

Наталія Піроженко

доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУпри ПрезидентівіУкраїни, к.держ.упр., доцент
ORCID ID: 0000-0002-1438-6528

ФОРМУВАННІ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

У статті проведено порівняльний аналіз вимог щодо етичних норм професійної поведінки публічних службовців у Польщі та виявлено можливості використання зарубіжного досвіду під час вирішення даної проблеми в Україні. На основі аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових фондів, а також нормативно-правового забезпечення етичних стандартів професійної поведінки публічних службовців в Польщі, виявлено специфіку застосування етичних норм в регулюванні адміністративної діяльності публічних службовців; доведено необхідність та визначено умови запровадження польського досвіду щодо формування етичних стандартів професійної поведінки публічних службовців в Україні.

Ключові слова: етика; етичні стандарти; професійна етика; професійна діяльність публічних службовців; зарубіжний досвід.

Natalija Pirozhenko

Associate Professor of the Public Administration and Regional Studies Chair;
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
PhD in Public Administration, Docent
ORCID ID: 0000-0002-1438-6528

FORMATION OF ETHICAL STANDARDS IN PROFESSIONAL BEHAVIOUR OF PUBLIC SERVANTS: POLAND EXPERIENCE

The issue of ethical and managerial regulation of the behavior of public servants has become one of the key question in recent years. Currently, high qualification, professional and moral homogeneity of the public apparatus provide a professional basis for the constitutional unity of the system of public power, which will help overcome the contradictions that exist between outdated stereotypes in management and the requirements of Ukrainian society. Awareness of this in foreign countries has led to adoption of special acts on the ethics of public servants.

For us, there is experience of Poland which is interesting, where compliance with ethical norms has become the core requirement for a staff of the authorities of the executive power and local councils.

The aim of the statistic is to carry out an analysis of the ethical norms of the professional behavior of public services in Poland and to find out the ways to overcome this problem in Ukraine.

Regardless that fact most modern foreign countries are already efficiently apply the mechanism of the ethical regulation of the efficiency of public services, in our country, the mechanism of modernization of the public service has just recently begun.

Therefore it is useful for Ukraine to study the Polish experience, where the main concern of the Polish government was to create a new administrative apparatus based on moral and ethical norms, which would be able to solve urgent problems of society transformation. There was a need to attract highly qualified personnel to the public administration, which was previously authoritarian in nature.

Poland is a recipient of international technical assistance, and the grants received are widely and wisely used in public administration reform and for the training of civil servants. The article analyzes the practical experience of forming a system of training civil servants in Poland; personnel reserve; employment and advanced training of public servants.

A scientific search conducted by comparison led to the conclusion that, despite the differences in approaches to the formation of a comprehensive system of norms and ways of functioning of ethics of public servants, it's goal remains the same – to ensure professional activity of employees are in the interests of citizens and society, in order to avoid the abuse of power and violation of the law.

Further research should focus on building a variety of optimal models for implementing ethical standards of professional conduct of public servants based on the study of foreign experience, identifying risks in the application of this tool and methods of managing them.

Key words: ethics; ethical standards; professional ethics; professional activity of public servants.

Постановка проблеми

Проблематика етико-управлінського регулювання поведінки публічних службовців стала в останні роки однією з ключових. Як відомо, останні десятиліття публічна служба переживає період найсерйозніших змін. Ці зміни стосуються веберовської парадигми раціональної бюрократії, що довгий час безроздільно панувала, і саму логіку відносин між виконавчою владою і суспільством. Процес цей багатофакторний, досить болючий, що супроводжується як успіхами, так і невдачами, «приливами» і «відливами».

Під кінець ХХ ст. публічна служба багатьох держав зіткнулася з подвійною кризою – і суспільної довіри до себе, і власної ефективності. У різних країнах, перш за все англо-саксонських, почалися пошуки нової її моделі. Незважаючи на те, що в більшості сучасних зарубіжних країн вже сьогодні ефективно працює механізм етичного регулювання діяльності публічних службовців, в нашій країні розробка та впровадження в суспільно-політичне життя подібних механізмів почалася зовсім недавно.

Для реформ в Україні настав виключно важливий та відповідальний етап. В умовах сьогодення висока кваліфікація, професійна та моральна однорідність публічного апарату дозволять забезпечити професійну основу конституційної єдності системи публічної влади, сприятимуть подоланню протиріч, що існують між застарілими стереотипами в управлінській діяльності та вимогами розвитку українського суспільства.

Отже, сучасний етап розвитку країни вимагає інших етичних відносин як між керівниками і підпорядкованими, між колегами по роботі, так і між публічними службовцями і громадянами. Бо питання етики і культури, як правило, аж ніяк не висувалися на перший план, в нашій країні їм приділялося мало уваги. Не відпрацьовані, хоч і зафіксовані в законодавчому порядку стандарти етичної поведінки публічних службовців і зараз. Усе це надає особливої актуальності проблемам етичної поведінки публічних службовців.

Усвідомлення важливості зв'язку етики й публічної служби в зарубіжних країнах призвело до того, що в багатьох із них прийняті спеціальні акти стосовно питань етики публічних службовців. Для нас становить інтерес вивчення досвіду Польщі, де дотримання етичних норм стало головною умовою формування кадрової служби органів виконавчої влади та самоврядних структур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійна етика публічних службовців України з перших років Незалежності стала об'єктом уваги вітчизняних науковців і практиків, які в зростанні ролі гуманітарного, морально-етичного чинника вбачають основну закономірність демократичного розвитку суспільства, серед них: Т. Василевська, О. Акімов, Ю. Битяк, В. Бралатан, Л. Бурганова, О. Величко, С. Верех, М. Волянська, А. Гацько, О. Гук, О. Зінченко, С. Колосок, В. Куйбіда, О. Лавренко, С. Лазаренко, В. Лола, І. Нинюк, О. Оболенський, О. Парфенюк, М. Рудакевич, С. Серьогін, Н. Сорочіна, І. Хожило та інші.

Однак, незважаючи на те, що вже напрацьована певна теоретична база знань, недостатньо обґрунтованими в концептуальному аспекті залишаються

підходи та дієві механізми до переведення етичних цінностей і проголошених норм поведінки публічних службовців у практичну площину, у чому неабияку роль може ввикористання зарубіжного досвіду. Саме в цьому і полягає актуальність статті

Мета

Мета статті – провести порівняльний аналіз вимог щодо етичних норм професійної поведінки публічних службовців у Польщі та виявити можливості його використання щодо вирішення даної проблеми в Україні.

Виклад основного матеріалу

Інститут публічної служби став за останні роки об'єктом наукових досліджень як політологів, юристів, філософів, так і соціологів та соціальних психологів. Жваве обговорення норм поведінки та сукупності моральних правил, якими регулюється діяльність публічних службовців, стають темою наукових досліджень. Справа не лише в тому, що увага до таких вічних категорій, як мораль, етика, чесність та невідкупність загострилася в усіх країнах світу й знову стала центральною. Щодо України, то створення незалежної професійної публічної служби для ефективного розробки та впровадження економічних і соціальних політик, надання публічних послуг вимагає необхідності сформулювати єдині засади адміністративної культури публічних службовців.

Нові ринкові умови нав'язують нові правила поведінки, які також стосуються чиновників. Практика переконали, що лише професійної компетентності недостатньо аби задовольнити вимоги сьогодення. Байдуже ставлення виконавчих структур і посадових осіб до потреб звичайних громадян (неодноразові випадки зловживання владою, коли найпоширенішими формами поведінки залишаються примус, вказівки й байдужість) спричинило сталу громадську думку, що держава й бюрократичний апарат дбають лише про свої власні інтереси й ігнорують інтереси нації та людей, «...ці тенденції мають міцне й об'єктивне історичне коріння, до того ж підтверджуються повсякденною практикою нашого публічного життя і взаємодії рядового громадянина з державним механізмом» [5, с. 213].

Суспільне призначення публічної служби полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом сумлінного виконання публічними службовцями покладених на них службових обов'язків.

Суттєва деформація влади, що не справляється з політико-економічними проблемами розбудови суспільства, перед усім тягнуть за собою деформації відносин, точніше, конкретних варіантів поведінки, взаємодії між членами суспільства, їх статусів і форм звичаєвої життєдіяльності в системі управління. Тому і відчувається деформація стосунків, що веде до деформації соціальних норм і цінностей людського буття.

Безперечною ціннісною настановою держави, публічної служби України є служіння народу України. Водночас слід мати на увазі, що публічний службовець служить народові через публічну організацію. Для публічної бюрократії невід'ємною складовою служіння є лояльність до демократично обраної, легітимної влади.

Виходячи з цього базовими задачами держави стають: побудова відносин в державі на правових і моральних засадах справедливості, гуманізму, пріори-

нальної школи публічного управління як бюджетної установи, що діє відповідно до свого статуту, готуючи чиновників-професіоналів для органів виконавчої влади та підпорядковується Прем'єр-міністру – голові публічної служби Польщі [9, с. 300].

Школа щороку приймає обмежену кількість студентів, які проходять інтенсивне навчання, одержують кваліфікацію, статус публічного службовця та мають відпрацювати на публічній службі не менше 5 років. На базі школи публічного управління здійснюється підготовка до публічної служби молодих випускників університетів та коледжів незалежно від спеціальності.

В процесі занять формуються морально-етичні основи діяльності публічного службовця, свідченням цього є постійні діалоги з працівниками адміністрації, де йде конкретна робота з розв'язання актуальних соціальних та економічних проблем, набуваються знання та уміння правильно вести переговори, оперативно приймати рішення, стратегічно мислити, користуватись офісною технікою та працювати на комп'ютері.

Кожен студент повинен вільно володіти англійською мовою та вивчити на вибір німецьку або французьку мови, що дозволяє успішно, протягом двох місяців, проходити стажування в органах законодавчої та виконавчої влади Польщі та в органах публічної влади Франції, Німеччини, Ірландії, Англії, США та ін. [3, с. 301].

Вся система навчання спрямована на розвиток практичних здібностей слухачів та охоплює вивчення економіки, публічної політики, теорії управління, фінансів, соціології, етики, психології ділового спілкування, методики ведення переговорів, ухвалення рішень та контролю за їх виконанням. Публічних чиновників нижчого рівня готують у професійних школах, які є приватними і неприбутковими навчальними закладами, плата за навчання йде виключно на їх розвиток.

Велике значення надається формуванню кадрового резерву, що допомагає оперативно реагувати на зміни в кадровій структурі публічних або самоврядних органів. Висунення кращих випускників у резерв кадрів здійснюється за французьким зразком. Створено банк даних для урядових та самоврядних структур, де враховується досвід, індивідуальні особливості та знання людини, яка претендує на публічну посаду.

Проблемним етичним питанням є працевлаштування. держава гарантує роботу у Варшаві лише кращим випускникам Національної школи публічного управління, адже в законі про публічну службу Польщі не вказано, що всі випускники забезпечуються роботою в центральних органах публічної влади. Хоча здебільшого якісно підготовлені спеціалісти займають керівні посади у високих урядових структурах.

Побудова демократичного суспільства, прагнення Польщі ввійти до Європейського Союзу вимагають актуалізації всіх можливостей для виходу з глибокої кризи як у політичному, так і в економічному житті, тому особлива роль належить кадрам, які працюють або будуть працювати в системі публічних органів чи в самоврядних структурах Велика увага приділяється підвищенню кваліфікації публічних службовців, яке здійснюється на курсах, факультетах вузів та вищих професійних шкіл. Підвищити свій професійний рівень публічні службовці можуть у школах післядипломного навчання, навчальних центрах, консультативних

агентствах, що існують при університетах, інших навчальних закладах. У цьому плані їм надається право вибору, що позитивно впливає на професійний рівень. Тому є всі підстави стверджувати, що нам є чого навчитись у Польщі, і, в першу чергу, – становлення системи підготовки публічних службовців, розвитку самоврядування, оперативності та ефективності у проведенні адміністративної реформи.

Яскравим прикладом змін, що відбуваються у державі, є відновлення у 1990 р. діяльності самоврядних гмін. З цього часу швидкими темпами під тиском самоврядних структур передаються від публічної адміністрації повно-важення місцевого рівня, застосовуються принципи управління державою згідно з вимогами часу. У результаті реформи гміни одержали додаткові компетенції та кошти.

Реформування повітів та воєводств 1 січня 1999 р. – це частина ідеї будівництва громадянської держави, в основі якої закладено переконання в тому, що за місцеві справи повинні відповідати місцеві громади, а держава повинна втручатися там, де справа стосується загальнонаціональних інтересів. Повіти відіграють доповнювальну роль у сфері тих політичних завдань, які перевищують можливості гмін.

Фінансово автономний повіт може вести активну бюджетну політику, він не здійснює нагляду за гмінами, не перебирає їхніх компетенцій та фінансів, що до кінця 1998 р. належали урядовій адміністрації. Толерантно відбулось генеральне перенесення прав, засобів та відповідальності «вниз» [8, с. 301].

Змінилися функції сучасного воєводства, відповідно іншими стали функції публічного чиновника. Воєводське самоврядування служить передусім веденню регіональної політики. Основою концепції воєводства є принцип унітарного компактного характеру держави. У Польщі є 16 воєводств, про розвиток кожного з них дбає маршал і управління воєводського сеймика, обраного загальними виборами. Воєвода, як представник публічної влади у воєводстві, стоїть на варті загальнонаціональних інтересів.

Які позитивні критерії адміністративної реформи у Польщі? Реформа допомогла компетентно та організаційно упорядкувати адміністрації різних рівнів, їх система стала простішою та прозорішою, що свідчить про додержання етичних норм її проведення та зменшення корупції в середовищі публічних чиновників. Реформа змінила гміни, повіти, але при цьому не зменшила їхніх прав. Найважливішим досягненням у цих змінах є те, що реформа дозволила урядові ефективно вирішувати проблеми всієї країни, звільняючи від завдань, які можуть та повинні виконувати нижчі рівні адміністрації.

В Польщі немає кодексу етики для публічних службовців, але є «Кодекс етики для парламентаріїв», що побудований на принципах прозорості, альтруїзму, чесності, совісті, відповідальності за добре ім'я Сейму.

Голова публічної служби Польської Республіки Ян Паства зазначив, що одним із основних механізмів утвердження етичних стандартів у публічній службі є підготовка публічних службовців. У Польщі існують підготовчі курси перед прийомом на публічну службу, що включають лекції з даної тематики. Їх проведенням займається служба зайнятості населення. Але поки ще це не є окремим видом підготовки.

Саме тому для нас становить інтерес досвід Польщі, де дотримання етичних норм стало головною умовою формування кадрової служби органів виконавчої влади та самоврядних структур, де чітко визнано, що публічна служба – це публічна служба і публічна довіра, де кожен службовець зобов'язаний ставити Конституцію, закони та етичні принципи вище за приватну користь.

Висновки

Професійна етика публічних службовців на сучасному етапі має державно-управлінську специфіку, а різноманітність виконуваних ними функцій вимагає складного поєднання морально-етичних якостей, в основі яких мають бути чіткі етичні принципи та моральний світогляд, тому що від публічної служби як ключового елемента в системі управління залежить досягнення цілей держави, громади, повнота і своєчасність виконання їх завдань, а в кінцевому підсумку – надання якісних управлінських послуг і задоволення законних вимог і потреб громадян України.

Аналіз державної політики щодо етики публічних службовців Польщі показує, що, незважаючи на відмінності у підходах до формування комплексної системи норм і способів функціонування етики публічних службовців, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону. Інститут етики публічних службовців у Польщі є особливим елементом системи публічного управління. Будь-яка реформа у системі професійної етики, як показав аналіз, є питанням політичної волі вищого керівництва держави, що виявляється в прийнятті конкретних рішень, спрямованих на довготривалі результати. Необхідною умовою успіху її впровадження і функціонування є об'єднання зусиль усіх трьох гілок влади.

Роблячи висновки із всього вивченого нами матеріалу, я вважаю, що в сучасній Україні необхідно підняти не тільки економіку, але і культуру, виховувати і підвищувати морально-етичний вигляд нашого народу і в першу чергу, людей, що стоять у влади, працюючих в сфері публічного управління, тому що робітники публічної служби так чи інакше відносяться до елітарного класу і на нього, як правило, більшість людей намагаються рівнятися або у всякому випадку прагнуть досягнути його рівня.

Але не слід забувати, що у кожному суспільстві своя система цінностей, саме вона визначає характер та напрям реформ. Сліпо копіювати чужий досвід не можна, але враховувати його, спиратися на його переваги необхідно. Отже, формування професійної етики публічних службовців передбачає розв'язання комплексу складних проблем, пов'язаних з моральним розвитком особистості публічного службовця і вдосконаленням публічної служби, як професійної діяльності, призначенням якої є праця на благо людини та держави.

Подальші дослідження потрібно сфокусувати на побудові різноманітних оптимальних моделей запровадження етичних стандартів професійної поведінки публічних службовців на основі вивчення зарубіжного досвіду, виявленні ризиків під час застосування даного інструменту та методів управління ними.

Література.

1. Василевська Т. Етичні аспекти реформування системи державної служби. *Демократичне врядування*

електрон. наук. фахове вид. 2011. №7. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik7/fail/vasylevska.pdf>

2. Василевська Т. Особистісні зрізи служіння як місії державної служби. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. № 2 (52). березень-квітень. С. 331–341.

3. Гнидюк Н., Януш Г. Розвиток державної служби в Польщі. Елементи стратегії реформування державної служби та проблеми, пов'язані з її впровадженням. *Вісн. УАДУ*. 2007. № 3.

4. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). *Программа государственного управления. Инфраструктура этики*. URL: www.oecd.org/puma/ethics/pubs/russianeth.Pdf

5. Підвищення ефективності публічного управління. *Стан, перспективи та світовий досвід*: зб. наук. праць. Київ: УАДУ. 2019. С. 213–218.

6. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ : Монолит, 2010. 400 с.

7. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. URL: [ihttp://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636)

8. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. URL: [ihttp://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636)

9. Serwis Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: <http://www.dsc.kprm.gov.pl>

References.

1. Vasylevska T. Etychni aspekty reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby. *Demokratychnе vriaduvannia: elektron. nauk. fakhove vyd.* 2011. №7. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik7/fail/vasylevska.pdf>

2. Vasylevska T. Osobystisni zryzy sluzhinnia yak misii derzhavnoi sluzhby. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy*. 2011. № 2 (52). berezen-kviten. S. 331–341.

3. Hnydiuk N., Yanush H. Rozvytok derzhavnoi sluzhby v Polshchi. *Elementy stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta problemy, poviazani z yii vprovadzheniam*. *Visn. UADU*. 2007. № 3.

4. Orhanyzatsiia ekonomycheskoho sotrudnychestva y rozvytyia (OESR). *Prohramma hosudarstvennoho upravleniia. Ynfrastruktura etyky*. URL: www.oecd.org/puma/ethics/pubs/russianeth.Rdf

5. Pidvyshchennia efektyvnosti publichnoho upravlinnia. *Stan, perspektvyv ta svitoviy dosvid*: zb. nauk.prats. Kyiv: UADU. 2019. S. 213–218.

6. Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok / za zah. red. A. V. Tolstoukhova, N. R. Nyzhnyk, N. T. Honcharuk ; Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrainy. Kyiv : Monolyt, 2010. 400 s.

7. Shapovalova N., Presniakov I. Administratyvna reforma u Polshchi: napriamky zmin ta realni rezultaty. URL: [ihttp://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636)

8. Shapovalova N., Presniakov I. Administratyvna reforma u Polshchi: napriamky zmin ta realni rezultaty. URL: [ihttp://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636)

9. Serwis Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: <http://www.dsc.kprm.gov.pl>