладена в польській конституції і практикована раніше. Щодо місцевого самоврядування, реформа змінила досить багато, але певні базові принципи, такі як, наприклад, самоврядування на рівні гміни, були прийняті задовго до реформи [2].

Як бачимо, ефективність проведеної реформи у Польщі можна пояснити досить прозаїчно: вона робилася не на пустому місці. У більшості сфер вона була швидше завершенням еволюційних змін, що розпочалися досить давно. У польському законодавстві немає єдиного акту, що в консолідованій формі вирішує всі аспекти державної служби. Традиційно окремі її види регламентуються актами, які становлять основні параметри статусу державних службовців.

У Польській Республіці корпус державної служби розподіляється на дві основні категорії, власне корпус державної служби (державні службовці) та службовці державних установ. До корпусу державної служби належать службовці державної адміністрації, статус яких визначає закон “Про державну службу” від 21 листопада 2008 р. Цей закон вносив зміни до попередніх законів про цивільну службу Польщі від 24 серпня 2006 р., 18 грудня 1998 р., 5 липня 1996 р. та 17 лютого 1922 рр. (що свідчить про давні традиції Польщі у сфері державної служби) [3]. Була зроблена спроба запровадити ефективний інструмент управління людськими ресурсами в системі державної служби, зокрема: включення управлінських посад до державної служби, зміцнення системи управління людськими ресурсами, підбір кадрів на вищі керівні посади в системі державної служби Польщі у формі відкритого та прозорого демократичного конкурсного набору, об'єднання системи винагород та заробітної плати з оцінкою роботи.

Процес реформування публічної служби відображений у тексті Конституції Польщі, що була прийнята 2 квітня 1997 р. У Конституції збереглися правові норми 4 щодо формування органів державної влади і використовуються поняття “публічна служба” і “цивільна служба”. Усі польські громадяни, які повною мірою користуються публічними правами, мають право на доступ до публічної служби, як вказано в ст. 60 Конституції Польщі. Також на конституційному рівні визначено, що для забезпечення професійного, безпристрасного та політично нейтрального виконання державних рішень в установах державної адміністрації діє корпус цивільної служби. Головою корпусу є Прем'єр-міністр (ст. 153) [4].

Послідовно протягом 90-х рр. було проведено децентралізацію функцій та повноважень у системі державного управління. Найвищою точки цей процес досягнув у 1998-

1999 рр., коли було створено нову трирівневу систему державного управління – воєводство, повіт, гміна, керівним органом яких є рада, що обирається відкритим голосуванням, яка потім призначає виконавчу колегію на кожному із зазначених рівнів. Центральний уряд здійснює свою діяльність у регіонах через своїх представників воєвод та їх офіси. До компетенції воєводи віднесено здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з точки зору дотримання законодавства та співпраці із цими органами з метою досягнення виконання цілей програми уряду в регіонах [5].

Діяльність органів територіального самоврядування регулювалась законами про гмінне самоврядування 1990 р., повітове самоврядування 1998 р., та про самоврядування воєводств 1998 р. Урядова адміністрація керувалась Статутом про Раду Міністрів 1996 р., статутом про діяльність урядової адміністрації 1997 р. та статутом про урядову адміністрацію у воєводстві 1998 р. Значну роль у реформуванні публічної служби відіграли залучені експерти, які діяли в рамках програми SIGMA. Подальший розвиток відобразився у “Народній програмі підготовки до членства в ЄС” і пов’язаній з нею програмі “Розбудова інституцій”. На її основі було встановлено партнерські відносини із зарубіжними колегами, завдячуючи яким Польща отримала потрібний досвід та необхідних експертів [6].

Система державної служби Польщі, що запроваджувалась з 1998 р., була ефективно інтегрованою до стандартів Європейського Союзу в таких сферах, як відкритість і конкурентоспроможність при прийомі на роботу, заохочення та оцінки, а також навчання і професійний розвиток. З метою уникнення політизації процесу добору персоналу в Польщі детально сформульовані жорсткі вимоги до кандидатів на посади в державному секторі. Діяльність державних службовців базується на чотирьох принципах: професіоналізм, надійність, позапартійність та політична нейтральність. Так, кандидати, перш ніж отримати статус державного службовця, мають пройти кваліфікаційні процедури протягом кількох років. Кандидата призначають на посаду на тимчасовій контрактній основі (до 3 років). У цей період працівник проходить шестимісячне стажування та отримує певну початкову професійну підготовку. Підготовчий період закінчується іспитом, який приймає екзаменаційна комісія. У разі позитивного результату та за умови, що кандидат має університетський ступінь, дворічний стаж роботи на державній службі, володіє щонайменше однією іноземною мовою, що є робочими мовами в Європейському Союзі, або однією з таких іноземних мов: арабська, білоруська, китайська, ісландська, японська, норвезька, російська, українська, та не стоїть у резерві збройних сил, кандидат отримує контракт на роботу у державному секторі на невизначений термін [7].

Не останню роль у становленні публічної адміністрації Польщі відіграє Кодекс етики державної служби, який затвердив своїм Указом 11 жовтня 2002 р. Прем’єр Ради Міністрів Ежек Міллер. Кодекс став результатом напрацювань дворічної роботи 5 спеціальної комісії, наслідком наукового підходу до завдань етики, а також урахування урядової практики. Кодекс відображає основні

норми і правила, якими має керуватись член корпусу цивільної служби. Безсторонність, політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які були покладені в створення Кодексу етики державної служби Польщі [8].

У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які мають універсальний характер. Основними з них є: безкорисність, відповідність праву, об’єктивність, відкритість, ввічливість тощо. Ці принципи впроваджувалися у країнах Західної Європи поступово, насамперед у результаті саморегуляції зацікавлених органів. Проте в Польщі процес саморегуляції виявився неефективним, оскільки протягом кількох десятиліть умови діяльності органів влади були радикально іншими, а після 1989 р. стандарти публічної служби створювалися наново, розвиваючись разом із суспільством, що примушувало вдаватися до видання актів так званого “м’якого права” (*miękkiego prawa; soft law*) [9].

Сприяє встановленню європейських стандартів публічного управління в Польщі також прийнятий 6 вересня 2001 р. Європейським Парламентом Кодекс доброї (приязної) адміністрації на основі проекту, розробленого Омбудсменом Європейського Союзу. Метою цього документа був намір встановити принципи і стандарти поведінки утворених європейських інститутів, а також працюючих у них службовців у їх відносинах із громадянами та представниками громадськості, посилити можливість впливу громадянського суспільства на європейські інституції. Кодекс затверджений як акт, що не має юридично обов’язкової сили, але положення документа мають важливе практичне значення для інститутів Європейського Союзу. Порушення його норм може потягнути за собою скаргу до Європейського омбудсмена, яка може спричинити, згідно ст. 26, для інституцій та їх службовців негативні наслідки, оскільки Омбудсмен використовує Кодекс при перевірці порушень, опираючись на нього у своїй контрольній функції, але Кодекс також і слугує певною інструкцією та ресурсом для службовців, підтримуючи максимально високі стандарти у сфері менеджменту. У цій якості даний Кодекс може бути корисний і для України у сфері підвищення рівня професійності до Європейського Союзу [10].

З 1998 р. Польща була залучена до співробітництва в рамках інструменту інституціональної розбудови “Twinning” як бенефіціар. Спочатку Польща використовувала фінансові ресурси в рамках програми PHARE, а з моменту вступу до Європейського Союзу – програми Transition Facility. Станом на сьогодні понад 200 проектів Twinning та Twinning Light були імplementовані органами влади Польщі. З другої половини 2003 р. польські інституції мають змогу брати участь у реалізації проектів Twinning, надаючи допомогу в проектах, що фінансуються в рамках таких програм, як CARDS, MEDA, TACIS, IPA та ENPI.

Загалом впровадження таких проектів, як Twinning відіграло ключову роль у адаптації національного законодавства Польщі до *aquis communautaire* та реформуванні державної адміністрації, підвищенні ефективності робо-

ти кадрового потенціалу, а в подальшому – вступі до Європейського Союзу [11]. Ще на початку 1980-х рр. польські дослідники вивчали традиції місцевого самоврядування, проводили компаративні дослідження спільно з представниками університетів Данії, Великої Британії, Швеції, Норвегії, Італії, Бельгії, Франції і США, створювали моделі фінансування місцевого самоврядування, активно співпрацювали з Радою Європи, яка забезпечувала експертну підтримку. Крім глибокого експертного опрацювання моделі реформ, звертає на себе увагу також і широка просвітницька кампанія. Зокрема, поширенням інформації щодо реформи займалася Комісія місцевого самоврядування при Громадянському Комітеті та неурядова організація “Фонд розвитку місцевої демократії”. Були створені консультаційні та тренінгові центри; вже до 1998 р. тренінг-курси пройшли близько 50 тис. учасників [2].

Необхідним фактором успішного проведення реформування публічної адміністрації стала зацікавленість у ній державних установ, які були покликані забезпечити її реалізацію. Це передбачало високу мотивацію, формування системи стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності службовців на основі ротатії кадрів, оцінки їх роботи, заохочення за сумлінну працю та вдосконалення системи оплати.

## ВИСНОВКИ

Реформування публічної адміністрації значною мірою залежить від кадрового забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а отже, потребує залучення до системи управління на всіх рівнях професійно підготовлених, компетентних та ініціативних кадрів. Також необхідно активно залучати професійних експертів із-за кордону на постійне місце роботи, особливу увагу приділяючи службовцям зі Східної Європи як найбільш близької до України за стартовою структурою інституцій. Адміністративна реформа в Польщі була проведена відносно за короткий час і була досить ефективною. Сенс полягає у сприятливій політичній ситуації, що склалася на той час, а також у ефективній роботі уряду, який за рік підготував необхідний пакет нормативних актів, що були потрібні для проведення реструктуризації публічної адміністрації. Також слід відмітити, що модель публічного управління створювалася за допомогою дослідників та експертів як польських, так і залучених із Євросоюзу. Поділ публічної служби на дві категорії позитивно позначився на іміджі самої публічної служби, а імплементація таких актів Євросоюзу, як Кодекс доброї адміністрації та введення в дію свого Кодексу етики публічної служби підвищив рівень професійності серед публічних службовців. Децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні місцевого самоврядування дала змогу звільнити центральну виконавчу владу від обов’язків локального адміністрування, надаючи їй більше можливостей для відповідального управління країною в цілому. Нові управлінські кадри повинні вміти працювати в умовах демократії та ринку, орієнтуватися на потреби громадян, підвищення якості й доступності публічних послуг. Необхідно створити систему кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування, яка б забезпечила залучення

до публічної служби найбільш підготовлених та здатних професійно виконувати посадові обов’язки осіб шляхом визначення критеріїв відбору та проведення на конкурсній основі об’єктивного й гласного добору кадрів, кар’єрне зростання на основі індивідуальних програм розвитку кар’єри та запровадження прозорої процедури просування по службі на підставі професійних досягнень шляхом імплементації таких механізмів освітньо-культурного обміну (програми ERASMUS MUNDUS, TEMPUS); механізму інституційної розбудови (проекти Twinning, заходи TAIEХ, оцінка SIGMA); фінансовий механізм (ЄСП).

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Подальші дослідження будуть спрямовані на пошук найбільш раціональних шляхів кадрового забезпечення європейських стандартів політичного управління.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Прокопчук Т. Адаптація законодавства України до *acquis communautaire* / Т. Прокопчук. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Mbez/pravo/2010\\_1/Prokopchuk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mbez/pravo/2010_1/Prokopchuk.pdf)
2. Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати / Наталя Шаповалова, Іван Пресняков. – Режим доступу : [http://dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=3636](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636)
3. Serwis Siuіby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. – Режим доступу : <http://www.dsc.kprm.gov.pl>
4. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/kon1.htm>
5. Гнидюк Н. Розвиток державної служби в Польщі. Елементи стратегії реформування державної служби та проблеми, пов’язані з її впровадженням / Н. Гнидюк, Г. Януш // Вісн. УАДУ. – 2007. – № 3.
6. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К. : Монолит, 2010. – 400 с.
7. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
8. Kodeks etyki Sluzby Cywilnej. – Режим доступу : [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. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i dzialnosci / H. Izdebski. – Warszawa – Lexis-Nexis, 2006. – 312 s.
10. Swiatkiewicz J. Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst I komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych) / J. Swiatkiewicz. – Warszawa, 2002.
11. Досвід Польщі щодо децентралізації управління зовнішньою допомогою // Бюрократ. – 2008. – 27 груд. – № 23-24 (76-77).