

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

No. 08

О потребностях и функциях
кодексов этического поведения



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



Norwegian Ministry
of Defence

ЦЕНТР ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ В ОБОРОННОМ СЕКТОРЕ

Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС) содействует развитию этичности, антикоррупционных мер и надлежащего управления в оборонном секторе. В сотрудничестве с норвежскими и международными партнерами, Центр стремится к наращиванию компетентности, повышению осведомленности и предоставлению практических средств для снижения рисков коррупции. ЦУЭООС был создан Министерством обороны Норвегии в 2012 году. Мнения, выраженные в этом руководстве, принадлежат автору и не обязательно отражают взгляды Министерства обороны Норвегии.

ОБ АВТОРЕ

Франсиско Кардона (Francisco Cardona)

является ассоциированным международным экспертом в ЦУЭООС. Кардона – признанный специалист в сфере разработки и оценки реформ государственной службы и государственного управления, административного права и правосудия, антикоррупционной политики и институционального развития. Его профессиональный опыт включает работу как в родной Испании, где он развивал карьеру в государственной службе, так и в международных организациях, таких как ОЭСР, Программа SIGMA, в которых на протяжении 15 лет он работал в качестве старшего политического аналитика в области государственного управления. В SIGMA он консультировал страны с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе и в Северной Африке по вопросам реформирования и демократи-

зации государственных институтов. После ухода из ОЭСР в 2013 году, Кардона работал внештатным консультантом в нескольких учреждениях. Кроме ЦУЭООС он предоставлял консультационные услуги для Всемирного банка, ПРООН, ОБСЕ, НАТО, Совета Европы, Европейского парламента, Балканской региональной школы государственного управления (РЕШГУ), Академии Фольке Бернадот в Швеции, АДЕТЕФ Франции, для Европейского института государственного управления в Барселоне и других учреждений, специализирующихся на Восточной Европе, Центральной Азии, Африке к югу от Сахары, Латинской Америке и Карибском регионе. Он получил юридическое образование (Университет Валенсии, 1976 г.) и имеет несколько степеней магистра в области государственного управления.

ПРЕДИСЛОВИЕ

ЦУЭООС с гордостью публикует восьмую брошюру из серии «Руководство по надлежащему управлению». Целью этого Руководства является ознакомление с ключевыми аспектами в области надлежащего управления широкой аудиторией в кратком и удобном для читателя формате. Руководства, как правило, краткие, и в то же время они не слишком упрощают рассматриваемую тематику.

В этом восьмом – «Руководстве по надлежащему управлению» – обсуждается роль этики в государственном секторе с акцентом на концепции этики и на то, как правительства могут повысить этические стандарты в своих бюрократических системах. Будут рассматриваться две основные формы этических кодексов:

1. кодексы, вытекающие из подхода, основанного на соответствии этическим нормам и
2. кодексы, вытекающие из подхода, основанного на добропорядочности и стремлении вдохновлять государственных служащих на соответствующее поведение.

Роль этического поведения в государственном секторе может рассматриваться как инструмент укрепления законности государственных учреждений. В качестве основы для принятия решений используются объективные профессиональные суждения. Те, кто действует от имени государственных учреждений, должны

быть подотчетны широкой общественности и открыты для публичных вопросов. С этой точки зрения первостепенное значение имеет наличие этических принципов, которые должны вдохновлять как образ мышления, так и профессиональное поведение тех, кто участвует в принятии общественных решений. Этические кодексы могут определенно служить полезными инструментами для борьбы с неэтичным поведением в государственном секторе. Однако такой инструмент более эффективный, когда он является неотъемлемой частью организационной политики учреждения. Это требует постоянного повышения уровня осведомленности, обучения и применения этих кодексов. Кроме того, чтобы способствовать их пониманию и принятию среди тех, для кого они предназначены, полезно привлекать государственных служащих на всех уровнях подготовки и разработки таких кодексов.

«Руководство по надлежащему управлению» написал Франсиско Кардона. ЦУЭООС будет признателен за получение обратной связи по данному руководству. Осло, 13 августа 2019



Пер Кристенсен

Директор

СОДЕРЖАНИЕ

1. АННОТАЦИЯ	3
2. РОЛЬ ЭТИКИ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕ И ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	4
3. ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ПРОГРАММА ПОВЫШЕНИЯ ЭТИЧЕСКИХ СТАНДАРТОВ	7
4. ЧТО ТАКОЕ КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ? ФОРМУЛИРОВКА, РЕАЛИЗАЦИЯ И ПУТИ ВОПЛОЩЕНИЯ	9
5. ДВЕ ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ КОДЕКСОВ ПОВЕДЕНИЯ.....	12
ВЫВОДЫ / РЕКОМЕНДАЦИИ	14
Ссылки	15

1. Аннотация

Роль этики в государственном секторе можно рассматривать как усиление легитимности государственных учреждений путем использования объективных профессиональных суждений в качестве основы для принятия решений. Те, кто действует от имени государственных учреждений, должны быть подотчетны широкой общественности и открыты для публичных вопросов. С этой точки зрения первостепенное значение имеет наличие этических принципов, вдохновляющих как мышление, так и профессиональное поведение тех, кто участвует в принятии общественных решений.

Этические кодексы определенно могут служить полезными инструментами для борьбы с неэтичным поведением в государственном секторе. Однако такой инструмент является более эффективным, когда он составляет неотъемлемую часть организационной политики учреждения. Это требует постоянного повышения осведомленности, обучения содержанию и применению этих кодексов. Кроме того, чтобы способствовать пониманию и принятию кодексов поведения среди тех, для кого они предназначены, полезно привлекать государственных служащих на всех уровнях подготовки и разработки таких кодексов.

Франсиско Кардона*

Международный консультант
Юрист, Старший эксперт по вопросам
руководства и управления деятельностью

2. Роль этики в правительстве и государственном управлении

В качественном государственном управлении этика является совокупностью ценностей, установок и стандартов, которые служат поведенческими руководящими принципами для государственных должностных лиц. Этика направлена на то, чтобы действия государственных чиновников всегда служили общему благу. Этика в государственном секторе является набором принципов, ценностей и стандартов, которые определяют поведение, присущее государственным служащим в их профессиональной деятельности. Поэтому этика тесно связана с профессионализмом на государственной службе.

Благодаря Ротстайн и Сорак (2017 год) мы можем утверждать, что уважение этических норм и компетентность государственных служащих являются критическими факторами для граждан, когда они оценивают легитимность правительств, а также государственных учреждений. Профессионалы, работающие в государственном секторе, часто имеют большие дискреционные полномочия (вспомните о функциях, выполняемых судьями, врачами, службами безопасности, учителями и другими государственными служащими).

Способность государственных служащих принимать решения в соответствии с принципами, установленными законом, должна подчиняться этическим ценностям. Это имеет решающее значение как для отдельного гражданина, так и для легитимности политической системы в глазах общественности в целом (Ротстайн и Сорак, 2017 год). Возможность принимать решения на собственное усмотрение, которая не подкреплена этическими нормами, может иметь разрушительные негативные последствия для общества и социальной структуры.

**Мнения, выраженные в этой статье, принадлежат автору и не обязательно отражают точку зрения Центра по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС) или Министерства обороны Норвегии.*

На уровне государственного управления государственные служащие также предоставляют избранным политикам анализ и консультирование при подготовке законов и регулятивных документов. Зачастую такие советы и профессиональные знания, на которых они основаны, представляют собой резюме установленных экспертных знаний и исследований. В демократических обще-

ствах важная роль государственных служащих высокого уровня заключается в том, чтобы просто предоставлять эти профессиональные знания избранным политикам. Для политика, избранного законным методом, очень важно, что такое консультирование, предоставляемое государственными служащими, является беспристрастным и непредвзятым, и что государственные служащие действовали в соответствии с кодексом этики, который не позволяет им продвигать свои личные идеологические мотивы и частные интересы. Этика чиновников имеет основополагающее значение, поскольку политикам необходимо получать честную информацию об альтернативных политиках и действиях в сложной, неопределенной обстановке.¹

Профессиональная государственная служба является ключом к снижению коррупции. Для сдерживания коррупции важен профессиональный государственный аппарат, в который государственных служащих набирают строго на основе их квалификаций и навыков, а не личных связей с политиками или заинтересованными группами (Кардона и Эриксен, 2015 год). Профессионализм укрепляет способность государственных служащих принимать квалифицированные и беспристрастные решения для общего блага.

Для государственных служащих важно профессионально принимать решения, чтобы усиливать моральные или этиче-

ские убеждения о том, что правильно или неправильно в повседневном исполнении общественных обязанностей. Умение профессионально принимать решения можно описать как умение применять опыт и знания, основанные на этических стандартах и правовых рамках, благодаря чему принимаются обоснованные решения о направлениях действий, которые являются подходящими в конкретных и часто неоднозначных обстоятельствах (по мнению Ивана, 2016). Умение профессионально принимать решения – это «не просто применение общих правил к конкретным случаям и не просто интуиция, а процесс согласования противоречивых ценностей в рамках общих правил, при этом чувствуя контекст и обстоятельства» (Крус, 2011 год).

То, как принимаются профессиональные решения, может отличаться в зависимости от профессии, но это всегда основано на имеющихся знаниях и опыте. Это напоминает «Практическую мудрость» Аристотеля. Кроме того, знание, основанное на этических профессиональных суждениях, должно также опираться на фактические данные, а не просто на предположения. Профессиональное решение, основанное на фактических данных, можно определить как сознательное применение наилучшей практики в профессиональной сфере в сочетании с современными знаниями.

Как отметили Вибек и Турни (2017 год) в контексте сравнения политики защиты детей в Норвегии и Англии, существует огромная необходимость в разработке надежных методов для того, чтобы государственные должностные лица могли принимать разумные дискреционные решения. Умение профессионально принимать ре-

¹ Это наблюдение справедливо в отношении всевозможных ситуаций и общественных вопросов. Теорелл (2015 год), например, привел случай, когда одной из причин возникновения войны между государствами является то, что политически завербованные высокопоставленные государственные служащие, выступающие в качестве военных советников, имеют тенденцию предоставлять политикам информацию, которая недооценивает военную мощь противника, в то же время серьезно преувеличивая военную мощь их собственного государства.

шения приобретает особое значение при реализации оправданной политики в области, которую авторы, из-за ее сложности, называют «головоломкой». Но, как показывает норвежский опыт, «возможность беспрепятственно или безоговорочно принимать решения, основываясь на профессиональном опыте, может потенциально навредить так же, как и чрезмерная зависимость от протоколов и процедур». Каким же образом можно описать способность профессионально принимать решения, чтобы иметь гибкий подход к уникальным ситуациям, и при этом обеспечить надежность и подотчетность? В ответ Вибек и Турни предлагают подход, который они называют '*Обоснованным профессиональным суждением*' (ОПС) – характеризуется “твердой приверженностью эпистемической подотчетности и ответственности” (Вибек и Турни, 2017 год, стр. 15-16).

Эпистемическая ответственность, как правило, касается обвинения или прощения людей за то, во что они верят, когда имеется достаточно доказательств того, что их убеждения неверны и не основаны на объективных знаниях. Это означает, что учиться новому в своей сфере является профессиональной ответственностью каждого

(МакКормик, 2015 год, Энгель, 2009 год, Арендт, 1967 год). Подотчетность связана с процессом, при котором профессионалы несут ответственность за свои рекомендации, решения и действия. Подотчетность в этом смысле обеспечивает форму «ответственности», иллюстрирующую необходимость общественного контроля за выполнением профессиональных решений (Вибек и Турни, 2017 год, стр. 16).

В качестве краткого резюме, роль этики в государственном секторе можно рассматривать как инструмент, повышающий уровень *правомерности* решений, которые принимаются на основании объективных профессиональных суждений. Те, кто действует от имени государственных учреждений, должны быть подотчетны широкой общественности и открыты для публичных вопросов. С этой точки зрения первостепенное значение имеет наличие этических принципов, которые должны вдохновлять как образ мышления, так и профессиональное поведение тех, кто участвует в принятии общественных решений.

3. Правительственная программа повышения этических стандартов

Этическому общественному поведению в значительной степени способствует прозрачность процедур, готовность разглашать информацию, повышение осведомленности, качественное лидерство, а также правовая и организационная структура государственного сектора. Защита и продвижение этики в государственном управлении основаны на трех принципах:

- установление этических принципов и целей в конституционно-правовых рамках
- эффективное управление персоналом
- воспитание этических ценностей отдельных государственных служащих, особенно тех, кто занимает руководящие должности.

На практике этическое поведение является результатом сложного взаимодействия нескольких факторов. Исследователи и практики государственного управления часто указывают на то, что наряду с прочной правовой базой, которая должна решительно соблюдаться, необходим проактивный подход. Другими словами, должны быть приняты меры, которые препятствуют и предотвращают неэтичное поведение. Проактивный подход к продвижению

этического поведения в государственных учреждениях напрямую связан с такими факторами, как деполитизация государственных служащих, хорошие условия труда, справедливая заработная плата, открытая и мотивирующая рабочая атмосфера, хорошо функционирующее и активное общение на всех уровнях и позитивные ролевые модели - особенно относительно административных лидеров. И, наконец, политическая система и избранные политики должны уважать необходимость профессиональной неподкупности.

Растет консенсус в плане того, что институционализация высоких этических норм не может быть обособленной политикой. Стоит отметить, что она тесно связана с правовой базой, а также с организацией и управлением общественными организациями. Существует прочная связь между этическим / неэтичным поведением государственных служащих и конкретными институциональными и организационными особенностями страны, включая необходимость в хороших условиях труда для государственных служащих. В рамках этой концептуальной базы, этические кодексы распространились среди стран-членов

ОЭСР и ЕС как инструменты, целью которых является поддержка и усиление государственных политик, созданных на основании этических принципов.

В то время, как еще несколько лет назад кодексов поведения практически не существовало, сегодня нет такого правительства, которое пренебрегало бы таким инструментом.

Однако, этические кодексы являются живыми инструментами (они не могут быть написаны раз и навсегда) и должны быть поняты и приняты людьми, которые их применяют. Кодексы этики должны поддерживаться, усовершенствоваться и применяться непрерывно. Важно, чтобы они существовали не просто для создания видимости. Сотрудникам следует регулярно о них напоминать и регулярно проводить обучение практическому применению этих кодексов этики.

Подытоживая, этические кодексы точно могут служить полезными инструментами для борьбы с неэтичным поведением в государственном секторе. Однако такой инструмент более эффективный, когда он является неотъемлемой частью организационной политики учреждения. Для этого необходимо постоянно повышать осведомленность, проводить обучение и применять эти кодексы. Кроме того, для того, чтобы улучшить понимание и принятие кодексов этики среди тех, для кого они предназначены, полезно привлекать государственных служащих на всех уровнях к проектированию и разработке таких кодексов.

4. Что такое кодекс поведения? Формулировка, реализация и пути воплощения

В разных странах кодексы этики отличаются между собой. Достаточно сложно найти «универсальное определение».²

Согласно Ротстайну и Сораку (2017 год), в последнее десятилетие все большее количество исследований было сосредоточено на проблеме государственных ценностей. Их целью было понять широкий спектр этических кодексов, которые определяют правильное поведение государственных чиновников. Несмотря на наличие этических кодексов в государственном секторе по всему миру, к сожалению, внимание к западным странам повлияло на существующий объем литературы. Большое количество исследований называются «глобальными» или «международными», хотя эти исследования по-прежнему сосредоточены на кодексах, принятых правительствами Северной Америки, Европейского союза (ЕС) или, в более широком смысле, государствами-членами Организации по вопросам экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)³. Даже если взглянуть на этот более широкий круг стран ОЭСР, существует предвзятость – мы имеем в виду относительно богатые и стабильные страны, которые на протяжении почти двух десятилетий имели

поддержку ОЭСР в вопросе «основополагающих ценностей». Страны Восточной Европы, Африки, Азии и Латинской Америки – пожалуй, страны, у которых есть необходимость в более глубоком понимании государственного управления и кодексов, разработанных для предотвращения коррупции, – по-прежнему игнорируются в большинстве широких сравнительных исследований.³ Однако, необходимо учитывать кодексы развивающихся стран и стран, не входящих в ОЭСР, чтобы ответить на вечный вопрос о том, существует ли *общее* понимание относительно того, каких ценностей должны придерживаться государственная служба и государственный сектор. Или существует ли специфика для политической культуры разных стран и регионов мира (Ротстайн и Сорака, 2017 год)?

Во всем мире существуют разные толкования относительно того, что собой представляет этический кодекс. Порой считается, что документ не может получить статус этического кодекса, если он не был принят Парламентом (статутный закон) или не принят органом, таким как Правительство (например, постановление правительства) или Государственным офисом работодателей (например, общие правила государственной службы страны).

² См. пример кодексов этики в разделе Контроля этики и кодексов поведения ОЭСР по ссылке: <https://www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductioecdcountries.htm>

³ Для Восточной Европы см. Палидоускайт, Джоланта (Palidauskaitė, Jolanta) (2006)

Однако, в некоторых случаях документ, который не получил официальную авторизацию, также может иметь де-факто статус кодекса этики (Моланен и Салминен, 2006 год). Хорошо написанный этический кодекс или декларация ценностей является полезным инструментом, который разъясняет ценности и стандарты, ожидаемые при исполнении служебных обязанностей. В большинстве случаев кодекс повторяет и развивает ценности и принципы, уже заложенные в законодательстве. Это полезно, поскольку во многих странах соответствующие ценности и стандарты разбросаны по многочисленным юридическим документам, что затрудняет поиск информации и затрудняет понимание общей идеи руководящих ценностей государственной службы (Моланен и Салминен, 2006 год). Однако простое изменение формулировки правовых норм не добавит никакой ценности.

Государственные кодексы этического поведения обязательно включают в себя основные ценности, которые должны характеризовать деятельность государственного органа.⁴ Декларация, которая провозглашает общественные ценности и объясняет кодексы этического поведения, может рассматриваться как конструктивный шаг в выработке более точного понимания того, что представляет собой этическое поведение на государственной службе. Некоторые государства-члены ОЭСР часто начинают с определения своих основных ценностей и их пропаганды путем публикации декларации ценностей. Впоследствии, по мере обсуждения достижений в области этического поведения государственной службы, правительство может лучше подготовиться к презентации более систематизированной и подробной инструкции в форме кодекса этического поведения – посредством всесторон-

него участия заинтересованных лиц, посредством консультаций при участии персонала и, возможно, также включая внешних участников. На самом деле, важным фактором, который следует учитывать, является конкретное вовлечение заинтересованных государственных служащих или их представителей в разработку кодекса этики, а также активное участие других ключевых заинтересованных сторон.⁵

По сравнению с законами, которые грозят санкциями в случае нарушений, основная функция кодексов этики состоит в том, чтобы направлять государственных служащих в их профессиональной деятельности и повышать их осведомленность о моральных аспектах некоторых задач и ситуаций. Поэтому основной целью является повышение этической чувствительности и понимания, которые связаны с профессиональным принятием решений, особенно в ситуациях, когда возникает дилемма и необходима ясность касательно подотчетности. По сравнению с законами, которые являются обязательными, кодекс этического поведения является менее мощным инструментом для борьбы с правонарушениями, поскольку он лишь дополняет действующее законодательство и другие нормативные акты.

Одним из основных недостатков кодексов этического поведения в этом контексте является то, что они подразумевают слабые механизмы реализации по сравнению с другими инструментами, такими как законы. Это означает, что, с одной стороны, они могут быть более уязвимы к нарушениям, а с другой стороны, их успешное осуществление во многом зависит от атмосферы доверия и способности обеспечивать соблюдение кодекса. Наличие доверия, в свою очередь, в значительной степени зависит от политической и административной культуры страны, а также от других факторов.

⁴ См., например, канадский "Кодекс ценностей и этики для государственного сектора" (2011 год) по ссылке <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>. Это короткое (10 страниц) сочетание определения ценности и кодекса этики

⁵ Интересную крайне важную информацию о том, как строится национальная система целостности, можно увидеть в отчете Хубертс, Л. и Гекстра, А. (2016 год) для Нидерландов

Следовательно, может оказаться очень трудным, если не невозможным, успешно реализовать политику повышения уровня этики, опираясь только на кодекс, если требуемые политические и административные условия доверия являются слабыми или отсутствуют. Обязательным условием для эффективного кодекса этического поведения является то, что его содержание должно быть преподнесено таким образом, что его может легко понять и реализовать соответствующая целевая группа. Кодекс должен быть составлен четко, последовательно, всеобъемлюще и должен включать практическое руководство по его применению. Согласованность означает, что кодекс должен быть гармонизирован с соответствующими законными и административными процедурами, чтобы минимизировать двусмысленность и способствовать общему пониманию.

Довольно часто разработка и принятие кодексов поведения имеют тенденцию становиться самоцелью. После принятия их часто забывают. Чтобы предотвратить это и сделать кодекс жизнеспособным документом и неотъемлемой частью организационной культуры, необходимо постоянно проводить обучение, которое непосредственно связано с содержанием кодексов, и повышает понимание того, как их следует применять.

Один из способов улучшить практическое применение кодекса – адаптировать его к реальным этическим вопросам, с которыми сталкиваются государственные служащие в своей повседневной работе. Таким же образом можно обучать персонал. Целью такого обучения должно быть не только обсуждение вопросов в рамках этических инструкций, но также обучение людей пониманию того, что сталкиваясь с дилеммой, они должны ее обсудить и потом

делать выводы. Для того, чтобы сделать вывод о чем-то, человек должен также уметь определять дилеммы, которые ему нужно обсудить. Если этические руководящие принципы дают ответы на возникающие дилеммы, значит они являются адекватными.

Чтобы это произошло, кодексы этического поведения должны стать неотъемлемой частью дифференцированных институциональных инструментов. Кодексы должны содержать ответы на актуальные организационные потребности и проблемы. Это означает, что они должны быть адаптированы к конкретным задачам и обязанностям учреждения. Примеры организационной дифференциации можно найти в Швеции, Норвегии, Австралии и т.д., где каждая общественная организация может реализовывать свой собственный кодекс этического поведения.⁶

Эта практика к настоящему времени распространилась на большинство стран ОЭСР. Решение о разработке различных кодексов этики для разных категорий сотрудников и различных институциональных условий представляется логичным. Офицеры полиции, судьи, учителя или должностные лица в различных министерствах и ведомствах могут иметь много общего как государственные служащие, но в своей повседневной работе они могут сталкиваться с совершенно разными ситуациями и этическими проблемами. Поэтому представляется правильным принять решение о том, чтобы адаптировать кодексы этического поведения для различных категорий сотрудников и конкретных институциональных условий. Это, в свою очередь, требует привлечения соответствующих сотрудников к разработке кодекса этического поведения (от разработки до написания).

⁶ См., например, Основные ценности норвежского министерства обороны, по ссылке <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/Core-values-of-Norways-defence-sector/id2000424/>

5. Две основные модели кодексов поведения

ОЭСР проводит грань между двумя культурно-различными моделями кодексов этического поведения, которые будут обсуждаться ниже (Демке и Боссарт, 2004 год):

1. кодекс, вытекающий из культурного подхода к этике, который основан на соблюдении и
2. кодекс, вытекающий из культурного подхода, основанного на добропорядочности и основой которого является стремление вдохновлять государственных служащих на надлежащее поведение.

Первый является подходом «сверху-вниз» и основан на правилах и законах. Второй фокусируется на поощрении этического поведения, повышая осведомленность и мотивацию, а также опираясь на личную ответственность соответствующего должностного лица в целях предотвращения неэтичного поведения (подход «снизу-вверх»). Мы можем считать, что восходящий подход («снизу-вверх») лучше. Однако проблема состоит в том, чтобы найти правильный баланс между принуждением и мотивацией. Первый и второй подходы не являются взаимоисключающими и могут сочетаться.

В то время, как некоторые страны ОЭСР больше полагаются на подход «сверху-вниз», другие предпочитают полагаться на подход «снизу-вверх». Правильную комбинацию этих двух

подходов еще предстоит установить.

Так, например, Франция, Италия и Германия используют относительно сильный подход «сверху-вниз». В других странах, например, в Австралии, Канаде, Великобритании, Швеции и Норвегии, используется подход «снизу-вверх» или сочетание двух этих подходов.

В каждом подходе есть свои сложности. Подход, «сверху-вниз», должен учитывать сильные и слабые стороны основанной на правилах этики. Тенденция этого подхода – разрабатывать сложные кодексы, подчеркивающие соответствие правилам, таким образом приобретая прочную юридическую силу. В этом контексте люди склонны считать, что если что-то явно не запрещено, то это не может считаться неправильным. Еще одним недостатком является то, что, когда юридические подходы могут помочь устранить и предотвратить наиболее серьезные правонарушения, они не предназначены для содействия инициативным этическим взглядам и поведению. Кроме того, организации, которые полагаются только или в основном на формально-юридический подход, могут стать уязвимыми перед неэтичным поведением, если члены организации воспринимают меры по обеспечению соблюдения правил чрезмерными и допускают их несоблюдение. Подход, основанный на добропорядочности, подчеркивает личную

ответственность и ценности, которые лежат в основе законов и правил управления государственными ресурсами. Эти этические ценности не просто включают в себя букву закона и четкие правила, но отражают их дух и основополагающее значение, чтобы мотивировать государственных служащих соблюдать их. Подход, основанный на добропорядочности, подчеркивает ценности, которые продвигаются посредством определенного этического поведения, и при этом связан с более фундаментальными функциональными областями организации. Главная особенность этого подхода, основанного на ценностях, состоит в том, чтобы попытаться определить, какие ценности являются релевантными и желательными, и выяснить, что соответствующие государственным служащим о них думают. Как нисходящий, так и восходящий подходы могут быть адаптированы к этическим кодексам в новых ситуациях, например, при появлении новых ценностей.

Исследование Ротстайна и Сорака (2017 год) показывает, что существует различие между кодексами, которые фокусируются на соблюдении законодательства, и кодексами, которые направлены на то, чтобы побудить государственных служащих действовать в соответствии с определенными ценностями. Большинство стран имеют кодексы, основанные на соблюдении требований, которые, как правило, пишутся, скорее, как юридические документы, инструктирующие государственных служащих о том, что они должны и что не должны делать. В то время, как большинство вдохновляющих кодексов исходит из стран, которые относительно богаты (многие из них относятся к ОЭСР), кодексы, основанные на соблюдении правил в основном происходят

из стран Африки, Азии и постсоветских стран Европы.

Последний вид кодексов более необходим в странах, где нормативная база является слабой (ОЭСР, 2000 год). Мотивирующие кодексы («снизу-вверх») – это, пожалуй, роскошь, которую эти страны в настоящее время не могут себе позволить. Только после того, как будет создана сильная и укоренившаяся система законов и норм добропорядочности, страна может начать переходить к более мотивирующим кодексам. В дополнение к неудовлетворительной нормативно-правовой ситуации, страны, которые характеризуются слабой регуляторной средой, не могут так легко игнорировать те экономические проблемы, которые представляют меньшую проблему для государственных администраций в богатых странах. Зачастую, эти страны подвержены большому влиянию тех исторических вызовов, с которыми они могли сталкиваться в прошлом (Ротстайн и Сорак 2017 год).

Мы можем поинтересоваться, любой ли кодекс этики способен справиться со своими задачами в странах, где принцип законности слаб, или в странах, где преобладает негативное отношение к законам в целом, как в политике, так и в государственных органах? В некоторых странах существует традиция правового нигилизма.⁷ Во многих случаях ответ на поставленный выше вопрос может быть отрицательным. Этим можно объяснить тот факт, почему в этих странах так называемые кодексы этического поведения очень похожи на законодательные. Они попадают в категорию кодексов этики, основанных на соблюдении правил, где требование соблюдать закон является главной задачей.

⁷ Правовой нигилизм - это общественно-политический тренд, который отрицает социальную ценность права и считает его наименее совершенным средством регулирования общественных отношений и разрешения социальных конфликтов. Бывшие коммунистические правовые культуры часто назывались правовым нигилизмом, особенно в России, Украине, Румынии, Болгарии и на Балканах.

ВЫВОДЫ / РЕКОМЕНДАЦИИ

- Кодексы этического поведения концептуально трудно определить, но они могут быть полезными инструментами, помогающими реализовать организационную политику, улучшающую этику, при наличии определенных условий, особенно доверия к правительству и государственным учреждениям.
- Существует вероятность, что достичь правильного баланса между нисходящим и восходящим подходами при разработке кодексов этического поведения довольно трудно, но возможно создать хорошее сочетание правовой базы, методов управления персоналом. Укрепление этических взглядов отдельного государственного служащего может стать успешным благодаря обучению, которое улучшает способность профессионально принимать решения и улучшает эпистемическую ответственность (следование фактам и объективным знаниям).
- Опыт и исследования показывают, что активное участие персонала, ясность написанного и собственно применение практических организационных этических дилемм могут способствовать успеху, особенно когда ценности, продвигаемые этическим кодексом, согласуются с политической и административной культурой страны или учреждения.
- Опыт некоторых стран ОЭСР показывает, что кодекс этического поведения, который включает в себя краткое изложение принципов и стандартов, является более эффективным и лучше воспринимается должностными лицами, к которым он применяется. Как только этический кодекс станет более понятным, он будет легче применяться и будет вызывать меньше внутренних противоречий. В то время, как длинный, подробный и сложный кодекс, который пытается разрешить любую ситуацию, которая может возникнуть, на практике может оказаться неэффективным.
- В странах, где принцип законности слаб, необходимо сначала разработать сильную систему законов для обеспечения целостности, прежде чем эти страны смогут рассмотреть возможность перехода к более желательным кодексам этического поведения. Доверие к институтам имеет решающее значение для эффективной работы кодексов этического поведения.
- В странах со слабой правовой культурой, когда речь идет о разработке кодекса этического поведения, вероятно, лучше заранее признать, что необходимо подготовить закон, сфокусированный на обязанностях и дисциплине, включая механизмы обеспечения соблюдения. В этих странах кодекс этики обычно не работает и не подходит для эффективной борьбы с коррупцией, даже если такие кодексы лучше подходят для поощрения добропорядочности индивида.

ССЫЛКИ

Arendt, Hanna (1967): *Truth and Politics*, in *The New Yorker*, 25 февраля 1967 года. Доступно по ссылке: <https://idanlandau.files.wordpress.com/2014/12/arendt-truth-and-politics.pdf>

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

Demmke, С. и 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. Доступно по ссылке: 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, доступно по ссылке: <https://pdfs.semanticscholar.org/585f/931497b4b2cf8d2a5555d8845a5dee25c703.pdf>

Hubert, L. и Hoekstra, A (2016): *Integrity management in the public sector: The Dutch approach.* В I O S, The Hague 2016. Доступно по ссылке: <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, стр. 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). Доступно по ссылке: <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. Доступно по ссылке: <https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.es/&httpsredir=1&article=1133&context=bookshelf>

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

OECD (2000): *Trust in government: Ethics measures in OECD countries.* OECD Publishing. Доступно по ссылке: <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

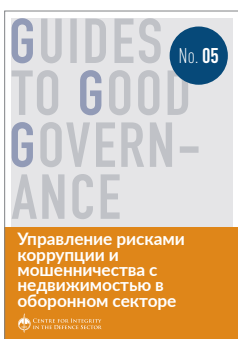
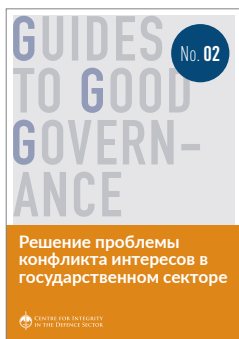
Rothstein, Bo и Sorak, Nicholas (2017): *Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey*. Quality of Government Working Paper Series 2017:12. Доступно по ссылке: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1663/1663513_2017_12_rothstein_sorak.pdf

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

Vibeke, S., и 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. Доступно по ссылке: <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). Доступно по ссылке: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.8759&rep=rep1&type=pdf>

Серия руководств по надлежащему управлению



Руководства по надлежащему управлению – это серия небольших по объему брошюр, в каждой из которых обсуждается отдельная тема, важная для надлежащего управления в оборонном секторе. Данные руководства адресованы тем, кто хотел бы расширить знания об одной или нескольких темах, напрямую связанных с надлежащим управлением в оборонном секторе, или, в более широком смысле, в государственном секторе, и могут использоваться в учебных целях.

Полное или частичное воспроизведение руководства разрешено при условии, что будет указано, что материалы полностью принадлежат Центру по укреплению этических основ в оборонном секторе, Осло, Норвегия, и при условии, что любое такое воспроизведение, как в целом, так и частично, не подлежит продаже и не включается в работы, которые продаются.

Издатель: Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе

Дизайн: www.melkeveien.no

Печать: Служба услуг и безопасности государства Норвегии

Август/2019. Тираж: 100



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no



Перевод оригинальной английской версии на русский язык был любезно предоставлен Организацией Североатлантического договора.