

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

No. 08

Необхідність та функції кодексів етичної поведінки



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



Norwegian Ministry
of Defence

ЦЕНТР З РОЗБУДОВИ ДОБРОЧЕСНОСТІ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ

Центр з розбудови доброчесності в оборонному секторі (ЦДОС) здійснює сприяння доброчесності, боротьбі з корупцією та належному врядуванню в оборонному секторі. Центр співпрацює з норвезькими та міжнародними партнерами з метою підвищення рівня компетентності, інформування і надання практичних засобів для зменшення ризику корупції. ЦДОС було створено Міністерством оборони Норвегії у 2012 році і офіційно призначено Очільником Департаменту НАТО з питань нової дисципліни, утвореної завдяки Програмі з виховання доброчесності у 2013 році. Зараз Центр є інтегрованою частиною МО.

Думки, висловлені у цьому буклеті, належать його автору і можуть не співпадати з точкою зору і не повинні розглядатися як такі, що відображають точку зору Міністерства оборони Норвегії.

ПРО АВТОРА

Франсіско Кардона (Francisco Cardona) – асоційований міжнародний експерт ЦДОС. Кардона є відомим фахівцем з розроблення та оцінювання реформ державної служби і державного управління, адміністративного права і правосуддя, антикорупційної політики та інституційного розвитку. Його досвід включає роботу як на батьківщині – в Іспанії, де він зробив кар'єру у державній службі, так і у міжнародних організаціях, таких як ОЕСР та програма SIGMA, де він протягом 15 років працював старшим політичним аналітиком у сфері державного врядування. Під час роботи в SIGMA він надавав рекомендації щодо перехідного етапу в країнах Центральної та Східної Європи та Північної Африки щодо реформування та демократизації їхніх державних інституцій. Після завершення своєї роботи в ОЕСР у

2013 році, Кардона працював позаштатним консультантом декількох організацій. Крім роботи в ЦДОС, він надавав консультативну допомогу в сферах своєї відповідальності для Світового Банку, ПРООН, ОЕСР, ОБСЄ, НАТО, Ради Європи, Європейського парламенту, Балканської регіональної школи державного управління, Народної академії Бернадотта в Швеції, ADETEF Франції, Європейського Інституту державного управління в Барселоні та інших інституцій, які займаються питаннями Східної Європи, Центральної Азії, Африки південніше Сахари, Латинської Америки та Карибського регіону. Він отримав освіту юриста (Університет Валенсії, 1976 рік) і має декілька післядипломних ступенів аспірантури з державного управління.

ПЕРЕДМОВА

ЦДОС має за честь публікувати восьмий буклет серії «Посібник з належного управління» (ПНУ). Метою Посібника з належного управління ЦДОС є ознайомлення з ключовими питаннями в сфері належного управління широкою аудиторії у короткому та доступному до читання форматі. Посібники в основному стислі, але, в той же час, викладені в них питання занадто не спрощуються.

В цьому, восьмому, ПНУ – «Необхідність та Функції Кодексів Етичної Поведінки» - буде обговорено роль етики в державному секторі з зосередженням на концепції етики та яким чином уряди можуть покращити етичні стандарти в рамках бюрократичних систем. Дискусія буде стосуватися двох головних моделей кодексів поведінки:

1. Кодексу, який виникає з культурного підходу до етики, що ґрунтується на дотриманні, та
2. Кодексу, що виникає з культурного підходу, який ґрунтується на добросовісності і основою якого є прагнення, коли мета етики полягає у заохоченні державних службовців до належної поведінки.

Роль етичної поведінки у державному секторі може розглядатися як укріплення законності державних інституцій через використання неупереджених професійних суджень, як основи для прийняття рішень. Ті, хто діє від імені дер-

жавних інституцій мають бути відкриті для суспільства в цілому та відверті у своїх відповідях на запитання від суспільства. В цьому контексті наявність керівництв з етики для становлення як менталітету, так і професійної поведінки тих, хто є складовою процесу прийняття державних рішень, має вагомий важливість. Кодекси етики можуть служити корисним інструментом задля обмеження неетичної поведінки в межах державного сектору. Однак, такий інструмент є більш ефективним, коли він є частиною організаційної політики структури. Це, в свою чергу, вимагає постійного розширення обізнаності та навчання щодо змісту та використання цих кодексів. Для прискорення розуміння та прийняття кодексів поведінки серед тих, кому вони передбачені, необхідно залучати державних службовців усіх рівнів до процесу проектування та розробки цих кодексів.

«Посібник про «Необхідність та функції Кодексів Етичної Поведінки» був підготовлений Франсіско Кардона. ЦДОС буде вдячним за отримані відгуки після ознайомлення з посібником. Осло, 13 серпня, 2019 рік



Пер Крістенсен

Директор

ЗМІСТ

1. РЕЗЮМЕ	3
2. РОЛЬ ЕТИКИ В УРЯДІ ТА ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	4
3. УРЯДОВА ПРОГРАМА З ПОКРАЩЕННЯ ЕТИЧНИХ НОРМ.....	9
4. ЩО ТАКЕ КОДЕКС ПОВЕДІНКИ? ФОРМУЛЮВАННЯ, РЕАЛІЗАЦІЯ ТА МЕТОДИ ВИКОНАННЯ.....	11
5. ДВІ ГОЛОВНІ МОДЕЛІ КОДЕКСУ ПОВЕДІНКИ	12
ВИСНОВОК / РЕКОМЕНДАЦІЇ	14
Посилання	15

1. Резюме

Роль етичної поведінки у державному секторі може розглядатися як укріплення законності державних інституцій через використання неупереджених професійних суджень, як основи для прийняття рішень. Ті, хто діє від імені державних інституцій, мають бути відкритими для суспільства в цілому та відверті у своїх відповідях на запитання від суспільства. В цьому контексті, наявність керівництв з етики для становлення як менталітету, так і професійної поведінки тих, хто є складовою процесу прийняття державних рішень, має вагомую важливість. Кодекси етичної поведінки можуть служити корисним інструментом задля обмеження неетичної поведінки в межах державного сектору.

Однак, такий інструмент є більш ефективним, коли він є частиною організаційної політики структури. Це, в свою чергу, вимагає постійного розширення обізнаності та навчання щодо змісту та використання цих кодексів. Більше того, для прискорення розуміння та прийняття кодексів поведінки серед тих, кому вони передбачені, необхідно залучати державних службовців усіх рівнів до процесу проектування та розробки цих кодексів.

Франсіско Кардона*

Міжнародний консультант. Юрист,
Старший експерт з державного управління та менеджменту

2. РОЛЬ ЕТИКИ В УРЯДІ ТА ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

В сфері належного управління та державного адміністрування етична поведінка може сприйматися як комплекс цінностей, відносин та стандартів, які служать в якості керівництва з поведінки для державних службовців. Мета етики полягає у забезпеченні того, щоб дії державних представників були спрямовані на захист державних інтересів – загального блага. Етика в державному секторі – це ряд принципів, цінностей та стандартів, які знаходяться на чолі процесу прийняття рішень та поведінки, притаманної професійному функціоналу державних чиновників. Тому, етична поведінка повністю пов'язана з професіоналізмом в державному секторі.

Ми можемо сперечатися з Ротстайном та Сораком (2017 рік) з приводу того, що повага етичних стандартів та компетентність державних службовців є критичними факторами для громадян, коли вони оцінюють правомірність урядів та державних інституцій. Професіонали, наймані в державному секторі, часто володіють багатьма дискреційними повноваженнями (це стосується функцій, які виконують в своїй роботі судді, лікарі, служба безпеки, вчителі та інші державні службовці). Законодавство та юри-

дичні норми не є точними механізмами, а реалізація їх не обов'язково відбувається прямим способом. Здатність державних службовців приймати рішення в узгодженні з принципами, які описані в законі, має бути супроводжена етичними цінностями. Це важливо як для громадян, так і для усієї легітимності політичної системи в очах суспільства (Ротстайн та Сорак, 2017 рік). Дискреційні повноваження без етичної бази – потужних методичних документів, основою яких є етичні цінності – можуть мати руйнівні негативні наслідки на суспільство та соціальну структуру.

**Погляди та думки, представлені в цьому документі, належать автору і можуть не поділятися Центром з питань доброчесності в оборонному секторі (ЦДООС) та Міністерством оборони Норвегії.*

На рівні управління країною державні службовці також надають обраним політикам аналітичні дані та поради під час підготовки законів та політик. Головним чином такі рекомендації та професійні знання вони ґрунтують на дослідженнях та інформації, отриманої від експертів. В демократичних суспільствах важлива роль державних службовців високого рівня полягає у передачі цих професійних знань обраним полі-

тикам. Для політика, обраного законним методом, дуже важливо, що ця рекомендація, надана державним службовцем, є неупередженою і, що державні службовці діють в межах кодексу етики, що і запобігає просуванню своїх особистих ідеологічних мотивів та інтересів. Бюрократична етика є фундаментальною основою для того, щоб у комплексному середовищі, яке характеризується певною невизначеністю, політики отримали правдиву інформацію про альтернативні політичні документи та дії.¹

Професійна державна служба це ключ до зниження корупції. Професійна бюрократія, де державні службовці наймаються на роботу виключно з огляду на свої професійні якості та вміння, а не з огляду на свою професійну лояльність або зв'язки з політиками чи з зацікавленими сторонами, є важливою для обмеження корупції (Кардона та Еріксен, 2015 рік). Професіоналізм укріплює потенціал державних службовців у використанні своїх талантів та неупередженого судження задля служіння загальному або державному добробуту.

Професійна оцінка з боку державних службовців є важливою для зміцнення морального та етичного розуміння того, що є правильним та неправильним у щоденному виконанні державних функцій. Професійне судження можна пояснити як використання експертного аналізу, знань та досвіду, основою яких є етичні стандарти та юридична база, а результатом яких є прийняття інформативних рішень у діяльності, що є

доречними у певному та часто амбіціозному середовищі (за основу узято Іван, 2016 рік). Професійне судження (оцінка) «не є ані методом простого використання загальних правил щодо певного випадку, ані питанням усього лише інтуїції, це є процес привнесення послідовності у сферу конфліктних цінностей в рамках загальних правил і з чутливістю до високо контекстуальних фактів та середовища» (Крус, 2011 рік).

Професійне судження, ґрунтоване на фактах, можна визначити, як сумлінне використання найкращих практик в рамках професійної сфери, поєднане з сьогоденними знаннями, для прийняття рішень.

Як зазначили Вібек та Турні (2017 рік) в контексті поєднання реалізації політики захисту дітей в Норвегії та Англії, існує велика потреба у розвитку стійких методів задля прийняття вірних дискреційних рішень. У реалізації оборонної політики у напрямку, який автори, через свою складність, назвали «злободенна проблема», роль професійного судження набуває надзвичайної важливості. Але, як пропонує норвезький досвід, «необмежене або безперешкодне використання професійного судження є потенційно такою ж проблемою, як і покладання на протоколи та процедури». Яким же чином тоді ми маємо окреслити використання професійного судження так, щоб воно набуло гнучкої та чутливої форми з огляду на особливості унікальних ситуацій, описаних практиками, але, тим не менш, стало надійним, стійким та підзвітним процесом? Відповідь, надана Вібеком та Турні, полягає у пропозиції підходу, який вони назвали «Обґрунтоване професійне судження» (ОПС) – характеризується «міцною відданістю епістемологічній підзвітності та епісте-

¹ Таке спостереження стосується усіх видів ситуацій та державних питань. Теорель (2015 рік), наприклад, у своїх дослідженнях прийшов до висновку, що однією з причин, через яку спалахують війни між країнами, є те, що політично наймані державні службовці високого рівня, які діють як військові радники, мають тенденцію надавати політикам інформацію, недооцінюючи військовий потенціал ворога, в той же час, надзвичайно перебільшуючи військовий потенціал своєї країни.

мологічній відповідальності» (Вібек та Турні, 2017 рік, сторінки 15-16).

Епістемологічна відповідальність полягає у або звинуваченні або прощенні людей за їхні переконання, коли існують багаточисельні докази того, що їхні переконання є неправильними і не засновані на об'єктивних знаннях. Це стосується обов'язку кожного актуалізувати свої знання (Маккормік, 2015 рік, Енгель, 2009 рік, Арендт, 1967 рік). Підзвітність по відношенню до професійного судження, пов'язана з процесом, де професіонали несуть відповідальність за свої рекомендації, рішення та дії. Підзвітність в цьому сенсі виступає у формі «відповідальності», відображаючи потребу у державному контролі над тим, як відбуваються

професійні судження (Вібек та Турні, 2017 рік, сторінка 16).

Підсумовуючи, ми можемо зазначити важливість ролі етики у державному секторі, якщо подивимося на неї з боку зміцнення правомірності державних інституцій через використання неупередженого професійного судження, як основи для прийняття рішень. Ті, хто діє від імені державних структур, мають нести відповідальність перед суспільством та бути відкритими до дискусії з ним. У цьому контексті, існування методологічних інструкцій з етики, які принесуть кращі зміни у менталітет та професійну поведінку тих, хто залучений до прийняття державних рішень, має ключову важливість.

3. УРЯДОВА ПРОГРАМА З ПОКРАЩЕННЯ ЕТИЧНИХ НОРМ

Етична поведінка в рамках державного сектору здебільшого підтримується прозорістю процедур, відкритістю у розкритті інформації, підвищенням обізнаності, гідним керівництвом та юридичними і організаційними нормами державної сфери. Захист та заохочення етики в державному управлінні ґрунтується на трьох пунктах:

- утворення етичних принципів та цілей в конституційному та юридичному контекстах
- ефективне управління людськими ресурсами чи персоналом
- виховання етичних цінностей у державних чиновників, особливо тих, хто знаходиться на керівних посадах.

На практиці, результатом етичної поведінки є комплексна взаємодія декількох факторів. Дослідники та практики державної сфери часто стверджують, що разом з надійною юридичною базою, яка має постійно укріплюватися, необхідно також підтримувати проактивний підхід. І, з іншого боку, мають існувати заходи з перешкоджання та запобігання неетичній поведінці. Проактивний підхід, який полягає у сприянні етичній поведінці в державних інституціях, має прямиий зв'язок з такими

факторами, як: деполітизація державних службовців, належні робочі умови, справедливі заробітні плати, відкрита та мотивуюча робоча атмосфера, налагоджена та активна комунікація на усіх рівнях та належний розподіл функціоналу – особливо серед тих, хто займає керівні посади. Зрештою, політична система та обрані політики мають поважати потреби професійної цілісності.

Зростає консенсус, що інституціоналізація високої етики не може бути самостійною політикою. Навпаки, вона досить тісно переплітається з юридичною базою, як і з організацією та управлінням державних структур. Міцний зв'язок існує між етичною/неетичною поведінкою державних службовців та специфічними інституційними та організаційними засадами держави, у тому числі потребою у належних робочих умовах для державних службовців. В рамках цієї концептуальної бази, відбулося зростання кодексів з етики серед країн-членів ОЕСР та ЄС, як інструментів, метою яких є підтримка та зміцнення урядових політик, створених на основі етичних принципів.

В той час, коли ще декілька років тому кодексів з поведінки практично не існувало, сьогодні не має такого уряду, який би знехтував існуванням такого інструменту. Однак, етичні кодекси це живі інструменти (їх не можна написати один раз і користуватися все життя), які мають бути зрозумілими та прийнятими тими людьми, які ними користуються. Кодекси з етики мають підтримуватися, вдосконалюватися та безперервно реалізовуватися. Вони не мають бути показовим елементом. Необхідно постійно нагадувати співробітникам про їхнє існування та проводити навчальні заходи з практичного використання кодексів.

Якщо коротко підсумувати цю частину, можна сказати, що кодекси з етики можуть дійсно служити як корисні інструменти для подолання неетичної поведінки в державному секторі. Однак, такий інструмент є більш ефективним, коли є складовою частиною організаційних політик структури. Це потребує постійного підвищення обізнаності та тренінгів з пояснення змісту та використання цих кодексів. Більше того, для прискорення розуміння та прийняття кодексів з етики серед тих, кому вони призначені, буде дуже корисно залучати державних службовців усіх рівнів у проектування та розробку таких кодексів.

4. ЩО ТАКЕ КОДЕКС ПОВЕДІНКИ? ФОРМУЛЮВАННЯ, РЕАЛІЗАЦІЯ ТА МЕТОДИ ВИКОНАННЯ

Кодекси етичної поведінки відрізняються в залежності від країни. Досить важко знайти «універсальне визначення».²

Згідно зі ствердженням Ротстайну та Сорак (2017 рік), суттєвий наголос досліджень протягом останніх десятиліть робився на питанні державних цінностей для того, щоб зрозуміти широке різноманіття кодексів етичної поведінки, які сприяють належній поведінці державних службовців. Не дивлячись на існування етичних кодексів у державному секторі по всьому світу, неуспішний фокус на західних країнах характеризується існуванням широкої палітри літератури з цього питання. Велика кількість досліджень описує їх як «світові» або «міжнародні», хоча ці роботи стосуються кодексів, прийнятих урядами Північної Америки, Європейського союзу (ЄС), або, якщо брати в більш широкому сенсі, то країнами-членами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Навіть, якщо розглядати країни ОЕСР, існує упередженість – ми говоримо про країни, які є відносно заможні та стабільні і отримали значну користь за часи членства у ОЕСР щодо розуміння «ключових цінностей». Країни Східної Європи, Африки, Азії та Латинської Амери-

ки –вірогідно ті країни, які мають найбільшу потребу у розвитку кращого розуміння практики державного управління та кодексів, створених для запобігання корупції – продовжують ігнорувати у широких порівняльних дослідженнях.³ Однак, кодекси країн, що розвиваються та тих, які є членами ОЕСР, мають бути включені також для відповіді на вічне запитання щодо того, чи існує універсальне розуміння того, якими цінностями мають бути наділені державні службовці та державний сектор взагалі. Або чи відповідь лежить в основі політичної культури різних країн різних регіонів світу (Ротстайн та Сорак, 2017 рік)?

В глобальному сенсі існують різні інтерпретації з огляду на призначення кодексу етичної поведінки. Інколи, вважається, що документ не може отримати статус етичного кодексу, якщо його не затвердив парламент (статутний закон) або він не був погоджений урядом (наприклад, урядовим наказом) або ж Державним офісом роботодавців (наприклад, державні загальні положення державної служби). Однак, в окремих випадках, документ, який не отримав офіційне погодження, може мати де-факто статус кодексу етичної поведінки (Моланен і Салмінін, 2006 рік). Належним чином сформульований кодекс етичної поведінки або декларація цінностей є корисним інструментом,

² Дивіться зразок кодексів етичної поведінки у розділі Контролю з етики та кодексів етичної поведінки ОЕСР за посиланням: <https://www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>

³ Для Східної Європи дивіться Palidaukaite, Jolanta (2006 рік)

який окреслює цінності та стандарти, які очікуються від державного службовця. У багатьох випадках, кодекси повторно підкреслюють та розширюють значення цінностей та принципів, закладених у законодавство. Це є досить корисним з огляду на те, що необхідні цінності та стандарти у багатьох країнах наведені у чисельних юридичних документах, що ускладнює розміщення інформації та розуміння загальної ідеї управлінських цінностей державної служби (Моланен та Сальмінен, 2006 рік). Однак, просте закріплення юридичних норм не принесе жодної цінності.

Державні кодекси етичної поведінки необхідним чином включають важливі цінності, які мають характеризувати діяльність державного органу.⁴ Декларація, яка проголошує державні цінності та пояснює кодекси етичної поведінки, може розглядатися як конструктивний крок на шляху розвитку більш чіткого розуміння змісту етичної поведінки в державному секторі. Деякі країни-члени ОЕСР часто починають свій шлях з визначення своїх ключових цінностей та сприяння ним через опублікування декларації цінностей. Водночас, коли тривають дискусії з етичної поведінки державної служби, уряд може краще підготуватися до презентації більш систематичної та детальної інструкції у формі кодексу етичної поведінки – через повноцінне залучення зацікавлених сторін та консультації за участю персоналу, але й можливо і зовнішніх учасників. Насправді, залучення державних службовців або їхніх представників до проектування кодексу етичної поведінки є важливим фактором для подальшого зосередження, як і участь інших ключових зацікавлених сторін.⁵

4 Дивіться, наприклад, канадську версію «Цінності та кодекс етичної поведінки для державного сектору» (2011 рік) за посиланням <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> Це коротке (10 сторінок) поєднання декларації цінностей та кодексу етичної поведінки. сочетание определения ценности и кодекса этики

5 Цікавий критичний аспект того, яким чином національна система цілісності будувалася у Нідерландах, Л. Хуберт та А. Хокстра (2016 рік).

У порівнянні з законами, які прописують санкції через їхнє порушення, головна функція кодексу етичної поведінки полягає у скеруванні державних службовців під час їхнього професійного життя та підвищенні їхньої обізнаності щодо моральних аспектів певних задач та ситуацій. Тому, основна мета – це посилення етичної чутливості та розуміння щодо професійного судження – особливо це стосується ситуацій, в яких існує політична дилема, та щодо внесення ясності у розуміння поняття підзвітності. Якщо порівнювати з законом, який є обов'язковим до виконання, кодекси етичної поведінки мають меншу силу у боротьбі з порушеннями, адже не несуть в собі абсолютної рекомендації, а є лише доповненням до існуючого законодавства та інших постанов.

Однією зі слабкостей кодексу етичної поведінки є те, що вони передбачають квалі механізми реалізації на відміну від інших інструментів, таких як закони. Це означає, що, з одного боку, вони можуть бути вразливими до невиконання та порушення та, з іншого боку, успішна реалізація кодексу залежить, здебільшого, від існування середовища довіри та інституційної спроможності сприяти дотриманню кодексу. Існування довіри, у свою чергу, досить сильно залежить від політичної та адміністративної культури в країні. Тому це може стати дуже важким, якщо неможливим, процесом успішно реалізовувати етичну політику, відштовхуючись від кодексів етичної поведінки, якщо необхідні політичні та адміністративні умови довіри є слабкі або взагалі відсутні.

Передумовою ефективного кодексу етичної поведінки є те, що його зміст можна легко зрозуміти та реалізувати певною цільовою групою. Проектування кодексу має бути чітким, послідовним та комплексним і включати практичні рекомендації з виконання. Під послідовністю мається на увазі те, що кодекс повинен гармонізувати з відповідними законними та адміністративними процедурами задля мі-

німізації двозначності та сприяння загальному розумінню.

Досить часто проектування та затвердження кодексів етичної поведінки стає завершальним етапом взагалі. Після прийняття кодексу, його часто забувають. Для того, щоб мати це на увазі і з метою створення кодексу, як дієвого документу та складової організаційної структури, мають постійно проводитися тренінги з пояснення змісту кодексу та розширення знань щодо його використання на практиці.

Одним з методів покращення практичного використання кодексу є адаптування його до реальних етичних дилем, з якими стикаються на своєму шляху державні службовці під час виконання своєї щоденної роботи. Це також може бути один зі способів навчання персоналу. Метою таких навчань має бути не лише обговорення цих питань з огляду на етичні інструкції, але й тренування людей задля того, щоб вони зрозуміли, що проблему необхідно обговорити і потім зробити висновки. Для того, щоб дійти висновку з приводу якогось питання, людина має бути здатною окреслити та визначити проблему, яку й необхідно розібрати. Якщо етичні рекомендації мають відповіді на виникаючі запитання, ці рекомендації є належним чином сформовані.

Для того, щоб це відбулося, кодекси етичної поведінки мають стати інтегрованою частиною різноманіття інституційних інструментів. Кодекси мають містити відповіді на актуальні організаційні потреби та виклики. Це означає, що кодекси мають створюватися з огляду на певні завдання та обов'язки інституції. Приклади організаційної різноманітності можна побачити в Швеції, Норвегії, Австралії та інших країнах, де кожна державна структура може мати свій особливий кодекс етичної поведінки.⁶

На сьогодні така практика є поширеною серед більшості країн ОЕСР. Рішення з розробки різних кодексів етичної поведінки для різних категорій персоналу та різних інституцій виглядають досить логічними. Поліцейські, судді, вчителі або співробітники різних міністерств та органів можуть мати багато спільного, як державні службовці, але у своїй щоденній роботі вони стикаються з різними ситуаціями та викликами етичного поведіння. Тому, рішення щодо налаштування кодексів етичної поведінки по відношенню до різних категорій персоналу та спрямування їх на специфічні організаційні потреби, є правильним. В свою чергу, це вимагає залучення персоналу, прямо чи опосередковано, до розробки цих кодексів (від початку до його написання).

⁶ Дивіться, наприклад, Ключові цінності в оборонному секторі Норвегії за посиланням: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/Core-values-of-Norways-defence-sector/id2000424/>

5. ДВІ ГОЛОВНІ МОДЕЛІ КОДЕКСУ ПОВЕДІНКИ

ОЕСР розрізняє дві культурно відмінні моделі кодексу етичної поведінки, наведені нижче (Демке та Босарт, 2004 рік):

1. Кодекс, який виникає з культурного підходу до етики, що ґрунтується на дотриманні, та
2. Кодекс, що виникає з культурного підходу, який ґрунтується на доброчесності і основою якого є прагнення, і, який заохочує державних службовців до належної поведінки.

Перша модель полягає, головним чином, у підході «зверху-вниз» та зосереджена на правилах та законах. Друга модель сфокусована на дотриманні етичної поведінки через більшу обізнаність та мотиваційно-стимулюючі інструменти та покладання на власну відповідальність чиновника задля недопущення неетичної поведінки. Ми можемо вважати, що підхід «знизу-вверх» є кращим. Однак, проблема полягає у знайденні балансу між тиском, як одного з запобіжних методів, з одного боку, та особистим зобов'язанням, з іншого. Ці два підходи не є ексклюзивними та можуть комбінуватися.

В той час, коли деякі країни-члени ОЕСР покладаються на модель, яка ґрунтується на

дотриманні, інші віддають перевагу моделям, основою яких є цілісність. Правильна комбінація цих двох підходів ще не знайдена. Таким чином, наприклад, Франція, Італія та Німеччина користуються відносно міцною моделлю «згори-вниз», що базується на дотриманні. Інші країни, такі як Австралія, Канада, Великобританія, Швеція та Норвегія користуються превентивним підходом «знизу-вверх» або ж поєднанням двох моделей.

Кожна модель має свої власні виклики. Модель, що ґрунтується на дотриманні, повинна мати справу з могутністю та слабкістю етики, яка побудована на правилах. Така модель призводить до розробки кодексів, які підкреслюють необхідність виконання законів, тобто, мають в собі добре виражену юридичну ознаку. В цьому контексті люди почнуть вважати, що, у разі, якщо щось не є повністю забороненим, тоді це не можна вважати неправильним. Ще однією слабкістю є те, що, в той час, коли юридичні підходи можуть допомогти уникнути та запобігти серйозним порушенням, вони не створені для сприяння активним етичним відносинам та поведінці. Більше того, організації, які покладаються лише чи здебільшого на юридичний підхід, можуть стати вразливими до неетичної поведінки, якщо співробітники установи сприймають зусилля, пов'язані з

забезпеченням дотримання правил, як скорочення та ймовірність зростання безкарності.

Модель, що ґрунтується на цілісності, робить наголос на особистій відповідальності та цінностях, які лежать в основі законів та норм управління державними ресурсами. Такі етичні цінності не просто мають в своїй основі літеру закону, але й передбачають його суть та головний зміст задля мотивації державних службовців їх дотримуватися. Ця модель говорить про цінності, яким сприяє особлива етична поведінка та які тісніше пов'язані з певною функціональною сферою організації. Головною рисою такої моделі є потреба у визначенні, які саме цінності є релевантними та яким чином. Як модель «зверху-вниз», так і модель «знизу-вверх», можна адаптувати до кодексів етичної поведінки у разі виникнення нових ситуацій, наприклад, поява нових цінностей.

Дослідження, проведене Ротстайном та Сорак (2017 рік) показало, що існує контраст між кодексом, який фокусується на дотриманні законодавства та тими, які зосереджені на заохоченні державних службовців діяти у відповідності з певними цінностями. Більшість країн користуються кодексами, побудованими на дотриманні і, які мають вигляд скоріш юридичних документів, інструктуючи державних службовців про те, що вони мають робити, а що ні. В той час, коли кодекси, сповнені заохочення, притаманні заможним країнам у своєму регіоні, більшість з яких є членами ОЕСР, кодекси, побудовані на дотриманні і які мають переважно юридичний характер, властиві країнам Африки, Азії та країнам колиш-

нього Радянського союзу.

Останні кодекси мають більш обов'язковий характер в країнах, де нормативне середовище є слабким (ОЕСР, 2000 рік). Кодекси, сповнені заохочення є, можливо, розкішшю, яку ці країни не можуть собі дозволити. Адже вони є наслідками сильної та укоріненої системи законів і системи цілісності, що і стає основою написання кодексів, сповнених надихання. У додатку до слабкості нормативної системи, країни, які характеризуються кволим нормативним середовищем, не можуть так просто ігнорувати економічні питання, які не є проблемами для державного управління заможних країн. Часто останні країни є більш споріднені, а тому, мають на собі відбиток спадщини історичних викликів, з якими вони стикалися на шляху свого становлення (Ротстайн та Сорак, 2017 рік).

Ми можемо задатися питанням чи – як то в країнах, де принцип законності має слабкий статус або ж в тих країнах, де переважає негативне ставлення загалом до законів, як в політиці, так і в державному управлінні – кожен кодекс етичної поведінки служить своїй меті. Традиція юридичного нігілізму існує в багатьох країнах.⁷ В багатьох випадках відповідь на вищезгадане запитання, скоріш за все, буде негативною. Це може допомогти пояснити, чому в деяких країнах так звані кодекси етичної поведінки дуже нагадують законодавство. Вони підпадають під категорію кодексів етичної поведінки, побудованих на дотриманні і де вимога до поваги закону є ключовою.

⁷ Правовий нігілізм це тренд в соціо-політичному мисленні, який відхиляє соціальну цінність закону та вважає його найменш досконалим засобом регулювання суспільних відношень та вирішення соціальних конфліктів. Колишні комуністичні країни часто описували як ті, яким притаманний правовий нігілізм, особливо це стосувалося Росії, України, Румунії, Болгарії та країн Балканського регіону.

ВИСНОВОК/ РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Кодекси етичної поведінки концептуально важко сформулювати, але вони можуть бути корисними інструментами у допомозі реалізації етичних або організаційних політик, які створені для окреслення необхідних умов роботи, особливо присутності довіри в уряді та державних структурах.
- Правильний баланс між підходами «зверху-вниз» та «знизу-вверх» під час проектування кодексів етичної поведінки можливо й важко досягнути, але належна комбінація юридичної бази, показових практик управління персоналом та покращення етичних відносин між державними службовцями може стати успішним шляхом проведення навчальних заходів з удосконалення професійного судження та епістемологічної підзвітності (схильність до фактів та об'єктивних знань).
- Досвід та дослідження показують, що активна участь персоналу, ясність написання та фактичне використання практичних організаційних етичних дилем, може призвести до успіху, особливо тоді, коли цінності, прописані кодексом етичної поведінки, співвідносяться з політичною та адміністративною культурою держави або організації.
- Досвід деяких країн-членів ОЕСР свідчить про те, що кодекс етичної поведінки, який включає коротку заяву щодо принципів та стандартів, є більш ефективний та краще сприймається тими службовцями, кому він призначений. Якщо кодекс можна легко сприймати, його так само легко можна виконувати на практиці, а тому вірогідність виникнення внутрішніх суперечок незначна. Довгий, детальний та складний кодекс, в якому описуються практично усі ситуації, які можуть виникнути під час роботи, на практиці може виявитися неефективним.
- В країнах, де принцип законності є слабким, має бути, по-перше, розвинена потужна система цілісності перед тим, як такі країни приймуть рішення перейти до надихаючих кодексів. Довіра в інституції є ключовою для ефективного існування таких кодексів.
- В країнах зі слабкою правовою культурою, коли мова йде про написання кодексу етичної поведінки, можливо кращим рішенням стане розуміння того, що необхідним стане підготовка закону, який буде зосереджений на обов'язках та дисципліні, у тому числі і на механізмах виконання. В таких країнах надихаючі кодекси зазвичай не працюватимуть і не зможуть ефективно боротися з корупцією, навіть, якщо такі кодекси будуть чудово сформульовані у розрізі сприяння особистій доброчесності на добровольчих засадах.

ПОСИЛАННЯ

Arendt, Hanna (1967): *Truth and Politics*, in *The New Yorker*, лютий 25, 1967. Доступне за посиланням: <https://idanlandau.files.wordpress.com/2014/12/arendt-truth-and-politics.pdf>

Cardona, Francisco та Eriksen, Svein (2015): *Professionalism and Integrity in the Public Service*, Good Governance Guides # 1, Centre for Integrity in the Defence Sector (CIDS), Осло 2015. Доступне за посиланням: <https://cids.no/wp-content/uploads/pdf/cids/7250-DSS-Professionalism-and-integrity-skjerm.pdf>

Demmke, C. та Bossaert, D. (2004): *Ethics in the Public Services of the European Union*

Member States. Survey for the 42nd meeting of the directors-general of the public service of the European Union member states. Доступне за посиланням: http://www.eupan.eu/files/repository/Ethics_in_the_Public_Services_of_EU_Member_States27_May_2004.pdf

Engel, Pascal (2009) *Epistemic Responsibility without Epistemic Agency*, *Philosophical Explorations*, 12:2, 205-219. Доступне за посиланням: <https://pdfs.semanticscholar.org/585f/931497b4b2cf8d2a5555d8845a5dee25c703.pdf>

Hubert, L. та Hoekstra, A (2016): *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*. В I O S, The Hague 2016. Доступне за посиланням: <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach>

Ivan, I. (2016): *The importance of professional judgement applied in the context of the International Financial Reporting Standards*, *Audit Financiar*, том. XIV, no. 10(142)/2016, стор. 1127-1135, DOI: <http://dx.doi.org/10.20869/AUDITF/2016/142/1127>

Kruse, Katherine R. (2011): *Professional Role and Professional Judgment: Theory and Practice in Legal Ethics*, 9 U. St. Thomas L.J. 250 (2011). Доступне за посиланням: <https://ir.stthomas.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1273&context=ustlj>

McCormick, Miriam S. (2015): *Believing Against the Evidence: Agency and the Ethics of Belief*. New York: Routledge, 2015. Доступне за посиланням: <https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.es/&httpsredir=1&article=1133&context=bookshelf>

Moilanen, T. та Salminen, A. (2006): *Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States. A report from the Human Resources Working Group EUPAN*. Доступне за посиланням: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN047469.pdf>

OECD (2000): *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*. OECD Publishing. Доступне за посиланням: <http://www.oecd.org/governance/ethics/48994450.pdf>

Palidauskaite, Jolanta (2006) *Codes of Ethics in Transitional Democracies: A Comparative Perspective*, *Public Integrity*, 8:1,35-48, DOI: 10.2753/PIN1099-9922080103

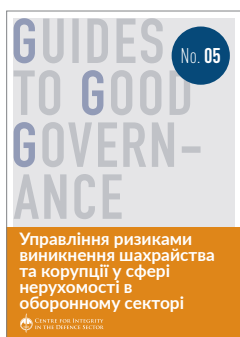
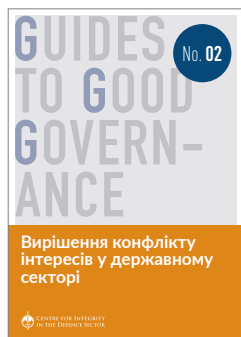
Rothstein, Bo та Sorak, Nicholas (2017): *Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey*. Quality of Government Working Paper Series 2017:12. Доступне за посиланням: https://qog.pol.gu.se/digital-Assets/1663/1663513_2017_12_rothstein_sorak.pdf

Teorell, J. (2015). *A Quality of Government Peace? Explaining the Onset of Militarized Interstate Disputes, 1985-2001*. International Interactions, 41(648-673). Доступне за посиланням: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050629.2015.1023434>

Vibeke, S., та Turney, D. (2017). *The role of professional judgement in social work assessment: a comparison between Norway and England*. European Journal of Social Work, 20(1), 112-124. Доступне за посиланням: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13691457.2016.1185701>

Washington, S. & Armstrong, E. (1996). *Ethics in the public service: current issues and practice* (No. 14). Organization for Economic Cooperation & Development (OECD). Доступне за посиланням: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.8759&rep=rep1&type=pdf>

Серія посібників з належного врядування



Посібники з належного врядування – це серія невеликих буклетів, у кожному з яких обговорюється конкретна тема, що має важливе значення для належного управління у сфері оборони. Довідники призначені для осіб, зацікавлених у тому, щоб більше дізнатися про одну чи декілька тем, що безпосередньо стосуються належного управління в оборонному секторі, або в державному секторі загалом. Вони також можуть використовуватися в освітніх цілях.

Відтворення повністю або частково дозволено за умови надання повної довіри Центру з розбудови доброчесності в оборонному секторі, Осло, Норвегія, та за гарантії, що таке відтворення, повністю або частково, не планується до продажу та не стане частиною роботи, запланованої до продажу.

Публікація: Центр з розбудови доброчесності в оборонному секторі

Дизайн: www.melkeveien.no

Друк: Служба послуг та безпеки уряду Норвегії

Серпень/2019. Тираж: 100 екземплярів



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no



Переклад оригінальної англійської версії на українську мову був люб'язно наданий Організацією Північноатлантичного договору