

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 331.108.45:172]:323-057(477)

Є. М. Хриков

доктор педагогічних наук, професор,
завідувач кафедри публічної служби
та управління навчальними й соціальними закладами
Луганського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕТИЧНЕ НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті узагальнено досвід 25 країн з організації етичного навчання публічних службовців. Схарактеризовано типові особливості етичного навчання публічних службовців цих країн. Визначено найбільш перспективні напрями використання досвіду організації етичного навчання публічних службовців в Україні.

Ключові слова: етичне навчання, публічні службовці, досвід, напрями подальшого розвитку.

Постановка проблеми. Модернізація діяльності публічної служби є умовою подальшого прогресу України. На цьому шляху провідну роль може виконати пошук та запровадження більш ефективних засобів розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Одним із таких важливих засобів є організація етичного навчання публічних службовців, поширеного у більшості країн світу. Використання досвіду інших країн може прискорити розвиток етичного навчання публічних службовців України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз публікацій 15 фахових видань за останні 5 років свідчить про наявність незначної кількості робіт із зазначеної проблеми науковців Т.Ю. Витко, І.М. Попової, Г.О. Сабадош, Т.О. Панфілової [8; 11; 12], у яких розглянуто деякі аспекти етичної інфраструктури, кадрової політики, підготовки магістрів для публічної служби та підвищення кваліфікації публічних службовців. У вітчизняному науковому дискурсі відсутні публікації, в яких проаналізовано досвід етичного навчання публічних службовців у інших країнах.

У сучасному світі видається 51 журнал із проблем етики, зокрема етики управління. На сторінках часописів є значна кількість наукових

робіт із тих чи інших аспектів проблеми етичного навчання (Г.Б. Адамс, Д.Л. Бальфур, Э. Берман, С. Фокс, Дж. Мессхалк, А. Хейка-Экинс, Дж. Уэст тощо). Окрім того, ресурси Інтернету містять численні матеріали з практичних аспектів організації етичного навчання публічних службовців майже всіх країн світу. Під час дослідження було проаналізовано досвід вирішення проблем етичного навчання публічної служби у трьох групах країн: розвинених, тих, що нещодавно вступили до ЄС, тих, що орієнтуються на досвід розвинених країн (США, Австрія, Вірменія, Азербайджан, Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово, Латвія, Литва, Македонія, Молдова, Панама, Румунія, Сербія, Сінгапур, Таджикистан, Індонезія, Іспанія (Каталонія), Туреччина, Чорногорія, Україна, Філіппіни, Хорватія, Естонія). Наявна інформація створює сприятливі умови для узагальнення досвіду етичного навчання публічних службовців у світі.

Мета статті – проаналізувати, узагальнити досвід інших країн та визначити напрями подальшого розвитку етичного навчання публічних службовців України.

Виклад основного матеріалу. Найбільш розвинутою у світі є система етичного навчання публічних службовців у США. Етичне навчання публічних службовців у цій країні є обов'язко-

вим. Офіс урядової етики США (OGE) розробив портфель освітніх програм, які співробітники агентства з етики можуть використовувати під час проведення обов'язкового початкового і щорічного навчання етики [7].

Курс базової етики для державних службовців спрямований на ознайомлення, поліпшення й узагальнення знань службовців про чесність і боротьбу з корупцією. У цьому сенсі він прагне просувати норми поведінки та заборони, а також інформувати учасників про вплив корупції, надаючи їм необхідних навичок для запобігання, виявлення і повідомлення про неї.

США беруть участь у запровадженні етичного навчання в країнах Центральної Америки та Карибського басейну. Для нашої країни цікавим може бути досвід організації віртуального тренінгу для публічних службовців. Зміст такого віртуального тренінгу сфокусовано на міжнародних стандартах, установлених Конвенцією ООН проти корупції. Ці параметри були переведені на доступну мову, а практичні аспекти представлено у вигляді відеороликів. Курс призначений для будь-якого державного службовця (незалежно від рангу або рівня). Головні характеристики курсу: приблизна тривалість 2 години; 100% онлайн-курс; має 4 модулі; містить 39 практичних відео-кейсів; передбачає Інтерактивні дії; базується на багатофункціональній платформі; має доступність 24/7; передбачає автоматичну генерацію сертифікатів; передбачає онлайн реєстрацію користувачів, управління статистикою. Цей тренінг уже запроваджено у Панамі [2].

Країною з одним із найнижчих рівнів корупції є Сінгапур, у якому сформовано цілісну систему навчання державних службовців. Процедура навчання і підвищення кваліфікації державних службовців у Сінгапурі поділяється на п'ять основних етапів, які містять і етичні проблеми:

- первинне: його організують для посадових осіб, які збираються приступити до роботи (протягом одного-трьох місяців), а також для тих, хто нещодавно був переведений у новий офіс;

- базисне: проводиться для співробітників на першому році служби;

- підвищення кваліфікації: на цьому етапі проводиться додаткове навчання посадових осіб (між першим та третім роком служби), щоб максимізувати індивідуальні навички та здібності;

- розширення: на цьому етапі офіційні особи мають можливість вийти за рамки своїх конкретних посад і виконувати інші відповідні завдання, коли це необхідно;

- підвищення спроможності: тренінг спрямований на розвиток спроможності офіційних осіб виконувати свої поточні завдання і відповідати майбутнім вимогам [4].

Невипадково у цій країні визнано, що етичне навчання має бути важливою і невід'ємною частиною підготовки державних службовців. У цій країні поширюються два підходи до управління організацією державного сектора: орієнтований на користь етичних норм, правил та орієнтований на користь етичних принципів особистості.

Забезпечення дотримання норм та правил передбачає використання зовнішнього контролю за поведінкою державних службовців (неетичними діями). Інструменти, типові для цього підходу, містять у собі законодавчі документи, етичні кодекси та дослідження, широкі механізми контролю та наявність централізованих установ із широкими повноваженнями щодо контролю.

Підхід, заснований на етичних принципах, фокусується на внутрішньому самоконтролі, саморозвитку державних службовців, а також заснований на таких двох компонентах, як моральна свідомість і моральна діяльність. Передбачається, що моральна свідомість окремого державного службовця може бути розвинена шляхом культивування необхідних цінностей та норм, а також завдяки розвитку суспільного життя, необхідного для застосування цих цінностей у робочих ситуаціях. Етичну поведінку службовця можна стимулювати і покращувати за допомогою інтерактивних навчальних сесій, семінарів й індивідуальних занять.

Для підготовки державних службовців у Сінгапурі використовують обговорення в малих групах, тематичні дослідження, дослідницькі роботи і лекції.

Тематичні дослідження надають реальні сценарії прийняття рішень, у яких застосовуються моральні цінності та принципи, вони також ілюструють складну і неоднозначну інформацію, пов'язану з етичним вибором.

У Європі програми з етики орієнтовані або на підтримку реформ державного управління, підвищення якості державних служб й зосереджуються на правилах і нормах адміністративної поведінки та спрямовані на всіх публічних службовців, або на підтримку боротьби з корупцією. Останні програми зосереджені на корупційних ризиках і спрямовані на окремі ризики певних груп публічних службовців.

Для етичного навчання визначено компетентності, на формування яких спрямована підготовка службовців: 1) уміння визначати та формулювати моральні проблеми; 2) уміння міркувати про моральні проблеми; 3) здатність прояснювати свої моральні потреби. Для досягнення цих цілей використовують два підходи до навчання. Одним із них є теоретичний (нормативний) підхід. Його мета – дати знання про етичні теорії, принципи, норми та навчити учасників приймати та використовувати ці норми. Інший підхід робить акцент на впливі на поведінку за допомогою навчання учасників логічно й критично думати про етичні проблеми, вирішуючи етичні дилеми. Поєднання цих підходів мають використовуватися в програмах навчання етики відповідно до потреб навчальної групи [3].

Поширеною є така точка зору, що етичне навчання має бути спрямоване на формування певної провідної якості особистості: чесності, відповідальності або протидії корупції.

Але визнаною в Європі є точка зору про те, що етичне навчання саме по собі не може дати стійких результатів, особливо в країнах із високим рівнем корупції. Пояснити це намагаються тим, що у керівників цих країн не вистачає політичної волі та досвіду організації такого навчання. Відсутність участі в етичному навчанні політиків є однією з основних перешкод, що призводять до низького рівня мотивації серед інших представників влади до такого навчання. Несформованість в етичному навчанні «лідерства зверху», а також культурне середовище, в якому корупція є нормальним способом ведення справ, може пояснити, чому навчання етики залишається формальним і непопулярним, не робить практичного впливу на поведінку державних службовців.

У світі є певні розбіжності у тому, хто організує навчання з етики. Так, наприклад, в Естонії таке навчання координує та фінансує міністерство фінансів. У Туреччині рада з етики для державних посадових осіб є провідною установою в організації навчання з етики, окрім того, в державних установах створено комісії з етики, які несуть відповідальність за забезпечення навчання з етики [6]. На Філіппінах організацією навчання державних службовців займається комітет зі зв'язків із громадськістю [4]. У Латвії є спеціальні навчальні курси для співробітників на спеціальних посадах (прокурори й судді, відповідальні за державні закупівлі тощо).

Організатором етичного навчання може бути й певний антикорупційний інститут, орган державної служби або установа, що надає фінансування для навчання. Але ідея про необхідність органу, який інтегрує організацію етичного навчання на всіх рівнях та всіх установах публічної служби, є широко визнаною.

Агентства державної служби, які існують у країнах, несуть відповідальність за кадрову політику, але у них також є багато інших обов'язків, а навчання з етики не є пріоритетом для них. Антикорупційні агентства спрямовані на запобігання корупції та одним із пріоритетних завдань мають підготовку з етики, проте не мають відповідних ресурсів та навичок працівників для самостійного забезпечення такого навчання.

Безпосередньо проводять навчання різні установи: антикорупційні установи, агентство державної служби або такі навчальні заклади, як академія державної служби або інші академічні установи. До проведення занять залучають приватних та іноземних консультантів, науковців, викладачів закладів вищої освіти.

Окрім того, окремі державні установи та місцеві адміністрації можуть мати свої власні етичні програми. У тих країнах, де немає спеціалізованих навчальних закладів для державних службовців, важливу роль відіграють відділи кадрів публічних установ, які мають великі потенційні можливості, але не завжди їх реалізують.

Однією з умов ефективності етичного навчання фахівці розглядають тісну співпрацю між організацією, яке надає навчання, і агентством, яке на державному рівні координує таке навчання, що дозволяє розробляти гнучкі навчальні плани.

Окрім того, є думка, що етика має бути інтегрована в повсякденне управління державною установою та її керівники мають бути зобов'язані просувати етику у своїх організаціях. Керівникам важливо забезпечити практичне регулювання поведінки службовців у ситуаціях, коли офіційні правила суперечать поширеним у суспільстві традиціям, що особливо важливо в країнах із високим рівнем корупції.

Частіше за все закони країн не вимагають обов'язкового етичного навчання публічних службовців. Тільки в декількох країнах (США, Сінгапур, Туреччина) етичне навчання є безпосередньо обов'язковим згідно із законом. У Туреччині навчання етики з 2009 року проводиться для всіх державних чиновників, що працюють як на центральному, так і на місцевому рівні [6].

Підготовка державних службовців на індонезійській державній службі складається з двох основних методів: підготовка до вступу на роботу і навчання на робочому місці [4].

В Естонії навчання публічних службовців з етики є добровільним, а численні державні установи мають власні «відділи навчання без відриву від виробництва», які відповідають за забезпечення етичного навчання.

Окрім того, є непрямі юридичні вимоги з навчання з етики. Наприклад, у Сербії закон про державних службовців визначає, що служба управління людськими ресурсами має організувати професійну підготовку державних службовців, особливо у сфері боротьби з корупцією; у Хорватії уповноважені з етики призначаються відповідно до закону про державну службу, вони зобов'язані брати участь у комплексних програмах чесності; у Боснії та Герцеговині є юридичне зобов'язання інформувати всіх працівників та представників громадськості про основні принципи етики (Закон про державну службу ст. 50); навчання за Кодексом поведінки є правом кожного державного службовця в Іспанії; у Латвії антикорупційні принципи та антикорупційна програма мають містити навчання вимогам етики [3].

На додаток до прямого або непрямого визначення вимог із навчання етики, встановленого законом, можуть існувати інші підходи, щоб забезпечити офіційну основу для такого навчання. Ними є кодекси етики та статuti окремих державних установ. Рекомендують організувати таке навчання численні міжнародні організації, донорські агентства, які підтримують такі тренінги в країнах-одержувачах допомоги.

У США, Туреччині, Австрії, Естонії, Литві, Чорногорії, Сербії, Іспанії навчання з питань етики надається політичним посадовим особам. Австрія, Хорватія, Естонія, Македонія, Латвія, Румунія, Сербія, Туреччина організують навчання державним посадовим особам на місцевому рівні, вміщуючи регіональні адміністрації та муніципалітети.

У більшості країн ЄС усі нові державні службовці мають пройти етичне навчання, його мають пройти старші посадові особи та керівники структур зі значними корупційними ризиками.

Тільки в деяких країнах (Естонія, Хорватія, Молдова і Туреччина) навчання етики проводиться для працівників, які не мають статусу державних службовців, але можуть працювати в таких секторах із високими ризиками корупції, як охорона здоров'я, освіта [3].

Ефективність навчання залежить від використання сучасних методів навчання. Вивчення досвіду різних країн свідчить про поєднання теоретичного та практичного навчання, використання конференцій та лекцій, семінарів та тренінгів, інтерактивних методів і тематичних досліджень, Інтернет-навчання, симуляторів, рольових ігор, навчальних фільмів, групової роботи, обговорення та дискусій, розробки етичних дилем, розгляду проблем із позицій різних учасників етичної ситуації, складання індивідуальних планів дій у галузі етики для учасників програми навчання і додаткового навчання на робочому місці для підтримки реалізації таких планів, обговорення бар'єрів, які були виявлені за умов реалізації дій, запропонованих в індивідуальному плані, надання один одному підтримки в реалізації. Фахівці з етичного навчання вважають, що інтерактивні та індивідуальні практичні методи можуть бути більш корисними для навчання цінностям та етичної поведінки в ситуаціях корупційного ризику.

Складним завданням є оцінка ефективності етичного навчання. Сучасні методики оцінки зосереджуються в основному на таких результатах, як кількість державних службовців, які пройшли навчання. Прямих доказів того, що навчання призвело до поліпшення етичної поведінки серед цільової групи державних службовців, як правило, не існує. Загальний вплив етичного навчання можна оцінити тільки в довгостроковій перспективі.

Використовують також оцінку результатів навчання його учасниками за розробленою формою. Оцінка впливу навчання на результати роботи підрозділу передбачає використання методів етичної експертизи, етичного спостереження, інтерв'ю.

Для визначення потреб в етичній підготовці багато країн використовували опитування або дослідження, які дозволяють проаналізувати чесність державних чиновників, довіру громадян до державного управління, поширеність корупції та інші пов'язані з цим показники. У США широко використовують тести чесності [5].

Є різні підходи до проведення таких опитувань. У деяких країнах спеціалізовані антикорупційні органи проводять спільні антикорупційні дослідження, які можуть також використовуватися для планування навчання етики (Іспанія, Литва, Чорногорія). У інших країнах уряди використовують різні обстеження, що прово-

дяться на замовлення центрального уряду або окремих міністерств та дослідницьких інститутів (Австрія, Румунія і Хорватія). Деякі країни покладаються суто на неурядові опитування (США, Молдова) або опитування, проведені різними програмами, які підтримують донори (Вірменія).

Тільки в деяких країнах (Туреччина, Естонія, Хорватія, Молдова) навчання з етики проводиться не тільки в державному секторі, а й із працівниками, які не мають статусу державних службовців, але можуть працювати в таких секторах із високими ризиками корупції, як охорона здоров'я, освіта.

Тривалість вступної етичної програми становить від півдня-трьох днів до трьох місяців. До організації навчання залучають тренерів, які спеціалізуються на етичному навчанні, вчених, міжнародних експертів. Досвід кількох країн (наприклад, Естонії, Іспанія) свідчить, що, коли інструктори з установ, що займаються питаннями етики, працюють у тісному контакті з керівниками установ, у яких проводиться навчання, то вони досягають кращих результатів.

Аналіз навчально-тематичних планів підвищення кваліфікації, поширених в Україні, свідчить про те, що навчання з проблем етики обмежується тільки питаннями протидії корупції та значно відрізняється від відповідної роботи в інших країнах. Про недостатню увагу до проблем етики публічних службовців свідчить аналіз освітньо-професійних програм підготовки магістрів публічної служби в Україні. Розгляд проблем етики публічних службовців передбачає тільки тема, присвячена протидії корупції, такої навчальної дисципліни, як «Публічна служба» і тільки поодинокі магістратури в країні мають у навчальних планах окрему дисципліну «Етика публічної служби» [9; 10].

На публічній службі в Україні не сформовані традиції організації самоосвіти службовців і вона відбувається переважно стихійно, спрямована переважно на вивчення змін у законодавстві країни. Проблема організації самоосвіти публічних службовців потребує як теоретичної розробки, так і практичної підготовки керівників публічних службовців до її реалізації.

Висновки і пропозиції. Узагальнення досвіду різних країн дозволяє визначити головні особливості етичного навчання публічних службовців: чітке визначення мети навчання його диференціація залежно від часу роботи на публічній службі, спрямованості діяльності,

особливостей установи, наявних етичних проблем; аналіз ефективності етичного навчання та рівня етики публічних службовців; використання різних термінів навчання (від добових до занять протягом 3 місяців); наявність державного органу, який координує організацію навчання; використання широкого переліку форм та методів навчання, які забезпечують теоретичну та практичну етичну підготовку; залучення до організації навчання різних категорій фахівців-тренерів, публічних службовців, учених, міжнародних експертів; переорієнтація навчання на профілактику порушень етики; орієнтація як на обов'язкову, так і на добровільну участь у навчанні; переважна орієнтація на навчання публічних службовців, а в деяких країнах – на представників інших професій, пов'язаних із корупційними ризиками.

Визначені особливості етичного навчання є перспективними для запровадження в Україні. Але на першому етапі доцільно конкретизувати функції державних структур щодо організації етичного навчання, розробити типові навчальні програми, тренінги. На другому етапі – створити державний орган, який буде відповідати за організацію етичного навчання, розробити та запровадити методи оцінки якості етичного навчання, зробити його обов'язковим.

Актуальною проблемою для подальшого дослідження є з'ясування причин різної ефективності етичного навчання в країнах із різним рівнем корупції.

Список використаної літератури:

1. Acar M. Ozgur H. Training of Civil Servants in Turkey: Progress, Problems, and Prospects International Journal of Public 27(3-4) · December 2004. URL: https://www.researchgate.net/publication/228124750_Training_of_Civil_Servants_in_Turkey_Progress_Problems_and_Prospects.
2. ARAC launches the Basic Ethics Course for Public Servants: "A Tool to Prevent Corruption". URL: https://www.unodc.org/ropan/en/arac-launches-the-basic-ethics-course-for-public-servants_a-tool-to-prevent-corruption.html
3. Ethics Training for Public Officials. A study prepared by the OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, a joint EU-OECD initiative, principally financed by the EU, in co-operation with the OECD Public Sector Integrity Network. OECD 2013. 76 с. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>.

4. Human Resource Development and Training of Civil Servants in the Public Service of some ASEAN countries. URL: <http://caicachanhchinh.gov.vn/Plus.aspx/en/News/71/0/109025/0/356>. ACEAN
5. Local Government Ethics Training. URL: <http://icma.org/local-government-ethics-training>.
6. The four system studies: legal and institutional infrastructure of ethical administration in Turkey report prepared by: Ugur OMURGONULSEN Short-Term expert February 2009. URL: <https://rm.coe.int/16806eef50>.
7. The U.S. Office of Government Ethics (OGE): URL: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Resources/Ethics+Training+Tools+and+Templates>.
8. Витко Т.Ю. Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5
9. Методичні рекомендації щодо забезпечення самостійної роботи з дисципліни «Етика державного службовця» (для бакалаврів) Київ: МАУП. 2016. 25 с.
10. Панфілова Т.О. Етика державного управління: методичні рекомендації. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 44с.
11. Попова І.М. Підготовка кадрів публічних службовців в Україні: нове бачення перспектив. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_21.
12. Сабадош Г.О. Адміністративно-державний менеджмент як інструмент реорганізації системи державного кадрового забезпечення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 4, 2014. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=4&y=2014>.

Хрыков Е. Н. Этическое обучение публичных служащих: опыт для Украины

В статье обобщен опыт 25 стран по организации этического обучения публичных служащих. Охарактеризованы типичные особенности этического обучения публичных служащих этих стран. Определены наиболее перспективные направления использования опыта организации этического обучения публичных служащих в Украине.

Ключевые слова: этическое обучение, публичные служащие, опыт, направления дальнейшего развития.

Khrykov Ye. M. Ethical training of public servants: experience for Ukraine

The article summarizes the experience of 25 countries in organizing ethical training of public servants. Typical features of ethical training of public servants of these countries are described. The most perspective directions of using the experience of organizing ethical training of public servants in Ukraine are determined.

Key words: ethical training, public servants, experience, directions of further development.