

ANNA GADEK¹

Koncepcje kształcenia kadr dla potrzeb administracji publicznej jako element polityki państwa

Wartość administracji publicznej w znacznym stopniu determinowana jest przez poziom ludzi tworzących jej struktury, zawodowo ukształtowany korpus kompetentnych urzędników, legitymujących się wysokimi kwalifikacjami, adekwatnymi do wykonywanych obowiązków. Stąd też niezwykle istotną kwestią dla państwa i jakości funkcjonowania jego zawisłych organów jest sposób naboru i selekcji pracowników, określanie wymagań kwalifikacyjnych i osobowościowych oraz tworzenie systemów weryfikowania i oceniania w trakcie trwania ich zatrudnienia. Można więc postawić tezę, że w interesie państwa jest tworzenie takiego korpusu urzędniczego, który będzie w stanie w sposób efektywny służyć władzy poprzez realizację założonych koncepcji politycznych, gospodarczych czy społecznych, oraz że państwo prowadzi świadomą politykę kształcenia i doboru kadr.

Celem opracowania jest zweryfikowanie trafności postawionej tezy oraz zbadanie, jak zmieniały się poglądy i praktyka kształcenia kadr dla potrzeb struktur administracyjnych państwa na przestrzeni wieków, zwłaszcza w aspekcie zmieniających się uwarunkowań ustrojowych, prawnych czy geopolitycznych. Dodatkowo dokonano autorskiej analizy tworzonych dla potrzeb kształcenia kadr systemów szkolnictwa, treści programów nauczania, stawianych wymagań oraz sposobów weryfikacji wiedzy, by zbadać, czy formułowane koncepcje kształcenia urzędników można uznać za element świadomej polityki państwa.

Administracja i tworzący ją korpus urzędniczy jest zjawiskiem łączonym z początkami prawa w jego nowoczesnym znaczeniu, czyli prawa rozumianego jako ustanowione lub usankcjonowane przez państwo reguły obowiązującego postępowania. Istotą tak pojmowanego prawa był jego legitymizm, oznaczający wywodzenie prawa z woli społeczeństwa (narodu), a nie z woli panującego. Takie poglądy na istotę prawa i państwa uznane

¹ Dr Anna Gądek, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie, ul. Mickiewicza 8, 33–100 Tarnów.

zostały przez doktrynę epoki Oświecenia, co bezpośrednio przyczyniło się do przyjmowanych koncepcji politycznych przy tworzeniu struktur i ustroju wielu współczesnych państw.

To, co współcześnie nazywane jest administracją, towarzyszyło człowiekowi od zarania cywilizacji, odkąd ludzie zaczęli tworzyć wspólnoty i żyć w grupach, a przez co zaczęły pojawiać się niewystępujące wcześniej potrzeby wspólne. Potrzeby te najczęściej jednak określał sam panujący, który nakazywał budować drogi, kanały, wznosić świątynie, mury obronne czy utrzymywać wojsko. Do wykonania i organizowania takich zadań potrzebował zaufanych osób oraz środków, tworzył więc mniej lub bardziej formalny aparat, który miał zapewnić realizację interesów panującego. I tak od wieków w każdej organizacji państwowej pojawia się funkcja poborcy podatkowego, jako urzędnika, który był odpowiedzialny za ściąganie podatków i przekazywanie ich do skarbcza panującego. Organizowania takich działań nikt przez wieki nie nazywał administracją, ponieważ o administracji państwa można mówić w kontekście świadomej i celowej działalności grup ludzkich zorganizowanych w państwo, która jest uwarunkowana wieloma istotnymi czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi².

Współcześnie administracja jest aktywnym aparatem wykonawczym decyzji politycznych. W związku z dogłębną znajomością realiów oraz ogólnym charakterem wykonywanych przez nią zadań na administracji spoczywa obowiązek inicjowania określonych decyzji politycznych ze sfery polityki publicznej realizowanych przez władze publiczne, jednak nie polityki w znaczeniu partyjnym. Administracja jest jednocześnie instrumentem w rękach rządu umożliwiającym skonkretyzowanie w działaniu programów politycznych³.

Administracja w nowoczesnym rozumieniu pojawiła się na przełomie XVIII i XIX w., kiedy to nastąpił proces przekształcania się państwa policyjnego w państwo konstytucyjne, a administracji terytorialnej w administrację państwową⁴. Doniosły wpływ na kształtowanie się administracji miały m.in.: powszechne uznanie trójpodziału władzy, wyłonienie się prawa administracyjnego jako gałęzi prawa regulującej nie tylko działanie samej administracji, ale też jej relacje z obywatelami (stosunki państwo-obywatel), oparcie działalności administracji na ustawach czy koncepcje państwa prawnego. Z czasem administracja zaczęła wywierać najbardziej znaczący wpływ na kształt stosunków społecznych, stając się głównym elementem systemu politycznego współczesnego państwa. Istotą administracji jest fakt, że „zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody

² *Prawo administracyjne*, J. Starościak (red.), Warszawa 1965, s. 5.

³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczne. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 126.

⁴ *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 1993, s. 7.

działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwałego z wyjątkiem jej samej”⁵.

Kształcenie urzędników w Polsce ma długoletnią tradycję, gdyż już w drugiej połowie XVIII w. zaczął kształtować się zawodowy aparat urzędniczy. Już w czasie rozbiorów, w 1808 r., głównie dla potrzeb tworzonego na nowo sądownictwa i administracji powołano do życia Szkołę Prawa Księstwa Warszawskiego, którą w 1811 r. połączono ze Szkołą Nauk Administracyjnych i utworzono dwuwydziałową uczelnię noszącą nazwę Szkoła Prawa i Administracji. Jej kierownictwo powierzono Radzie Dozorczej, w której składzie zasiadały tak znakomite osoby jak S. Staszic czy S.B. Linde. Nauka zasadniczo trwała trzy lata, natomiast w przypadku studiów realizowanych na obydwu fakultetach o rok dłużej. W szkole tej słuchacze mieli poznawać ducha konstytucji, formę rządu, system kraju, ekonomię polityczną i finansową, prawa i obowiązki obywateli i poddanych⁶. Stosowano nowoczesne jak na owe czasy metody dydaktyczne – historycznoprawną i prawnoporównawczą, nauczano też ekonomii⁷.

Olbrzymim problemem Księstwa Warszawskiego, które wówczas stanowiło namiastkę państwa polskiego, była nadmiernie rozbudowana administracja oraz niekompetentny korpus urzędniczy (występowało tam więc zjawisko biurokracji w znaczeniu pejoratywnym)⁸. Wyzwania stojące przed Księstwem Warszawskim oraz ogrom potrzeb wymagały szybkiego stworzenia sprawnego, kompetentnego i doświadczonego korpusu urzędniczego. Należało więc kształcić własne kadry oraz weryfikować wiedzę kandydatów na urzędników. Podstawowym sposobem pozyskania kadr miał być sformalizowany system oceny przydatności do pracy na danym stanowisku. Został on wprowadzony dekretem z dnia 29 kwietnia 1808 r. o utworzeniu komisji egzaminacyjnych dla kandydatów na stanowiska urzędnicze, który można uznać za pierwszy w historii polskiej administracji system sprawdzania kwalifikacji kandydatów na stanowiska urzędnicze⁹.

W 1814 r. w Szkole Prawa i Administracji wprowadzono urząd dziekana, na który powołano znakomitego historyka prawa J. W. Bandtkiego. Szkoła na podstawie dyplomu erekcyjnego w 1816 r. przekształcona została w Wydział Prawa i Administracji i weszła w skład Królewskiego Uniwersytetu Warszawskiego (obecnie Uniwersytet Warszawski). Przez długie lata absolwenci tych szkół obejmowali wyższe stanowiska w administracji, a pozostali legitymowali się świadectwami ukończenia szkół powszechnych i ponadpowszechnych.

⁵ *Ibidem*, s. 6.

⁶ P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006, s. 61.

⁷ *Zarys dziejów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, G. Bałtrusajtys (red.), Warszawa 2008, s. 24.

⁸ P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej...*, s. 141.

⁹ *Ibidem*, s. 57.

Odradzające się po okresie rozbiorów państwo polskie stanęło przed niespotykanymi dotąd w historii zadaniami związanymi przede wszystkim z odbudową własnej państwowości. Po odzyskaniu ziem znajdujących się przez 123 lata pod panowaniem trzech zaborców należało od nowa stworzyć struktury państwa ze sprawnie działającą administracją, systemem sądownictwa, polską oświatą i funkcjonującym rynkiem. Nastąpić musiała unifikacja prawa jako głównego czynnika bezpośrednio wpływającego na jedność państwa. Szczególne wyzwania pojawiły się przed administracją gospodarczą, ponieważ w momencie odzyskania niepodległości sytuacja ekonomiczna II Rzeczypospolitej była dramatyczna. Taki stan spowodowany był przede wszystkim głębokim zacofaniem, zniszczeniami wojennymi oraz zerwaniem dotychczasowych więzów gospodarczych z państwami zaborczymi. Na podstawie badań Komisji Odszkodowań Delegacji Polskiej oszacowano, że poziom produkcji przemysłowej w Polsce w 1919 r. stanowił około 30% stanu sprzed 1914 r., a w przemyśle dawnego Królestwa Polskiego zatrudnione było zaledwie 14% robotników pracujących tu w 1913 r. Zrujnowane było także rolnictwo, transport i komunikacja.

W tak trudnej sytuacji gospodarczej i politycznej odradzające się państwo polskie potrzebowało wykwalifikowanych kadr, zdolnych do przeprowadzenia działań naprawczych i stworzenia sprawnego aparatu państwowego.

Po odzyskaniu przez Polskę w 1918 r. niepodległości, na podstawie ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.¹⁰ zaczęto tworzyć się korpus urzędniczy oparty na konstrukcji stosunku służbowego, co miało go odróżniać od typowego stosunku pracowniczego. Stosunek służbowy urzędnika miał więc charakter publicznoprawny i oparty był na administracyjnoprawnym akcie nominacji, co w praktyce oznaczało wyjęcie tych stosunków spod sądownictwa powszechnego. Taki stosunek służbowy mógł być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie na podstawie przepisów prawa publicznego. Ustawie podlegali prawie wszyscy państwowi funkcjonariusze cywilni z wyłączeniem sędziów i prokuratorów, nauczycieli i wykładowców wyższych uczelni oraz pracowników kolei i poczty¹¹.

Ustawa wprowadzała dwa rodzaje mianowani – mianowania na stałe i tzw. mianowania prowizoryczne, które wiązały się z możliwością odwołania ze stanowiska. Urzędnicy, którzy zostali mianowani na stałe, składali przysięgę służbową, zaś mianowani prowizorycznie – przyrzeczenie służbowe. Mianowanie poprzedzała roczna służba przygotowawcza, podczas której pracownik nabywał konieczną wiedzę i umiejętności zawodowe. Mimo że ustawa o państwowej służbie cywilnej zdecydowanie sprzyjała zasadzie publicznego charakteru stosunku służby w administracji, istniała

¹⁰ Dz. U. Nr 21, poz. 164 ze zm.

¹¹ Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości status prawny urzędników regulowały tymczasowe przepisy służbowe wydane w 1918 r. przez Radę Regencyjną.

również możliwość zatrudniania tzw. pracowników kontraktowych, którzy mogli później przejść do państwowej służby stałej¹².

Na podstawie art. 6 ustawy mianowanym funkcjonariuszem mogła zostać tylko osoba spełniająca szereg warunków, wśród których wymieniono m.in.: obywatelstwo polskie, nieskazitelną przeszłość, zdolność do działań prawnych oraz biegłą znajomość języka polskiego.

Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. wprowadzała podział funkcjonariuszy na dwie grupy – urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych. Z kolei zgodnie z art. 11 tej ustawy urzędników podzielono ze względu na posiadane wykształcenie na trzy kategorie, w skład których wchodziłi urzędnicy wymagający:

- wykształcenia wyższego,
- wykształcenia średniego,
- szkoły powszechnej lub niepełnej szkoły średniej¹³.

Do poszczególnych kategorii urzędniczych przypisano dwanaście stopni służbowych, przy czym stopniem najwyższym był stopień pierwszy. Stopnie te zlikwidowano w 1933 r., wprowadzając w ich miejsce dwanaście grup uposażenia zasadniczego¹⁴.

Równoległe z wprowadzanymi w okresie II Rzeczypospolitej regulacjami tworzącymi struktury administracji publicznej toczyły się dyskusje dotyczące optymalnych kwalifikacji kadr urzędniczych. Na przykładzie przyjętych w okresie międzywojennym rozwiązań wyraźnie można wykazać, w jaki sposób różnorakie potrzeby państwa determinują kształt administracji publicznej oraz wymagania stawiane wchodzącym w jej skład urzędnikom.

Różnorodne i ambitne wyzwania pojawiające się przed administracją publiczną II Rzeczypospolitej bezpośrednio wpływały na wymagania w zakresie kwalifikacji urzędników, zwłaszcza wyższego szczebla. Dominował pogląd, że urzędnicy państwowi powinni legitymować się wyższym wykształceniem prawniczym. W odróżnieniu od późniejszych koncepcji zwracano uwagę na to, żeby studia prawnicze charakteryzowały się wysokim stopniem naukowości nasyconej teorią, na której można oprzeć działania w administracji. Pojawiały się także postulaty utworzenia akademii nauk administracyjnych, która prowadziłaby dokształcanie kandydatów w zakresie administracji, skarbowości, reform rolnych czy samorządu terytorialnego¹⁵.

¹² W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 371.

¹³ J. Pawłowski, *Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, „Serwis Służby Cywilnej”, <https://dsc.kprm.gov.pl/historia-systemu-sluzby-cywilnej-w-polsce-0>.

¹⁴ Taki pogląd prezentował m.in. O. Balzer, profesor prawa na Uniwersytecie Lwowskim, negując sens egzaminów dla osób ubiegających się po raz pierwszy o pracę w administracji.

¹⁵ Takie postulaty wysuwał m.in. J. Suski, który w 1918 r. podjął pracę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, gdzie głównym jego zadaniem było tworzenie od podstaw struktur policji państwowej rodzącego się państwa polskiego. Prowadził także prace nad nowym podziałem terytorialnym i administracyjnym państwa. Wydał w tym cza-

Problematyką kształcenia urzędników zajmowali się przede wszystkim przedstawiciele środowisk akademickich i urzędniczych. Jako przykład można wskazać B. Markowskiego, który m.in. proponował wprowadzenie naukowego studium dla kandydatów do wyższej służby administracyjnej. Naczelnym zadaniem proponowanego kierunku miało być połączenie wielu wątków z zakresu nauk społecznych, prowadzenie badań naukowych, pogłębianie wiedzy, rozwój nauki oraz „przygotowywanie umysłów słuchaczy do samodzielnego myślenia w zakresie nauk społecznych”¹⁶. Reforma nauki zaproponowana przez Markowskiego wiązała się z zatrudnieniem w przyszłości wykształconych kadr w wymiarze sprawiedliwości, służbie dyplomatycznej i służbie administracyjnej. Jako profesor prawa, prorektor i rektor w Wyższej Szkole Handlowej w Warszawie B. Markowski prowadził jednoroczne studium przygotowawcze o profilu prawno-administracyjnym i ekonomiczno-skarbowym. Doświadczenia wyniesione z działalności urzędniczej¹⁷ wyraźnie przełożyły się na program studiów, który przewidywał takie przedmioty, jak: administracja skarbowa, historia administracji w Polsce i państwach zaborczych, ustrój władz i urzędów skarbowych, prawo, prawo podatkowe, prawo budżetowe, rachunkowość i kasowość państwowa, nauka o pieniądzu i kredycie¹⁸.

Odmienne poglądy reprezentował M. Jaroszyński¹⁹, który uważał, że ze względu na różnorodność zadań realizowanych przez administrację w jej strukturach pracę powinni podejmować absolwenci różnych uczelni i kierunków. Rozwagał także możliwość utworzenia specjalnej szkoły zawodowej kształcącej dla potrzeb administracji.

Ostatecznie w okresie międzywojennym na kilku wyższych uczelniach Warszawy, Lwowa czy Poznania prowadzono w miarę jednolite kształcenie dla potrzeb administracji publicznej, które przerwane zostało w wyniku wybuchu II wojny światowej i okupacji Polski.

Po wojnie, w realiach Polski Ludowej, nastąpiła zmiana ustroju administracji, przebudowa jej struktur tak, by zaplecze kadrowe realizowało zadania nowej władzy politycznej. Dekretami z 1944 i 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych²⁰ zrównano w zasadzie urzędników kontraktowych z mianowanymi, a nomi-

sie swoje pierwsze publikacje na temat administracji samorządu terytorialnego oraz wielokrotnie wznawiane tzw. wykresy, obrazujące zadania i kompetencje samorządów.

¹⁶ J. Główska, *Portrety: Bolesław Markowski*, „Kielce wczoraj dziś jutro”, <http://www.magazynkielce.pl/aktualnosc,42,portrety-boleslaw-markowski.html>.

¹⁷ B. Markowski m.in. pełnił funkcję dyrektora Izby Skarbowej w Kielcach, a we wrześniu 1921 r. Minister Skarbu powierzył mu obowiązki wiceministra, z zadaniem zajęcia się Departamentem Administracyjnym, Podatków i Opłat oraz Departamentem Ceł.

¹⁸ J. Główska, *Portrety...*

¹⁹ M. Jaroszyński – prawnik polski, specjalista prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, członek PAN.

²⁰ Dz. U. Nr 22, poz. 139 ze zm.

nacja pozostała jedynie w służbach specjalnych. Nowela z 1948 r. znosiła wprowadzoną przez ustawę z 1922 r. nazwę „funkcjonariusz państwowy”, a wprowadzała nazwę „pracownik państwowy”, co miało odpowiadać politycznej ideologii równości „mas pracujących”²¹.

Pierwsze lata po zakończeniu II wojny światowej były okresem przejmowania władzy przez partię komunistyczną i budowania aparatu państwowego. W latach 1945–1950 podjęto kroki mające na celu poprawę działalności urzędów, utworzono Biuro Usprawnienia Administracji, które w 1946 r. zastąpione zostało przez Biuro Organizacji i Spraw Osobowych²². Prowadzono także różnorakie akcje, które miały na celu poprawę pracy urzędów i standaryzację procedur, np. wprowadzono ramową instrukcję kancelaryjną, akcję oszczędnościową, normalizację i współzawodnictwo pracy. Dodatkowym sposobem wpłynięcia na lepszą pracę urzędów miały być szkolenia pracowników prowadzone najczęściej w formie kursów. W zamiarze państwa celem szkoleń było uzupełnienie, odświeżenie i unowocześnienie wiadomości fachowych urzędników. W praktyce jednak prowadzono silną akcję ideologiczno-propagandową mającą przekonać przedstawicieli kadr administracyjnych do nowej władzy, a także ich indoktrynować²³. Oczekiwania władzy państwowej wobec administracji i urzędników oparte zostały nie na kryteriach kompetencji i fachowości, ale lojalności i związku politycznego. Niewydolna i upolityczniona kadra pracowników państwowych w okresie powojennym zasadniczo mogła uzyskać wykształcenie:

- w średnich szkołach ekonomiczno-administracyjnych na podbudowie szkoły podstawowej kształcących w systemach dziennych,
- w dwuletnich szkołach administracyjnych kształcących urzędników głównie dla potrzeb urzędów gminnych i miejskich,
- na studiach wyższych, zwłaszcza uniwersyteckich wydziałach prawa i administracji.

Dodatkowo wprowadzano różnego rodzaju formy doksztalcania w postaci ośrodków doskonalenia kadr, kursów i seminariów dla urzędników czy konieczność uzyskania aplikacji administracyjnej. Rozbudowywanie sposobów i form doksztalcania pracowników państwowych związane było z wadami funkcjonującego systemu politycznego, który często utożsamiany był ze słabością zbiurokratyzowanej i niekompetentnej administracji. Jednak w praktyce system szkoleń i różnorodnych sposobów podnoszenia kwalifikacji okazał się również nieefektywny, przede wszystkim ze względu na upolitycznienie kształcenia, związane go z ideologią państwową i prowadzenia kształcenia dla „wskaźników” zamiast w celu rzeczywistego podnoszenia kompetencji zawodowych kadr urzędniczych. Podstawowe cele,

²¹ *Prawo administracyjne...*, s. 199.

²² R. Degen, *Usprawnienia pracy biurowej w polskich urzędach*, w: A. Górak, I. Łucja, D. Magiera, *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, Lublin–Siedlce 2008, s. 540.

²³ *Ibidem*, s. 541.

jakie miało zrealizować kształcenie kadr administracyjnych, nakierowane były na:

- kształcenie socjalistycznej świadomości urzędników państwowych,
- krzewienie wśród urzędników służebnej wobec PZPR i narodu funkcji administracji,
- dostarczenie aktualnej wiedzy merytorycznej z zakresu funkcjonowania administracji,
- kształtowanie umiejętności niezbędnych do wykonywania funkcji urzędniczych²⁴.

Przeprowadzane w latach 70. XX w. reformy administracji, polegające przede wszystkim na wprowadzeniu dwustopniowego podziału administracyjnego kraju (gmin i województw), po raz kolejny zrodziły konieczność dostosowania kompetencji urzędników do nowych obowiązków. Zmiany ustrojowe poprzedzone zostały utworzeniem w 1973 r. uchwałą Rady Ministrów Instytutu Doskonalenia Kadr Kierowniczych Administracji Państwowej. Instytut zajmował się głównie doskonaleniem wyższych kadr urzędniczych w zakresie organizacji, zarządzania, metod i technik pracy kierowniczej i został zlikwidowany w 1990 r., kiedy to utworzono Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Poprawę poziomu funkcjonowania administracji państwowej wprowadzić miała także ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁵, która po kilku nowelizacjach obowiązuje do dnia dzisiejszego. Otworzyła ona nowy okres w rozwoju prawa urzędniczego, stanowiąc jednocześnie przełom w wymaganiach stawianych pracownikom i normowaniu stosunków pracy w administracji państwowej²⁶. Ustawa, wprowadzając odmienną od kodeksu pracy pragmatykę pracowniczą, kończyła okres „swoistego eksperymentu” polegającego na niemal całkowitym zbliżeniu sytuacji prawnej pracowników administracji do sytuacji ogółu zatrudnionych²⁷.

W latach 80. XX w. pojawiły się różne koncepcje kształcenia dla potrzeb administracji. Przykładowo profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego J. Filipek postulował powołanie odrębnej uczelni, w której prowadzono by wielopłaszczyznowe badania nad administracją i która powinna zostać oparta na programie umożliwiającym nabywanie ogólnej i teoretycznej wiedzy. W dalszej kolejności, w zależności od zawodowych potrzeb, teoretyczne przygotowanie powinno zostać uzupełnione specjalistycznymi

²⁴ A. J. Kozłowski, *Stan i perspektywa kształcenia kadr w doświadczeniach Międzywojewódzkiego Ośrodka Doskonalenia Kadr Administracji Rządowej i Samorządów Terytorialnych w Ostrołęce*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 1991, nr 5, s. 163.

²⁵ Dz. U. Nr 31 poz. 214 ze zm.

²⁶ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 51.

²⁷ J. Stelina, w: T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 83–84.

przedmiotami realizowanymi na studiach podyplomowych lub kursach doszkaldających.

Diametralna zmiana podejścia do roli, zadań urzędników i wymagań kwalifikacyjnych nastąpiła w trakcie transformacji ustrojowo-gospodarczej państwa, która rozpoczęła się w 1989 r., co potwierdza postawioną na wstępie tezę, że zmianom politycznej władzy opartej na nowej ideologii, a zwłaszcza tak głębokim jak zmiana ustroju politycznego i gospodarczego, towarzyszą nowe koncepcje dotyczące administracji i tworzących ją urzędników.

Budowanie III Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawnego, opartego na wolności gospodarczej wiązało się ze zmianą oczekiwań wobec administracji i standardów jej funkcjonowania. W dyskusjach, poglądach i postulatach pojawiły się pomijane dotąd kwestie, podkreślano wartości, kompetencje czy etykę zawodową kadr urzędniczych. Zwracano uwagę, że „jakość działań administracji nie zależy wyłącznie od możliwości kontroli, przestrzegania prawa, ilości pieniędzy, lokali, liczby pracowników itd., ale przede wszystkim od urzędników, ich kultury, rozumienia swej roli i odpowiedzialności w całokształcie poczynań państwa i realizacji interesów jednostek. Kryteria kultury zachowania, życzliwość, stosunku do współpracowników i interesantów muszą być zawsze brane pod uwagę”²⁸.

W okresie budowania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego najczęściej pojawiające się dylematy dotyczyły idei pracy urzędnika państwowego, a zwłaszcza odpowiedzi na pytanie, czy tworzyć profesjonalny, apolityczny aparat urzędniczy oparty na ekspertach i menedżerach, czy też dominować powinni urzędnicy ideowo zaangażowani, kierujący się etosem służby publicznej. Odpowiedzią na tak postawione pytania miała być koncepcja kształcenia realizowana przez utworzoną w 1991 r. Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Jej powstanie zainicjował rząd T. Mazowieckiego, wzorując się na francuskiej École nationale d'administration (ENA), z myślą o kształceniu „elity elit” w korpusie służby cywilnej przygotowanej do zarządzania państwem w momencie ustrojowych przemian. Biorąc pod uwagę gwałtowny wzrost zapotrzebowania państwa na nowoczesnych i kompetentnych urzędników, szkoła miała zmienić stare, socjalistyczne kadry na profesjonalną, niezależną i apartyjną administrację. Założono, że nauka w szkole trwać będzie 20 miesięcy, a program kształcenia, wykładowcy, realizowane staże oraz projekty dostosowane będą do pojawiających się potrzeb państwa i realizowanych polityk.

Aktualnie zawodową sytuację pracowników administracji publicznej w Polsce zasadniczo regulują następujące ustawy:

- ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁹,

²⁸ J. Szreniawski, *Wybrane zagadnienia relacji między interesantem a urzędem*, w: *Prawo do dobrej administracji*, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2003, s. 214.

²⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269 ze zm.

- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³⁰,
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³¹.

Warto podkreślić zmianę koncepcji w podejściu do instytucji urzędnika. Przykładowo status pracownika samorządowego zgodnie z założeniem ustawy o pracownikach samorządowych wynika przede wszystkim z miejsca zatrudnienia, a nie z rodzaju wykonywanej pracy. Przesądza o tym art. 2 ustawy, zgodnie z którym pracownikiem samorządowym jest każda osoba fizyczna pozostająca w stosunku pracy z jednostką samorządu terytorialnego.

Bardzo istotne zmiany przyniosła nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z 2015 r.³², która m.in. wprowadziła powołania zamiast dotychczasowych konkursów na kierownicze stanowiska w służbie cywilnej, zlikwidowała także wymóg posiadania przez szefa służby cywilnej co najmniej pięcioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub co najmniej siedmioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych. Zniesiono również wymóg, by nie był on członkiem partii politycznej w okresie pięciu lat poprzedzających objęcie tego stanowiska. Nie może być członkiem partii politycznej wyłącznie w momencie objęcia stanowiska.

Równoległe ze zmianami ustrojowymi następowały przemiany w koncepcjach kształcenia na poziomie szkolnictwa wyższego, które dzięki ustawie z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym³³ uzyskało daleko idącą autonomię wobec państwa – autonomię instytucjonalną oraz znaczną samodzielność jednostek organizacyjnych uczelni (wydziałów). Ich fundamentem stało się wprowadzenie samodzielności i samorządności, co w sferze prawnej przekładało się przede wszystkim się na:

- umożliwienie tworzenia niepaństwowych uczelni wyższych,
- oddanie decyzji merytorycznych w ręce kompetentnych gremiów wyłanianych w demokratycznych wyborach w uczelniach,
- wprowadzenie elementów konkurencji zbiorowej i indywidualnej w pozyskiwaniu środków finansowych, np. grantów badawczych,
- sprowadzenie szczegółowych decyzji finansowych na poziom powstawania kosztów, tzn. do poziomu uczelni,
- upowszechnianie informacji o zasadach, przebiegu oraz wynikach procesów decyzyjnych.

Najbardziej znaczącą zmianą było wprowadzenie zezwolenia na tworzenia uczelni niepaństwowych oraz możliwość ustalania w uczelniach państwowych opłat za studia, zwłaszcza realizowane w formach niestacjonarnych (zaocznych) czy studiów podyplomowych. Nowe rozwiązania dotyczyły też okresu trwania studiów, które na wzór uczelni amerykańskich

³⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.

³¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 ze zm.

³² Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 34.

³³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.

i niektórych europejskich obejmować miały okres trzech lat studiów licencjackich z możliwością podjęcia dalszego kształcenia na uzupełniających studiach magisterskich³⁴. Rozwinięcie takiej koncepcji kształcenia nastąpiło po tym, kiedy Polska włączyła się do Procesu Bolońskiego, a następnie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, to jest od 2010 r.

Powstające w latach 90. uczelnie kształciły głównie na kierunkach ekonomicznych, administracji, pedagogice, politologii czy językach obcych, przygotowując tym samym kadry dla potrzeb administracji. Zgodnie z ustawą podstawowym warunkiem utworzenia kierunku studiów było zapewnienie minimum kadrowego oraz stworzenie programu studiów, który uczelnie do 2007 r. mogły samodzielnie i w zasadzie dowolnie opracować. Taki stan uległ zmianie, kiedy na podstawie art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym³⁵ wprowadzono w celu zapewnienia wysokiej jakości kształcenia standardy nauczania oraz oczekiwane efekty kształcenia, co spowodowało ujednoczenie programów studiów także na kierunku administracja. Tym samym założono, że absolwenci uczelni przygotowujących kadry dla potrzeb administracji publicznej uzyskają podobne wykształcenie. Wprowadzone dla studiów pierwszego stopnia standardy wyróżniały grupę treści podstawowych i kierunkowych. W pierwszej grupie znalazły się takie przedmioty, jak: podstawy prawoznawstwa, historia administracji, nauki o administracji, konstytucyjny system organów państwa, prawo administracyjne, postępowanie administracyjne, organizacja i zarządzanie w administracji publicznej, makro- i mikroekonomia, publiczne prawo gospodarcze. Drugą grupę stanowiły przedmioty: prawo cywilne z umowami w administracji, prawo pracy i prawo urzędnicze, finanse publiczne i prawo finansowe, socjologia i metod badań socjologicznych, zamówienia publiczne, prawo karne i prawo wykroczeń, instytucje i źródła Unii Europejskiej. W programach nauczania musiały znaleźć się także zajęcia z języków obcych, technologii informacyjnej, przedmioty poszerzające wiedzę humanistyczną (szczególnie z zakresu filozofii i logiki prawniczej, etyki i podstaw psychologii) oraz ochrony własności intelektualnej.

Zakładano, że po takich studiach absolwent posiadać umiejętności posługiwania się ogólną wiedzą z zakresu nauk społecznych, zwłaszcza nauk o prawie i o administracji, nabędzie podstawową wiedzę ekonomiczną oraz umiejętności wykorzystania wiedzy w pracy zawodowej z zachowaniem zasad etycznych. Absolwent powinien być przygotowany do pracy urzędniczej w różnych rodzajach administracji publicznej – tak rządowej, jak i samorządowej – oraz do stosowania prawa w instytucjach niepublicznych,

³⁴ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, są to obecnie studia pierwszego i drugiego stopnia.

³⁵ Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm. Standardy nauczania dla kierunku administracja określało rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r., Dz. U. Nr 16, poz. 1166.

a także do samodzielnego doskonalenia i uzupełniania nabytej wiedzy i umiejętności w warunkach postępu procesów integracyjnych w Europie. Założono, że po ukończeniu studiów absolwent powinien rozwiązywać problemy zawodowe, posiadać umiejętności komunikowania się z otoczeniem w miejscu pracy, sprawnie posługiwać się dostępnymi środkami informacji i techniki biurowej, aktywnie uczestniczyć w pracy grupowej oraz organizować i kierować niewielkimi zespołami. Zakładano, że studia powinny przygotować także do samodzielnego podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, wykazywania się znajomością prawa i umiejętnością jego stosowania w praktyce. Standardy kształcenia zakładały konieczność komunikowania się w języku obcym na poziomie B2.

Studia pierwszego stopnia powinny przygotowywać także absolwentów do podjęcia studiów drugiego stopnia, dla których wskazywane rozporządzenie określało grupę treści podstawowych i kierunkowych. Pierwsza z nich obejmowała przedmioty takie jak: zasady ustroju politycznego państwa, postępowanie sędow-administracyjne, fundusze strukturalne i system finansowania projektów Unii Europejskiej, historia myśli ustrojowo-administracyjnej i socjologiczno-ekonomicznej, system ochrony prawnej Unii Europejskiej, zarządzanie zasobami ludzkimi, polityka społeczna i system ubezpieczeń społecznych, publiczne prawo konkurencji, prawo karne skarbowe, socjologia organizacji i przygotowanie projektów Unii Europejskiej.

Założono, że po ukończeniu studiów drugiego stopnia absolwent administracji posiadać będzie umiejętności posługiwania się zaawansowaną wiedzą z zakresu prawa administracyjnego, budżetowania, zarządzania oraz funkcjonowania instytucji w Polsce i Unii Europejskiej, że będzie przygotowany do pełnienia kierowniczych funkcji w służbie cywilnej oraz samodzielnego wykonywania pracy w administracji rządowej, w strukturach samorządowych, służbach administracyjnych podmiotów gospodarczych, instytucjach pozarządowych, administracji specjalnej, administracji prywatnej, placówkach kulturalnych, organach partii politycznych, instytucjach krajowych, a także przedsiębiorstwach współpracujących z krajami członkowskimi Unii Europejskiej i ich organami. Powinien on także posiadać wiedzę pozwalającą na samodzielne rozwiązywanie problemów, organizowanie zespołów pracowniczych i kierowanie nimi przy zachowaniu praw człowieka oraz zasad etycznych i prawnych. Absolwent studiów drugiego stopnia zgodnie z założeniami rozporządzenia powinien nabyć nawyki systematycznego kształcenia i rozwoju zawodowego oraz być przygotowanym do podejmowania wyzwań badawczych i podjęcia studiów trzeciego stopnia.

Rozporządzenie określające standardy kształcenia stosunkowo szybko zostało zastąpione regulacjami wprowadzającymi Krajowe Ramy Kwalifikacji, zawierającymi opis wzajemnych relacji między kwalifikacjami inte-

grujących różne krajowe podsystemy kwalifikacji³⁶. Wdrażanie Ram Kwalifikacji wynikało z postanowień przyjętych podczas Konferencji w Bergen w 2005 r. oraz zaleceń Parlamentu Europejskiego i Rady z 2008 r. dotyczących konieczności podniesienia jakości kształcenia, przejrzystości i porównywalności kwalifikacji w całej Europie. W ślad za Krajowymi Ramami Kwalifikacji zespół ekspertów przygotował „benchmarki”, czyli wzorcowe efekty kształcenia dla kilkudziesięciu kierunków z zakresu wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych prowadzonych na profilu ogólnoakademickim. Na uczelnie został nałożony obowiązek opracowania nowych programów kształcenia, przyporządkowania ich do obszarów i dziedzin nauki oraz obszarowych i kierunkowych efektów kształcenia.

W ten sposób kształcenie na kierunku administracja zostało przyporządkowane do obszarów nauk społecznych, dziedziny nauk prawnych oraz dyscypliny nauki o administracji. Uczelnie, tworząc programy studiów, nie były związane już standardami kształcenia, ale zobowiązane zostały do określenia zakładanych efektów kształcenia, czyli efektów uczenia się. W programach studiów musiały znaleźć się informacje dotyczące tego, co student powinien wiedzieć, umieć, rozumieć czy zademonstrować po ukończeniu określonego poziomu studiów, w zakresie kompetencji ogólnych, jak i kierunkowych. Taka koncepcja zakładała, że punktem tworzenia programów będzie zakładany rezultat, swoista „wartość dodana”, którą absolwent określonego kierunku powinien uzyskać w wyniku prawidłowo prowadzonego procesu kształcenia. Przy takich założeniach uczelnie rozpoczęły tworzenie własnych programów kształcenia, określając w nich zakładane efekty uczenia się.

Analiza losowo wybranych programów kształcenia na studiach pierwszego stopnia, kierunku administracja wykazała, że większość uczelni w zakresie wiedzy wskazuje następujące efekty kształcenia: nabycie podstawowej wiedzy o charakterze nauk o państwie i prawie oraz nauk administracyjnych, podstawowej wiedzy z zakresu prawa cywilnego z umowami w administracji, prawa pracy i prawa urzędniczego, prawa finansowego, publicznego prawa gospodarczego oraz prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, podstawowej wiedzy o typowych strukturach instytucji publicznoprawnych i ekonomicznych ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania administracji publicznej. Efekty kształcenia wskazują także na konieczność rozumienia służebnej roli administracji oraz jej zadań w życiu społecznym, istoty misji administracji publicznej w poszczególnych jej wymiarach, znajomość zasad funkcjonowania struktur administracji w relacjach z jednostką i społeczeństwem, wiedzy z zakresu zarządzania

³⁶ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego, Dz. U. Nr 253, poz. 1520.

publicznego, polityk publicznych oraz procesów decyzyjnych w kontekście mechanizmów rządzenia i administrowania.

W zakresie umiejętności efekty kształcenia wskazują najczęściej na umiejętność: prawidłowego wykorzystywania pojęć właściwych dla języka prawniczego, posługiwania się tekstami aktów normatywnych w odniesieniu do zaistniałego stanu faktycznego, przygotowania projektów decyzji administracyjnych w typowych sprawach, przygotowania typowych umów z zakresu prawa pracy i prawa cywilnego oraz prostych pism procesowych, komunikowania się w języku obcym na poziomie B2.

W zakresie kompetencji społecznych w kierunkowych efektach kształcenia najczęściej wskazuje się: rozumienie konieczności ciągłego uczenia się, pogłębiania nabytej wiedzy i umiejętności oraz nabywania nowych, przygotowanie do pracy urzędniczej oraz w organizacjach i instytucjach różnych sektorów, wykazywanie postawy otwartości i poszanowania dla różnorodnych poglądów, posiadanie świadomości potrzeby komunikacji z otoczeniem społecznym i tworzenia środowiska konsensusu w konfliktowych sprawach w miejscu pracy oraz wynikających z realizacji obowiązków służbowych. W efektach kształcenia wiele uczelni akcentuje konieczność uwrażliwienia się na słuszny i prawny interes jednostek, by przy takim podejściu rozstrzygane były dylematy powstające w trakcie wykonywania obowiązków służbowych, oraz uwzględniania wartości składających się na etos pracownika administracji publicznej. Studenci administracji powinni także prezentować postawy kreatywne w organizowaniu pracy własnej i grupowej, odpowiednio określać priorytety służące realizacji określonego przez siebie lub innych zadania.

Z badań losowo wybranych programów studiów obejmujących plany, efekty kształcenia oraz sylabusy poszczególnych modułów wynika, że większość uczelni prowadzących studia na kierunku administracja wciąż preferuje kanon przedmiotów, które w przeszłości wyznaczały standardy kształcenia oraz stosuje tradycyjne metody dydaktyczne oparte na wykładach i ćwiczeniach. Wyjątek stanowią uczelnie zawodowe, które zobligowane zostały do wprowadzenia profilu praktycznego oraz zapewnienia minimum 50% zajęć w formach praktycznych. Uczelnie zostały zobowiązane także do wprowadzenia trzymiesięcznych praktyk zawodowych oraz współpracy z samorządami, organizacjami pozarządowymi i pracodawcami w tworzeniu nowych miejsc pracy. Dla kształcenia administratywistów istotne są praktyki w instytucjach publicznych, które od czerwca 2015 r. stały się istotnym elementem rządowego programu wyrażonym w *exposé* premiera. Studenci mogą odbywać praktyki w ponad 1500 urzędach administracji państwowej, a same urzędy powinny zgłosić przynajmniej jedno miejsce praktyk na każdych 20 zatrudnionych pracowników.

W podsumowaniu można stwierdzić, że postawiona na wstępie teza została potwierdzona na podstawie opisywanych rozwiązań. Można więc

stwierdzić, że państwo polskie od rozpoczęcia procesu kształtowania nowoczesnej administracji publicznej (w drugiej połowie XVIII w.) nieprzerwanie ingerowało w sposób kształcenia i doboru kadr dla potrzeb administracji tak, by administracja i tworzący ją urzędnicy państwowi czy samorządowi zapewniali realizację jego polityk i akceptowanych standardów. Poziom i sposób realizowanych przez administrację zadań uzależniony jest od wielu czynników, zwłaszcza ustroju politycznego, tradycji, warunków społeczno-ekonomicznych czy sytuacji międzynarodowej. Niewątpliwie wynika także z poziomu tworzących ją kadr, stąd niezależnie od uwarunkowań polityczno-społecznych pojawiały się różne koncepcje dotyczące optymalnych kwalifikacji urzędników. Problem był i jest tym bardziej znaczący, że działalność administracji postrzegana jest zawsze jako działalność prowadzona w imieniu i na rachunek państwa, co dodatkowo podnosi jej rangę.

Bibliografia

- Bałtruszajtys G. (red.), *Z zarysów wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, Warszawa 2008.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Cichoń P., *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim, 1807–1815*, Kraków 2006.
- Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2010.
- Jaroszyński M., *Zagadnienia urzędnicze na obecnym etapie*, „Państwo i Prawo” 1949.
- Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, Poznań 1961.
- Fenichel Z., *Polskie prawo urzędnicze a prawo pracowników prywatnych*, w: *Polskie prawo prywatne i procesowe*, Kraków 1936.
- Gadowska K., *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Kraków 2015.
- Główna J., *Portrety: Bolesław Markowski*, „Kielce wczoraj dziś jutro”, <http://www.magazynkielce.pl/aktualnosci,42,portrety-boleslaw-markowski.html>.
- Górak A., Łucja I., Magiera D., *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, Lublin–Siedlce 2008.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Kodyfikacja etyki w służbie publicznej – doświadczenia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej*, „Diamertos” 2010, nr 20.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Kozłowski A. J., *Stan i perspektywa kształcenia kadr w doświadczeniach Międzywojewódzkiego Ośrodka Doskonalenia Kadr Administracji Rządowej i Samorządów Terytorialnych w Ostrołęce*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 1991, nr 5.
- Kurtyka J., *Władza i klientela*, „Roczniki Historyczne” 2003, nr 62.
- Liszczyński T., *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005.

- Liszczyński T., *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010.
- Malec J., *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Kraków 2003.
- Pawłowski J., *Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, „Serwis Służby Cywilnej”, <https://dsc.kprm.gov.pl/historia-systemu-sluzby-cywilnej-w-polsce-0>.
- Starościk J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.
- Szreniawski J., *Wybrane zagadnienia relacji między interesantem a urzędem*, w: *Prawo do dobrej administracji*, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2003.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze II Rzeczypospolitej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006.
- Stelina J. *Stosunek służbowy*, w: T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Zieleniewski L., *Prawo urzędnicze*, Kraków 1937.
- Zimmermann J., Suwaj P. J. (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.

Koncepty kształcenia kadr dla potrzeb administracji publicznej jako element polityk państwa

Streszczenie

W opracowaniu postawiono tezę, że w interesie państwa jest tworzenie takiego korpusu urzędniczego, który będzie w stanie w sposób efektywny służyć władzy poprzez realizację założonych przez państwo koncepcji politycznych, gospodarczych czy społecznych. Wykazano, że bez względu na okres historyczny, ustrój polityczno-ekonomiczny czy stopień rozwoju demokracji państwo prowadzi świadomą politykę w zakresie kształcenia i innych wymagań stawianych urzędnikom administracji publicznej, wpływając tym samym na poziom zasobów kadrowych, ich kwalifikacje i zasady doboru.

Słowa kluczowe: korpus urzędniczy, kształcenie urzędników, administracja publiczna

Concepts for the Education and Training of Public Administration Personnel as an Aspect of State Policies

Abstract

The premise of this study is that it is in the state's interest to create a corps of officials that will be able to effectively serve the authorities by accomplishing the political, economic or social ideas conceived of by the state.

It has been shown that regardless of the historical period, political-economic system or development status, a democratic state pursues a conscious policy on training and other requirements for public officials, thus affecting the level of human resources, their qualifications and rules for their selection.

Keywords: corps of officials, training of officials, public administration