

# პარბი

# მმართველ-

# ლობის

# მზამკვლევში

No. 08

ეთიკის კოდექსის საჭიროებების  
და ფუნქციების შესახებ



თავდაცვის სექტორის  
კეთილსინდისიერების ცენტრი



Norwegian Ministry  
of Defence

## თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი ხელს უწყობს კეთილსინდისიერებას, კორუფციის საწინააღმდეგო ღონისძიებებს და კარგ მმართველობას თავდაცვის სექტორში. ნორვეგიელ და საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობით ცენტრი ცდილობს განავითაროს კომპეტენციები, აამაღლოს ცნობიერება და უზრუნველყოს პრაქტიკული საშუალებები კორუფციის რისკების შემცირების მიზნით. თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი 2012 წელს ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტრომ დააარსა.

წინამდებარე ბროშურაში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორს; სავალდებულო არ არის, რომ ისინი გამოხატავდეს ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროს მოსაზრებებს, და მას არ უნდა მიენეროს.

## ავტორის შესახებ

**ფრანცისკო კარდონა** არის ასოცირებული საერთაშორისო ექსპერტი კარდონა არის ცნობილი ექსპერტი, რომლის ინტერესის სფეროებია სახელმწიფო სამსახურების და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმების დიზაინი და შეფასება, ადმინისტრაციული კანონმდებლობა და სამართალი, ანტიკორუფციული პოლიტიკა და ინსტიტუციური მშენებლობა. მან პროფესიული კარიერა მშობლიურ ესპანეთში დაიწყო, ხოლო შემდგომი გამოცდილება მიიღო ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო) პროგრამაში SIGMA, სადაც 15 წელი იმუშავა პოლიტიკის უფროს ანალიტიკოსად სახელმწიფო მმართველობის სფეროში. პროგრამაში SIGMA ის კონსულტაციებს უწევდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის და ჩრდილოეთ აფრიკის ქვეყნების სახელმწიფო ინსტიტუტებს რეფორმირებასა და დემოკრატიზაციაში. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციიდან (ეთგო) პენსიაზე გასვლის შემდეგ 2013 წელს, კარდონა რამდენიმე ორგანიზაციაში მუშაობდა თავისუფალ კონსულტანტად. თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრის (CIDS) გარდა,

საკუთარი სპეციალობით ის საკონსულტაციო მომსახურებას უწევდა შემდეგ საერთაშორისო ორგანიზაციებს: მსოფლიო ბანკი, გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), ევროპის უსაფრთხოების და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (OSCE), ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაცია (ეთგო), ჩრდილო-ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია (NATO), ევროსაბჭო, ევროპარლამენტი, ბალკანეთის საჯარო ადმინისტრაციის რეგიონული სკოლა (RESPA), შვედეთის მშვიდობის, უსაფრთხოების და განვითარების სააგენტო (Folke Bernadotte Academy), საფრანგეთის საერთაშორისო ტექნიკური თანამშრომლობის სააგენტო (ADETEF), საჯარო ადმინისტრაციის ევროპული ინსტიტუტი ბარსელონაში და სხვა ორგანიზაციები, რომელთა გეოგრაფიული ინტერესის სფეროებია აღმოსავლეთ ევროპა, ცენტრალური აზია, აფრიკის საჰარის სამხრეთით მდებარე რეგიონები, ლათინური ამერიკა და კარიბის ზღვის რეგიონი. მას აქვს იურისტის კვალიფიკაცია (ვალენსიის უნივერსიტეტი, 1976) და რამდენიმე სამეცნიერო ხარისხი საჯარო ადმინისტრაციის დარგში.

# წინასიტყვაობა

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი (CIDS) სიამაყით აღნიშნავს მერვე ბროშურის გამოქვეყნებას სერიიდან „კარგი მმართველობის სახელმძღვანელო“. თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრის „კარგი მმართველობის სახელმძღვანელოს“ ამოცანაა კომპაქტურად და მკითხველისთვის გასაგები ფორმატით წარუდგინოს ფართო აუდიტორიას კარგი მმართველობის ძირითადი საკითხები. ჩვეულებრივ, სახელმძღვანელოებში საკითხები აღწერილია მოკლედ, მაგრამ ზედმეტად გამართვების გარეშე.

წინამდებარე მერვე „კარგი მმართველობის სახელმძღვანელოში“ - „ეთიკის კოდექსის საჭიროებების და მისი ფუნქციების შესახებ“, რომელშიც განხილულია ეთიკის როლი საჯარო სექტორში, ყურადღება განსაკუთრებით არის გამახვილებული ეთიკის კონცეფციაზე და მთავრობების მიერ ეთიკის სტანდარტების განმტკიცების მეთოდებზე თავიანთ სამოხელეო სისტემებში. განხილულია ეთიკის კოდექსის ორი ძირითადი მოდელურობა:

1. კოდექსი, რომელიც მომდინარეობს ეთიკის ნესების დაცვაზე დამყარებული კულტურული მიდგომიდან, და
2. კოდექსი, რომელიც მომდინარეობს კეთილსინდისიერებაზე დამყარებული კულტურული მიდგომიდან მოტივაციის საფუძველზე - ეთიკა, რომლის მიზანია სახელმწიფო მოხელეების ქცევის სტიმულირება.

საჯარო სექტორში ეთიკის ფუნქცია შეიძლება გააზრებული იყოს შემდეგი სახით: სახელმწიფო ინსტიტუტების ლეგიტიმურობის განმტკიცება, რომელიც გულისხმობს გადაწყვეტილებების მიღებას

მიუკერძოებელი პროფესიული შეფასებების საფუძველზე. სახელმწიფო უწყებების სახელით მოქმედი პირები ანგარიშვალდებულები უნდა იყვნენ ფართო საზოგადოების წინაშე და ღიად პასუხობდნენ საზოგადოების შეკითხვებს. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია ეთიკის სახელმძღვანელოს არსებობა, რომელიც გავლენას მოახდენს საჯარო გადაწყვეტილებების მიმღებ პირთა აზროვნებასა და პროფესიულ ქცევაზე. ეთიკის კოდექსი შესაძლოა ერთმნიშვნელოვნად სასარგებლო ინსტრუმენტი იყოს არაეთიკურ ქცევასთან საბრძოლველად საჯარო სექტორში. ამასთანავე, ამგვარი ინსტრუმენტი უფრო ეფექტურია, როდესაც ის ინსტიტუტის, ან საორგანიზაციო პოლიტიკის განუყოფელ ნაწილს შეადგენს. ეს მოითხოვს ცნობიერების მუდმივ ამაღლებას და ტრენინგს ამ კოდექსის შინაარსის და გამოყენების საკითხებზე. გარდა ამისა, ეთიკის კოდექსის გააზრების და აღიარების ხელშესაწყობად მათ მიერ, ვისთვისაც ის არის განკუთვნილი, მნიშვნელოვანია ყველა დონეზე სახელმწიფო მოხელეების ჩართვა ამგვარი კოდექსის შედგენის და დახვეწის პროცესში.

სახელმძღვანელოს „ეთიკის კოდექსის საჭიროებების და ფუნქციების შესახებ“ ავტორია ფრანცისკო კარდონა.

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი (CIDS) მოხარული იქნება, თუ მიიღებს გამომხაურებებს ამ სახელმძღვანელოს შესახებ. ოსლო, 2019 წლის 13 აგვისტო

პერ ქრისტენსენი  
დირექტორი



# სარჩევი

1. რეზიუმე .....	3
2. ეთიკის როლის გააზრება მთავრობასა და საჯარო ადმინისტრაციაში.....	5
3. ეთიკური სტანდარტების გაუმჯობესების სამთავრობო პროგრამა .....	7
4. ეთიკის კოდექსის ზუსტი განსაზღვრება, ფორმულირება, განხორციელება და აღსრულების გზები.....	9
5. ეთიკის კოდექსის ორი ძირითადი მოდელურება.....	13
დასკვნები / რეკომენდაციები.....	16
ლიტერატურა.....	17

## 1. რეზიუმე

საჯარო სექტორში ეთიკის ფუნქცია შეიძლება გააზრებული იყოს შემდეგი სახით: სახელმწიფო ინსტიტუტების ლეგიტიმურობის განმტკიცება, რომელიც გულისხმობს გადანყვეტილებების მიღებას მიუკერძოებელი პროფესიული შეფასებების საფუძველზე. სახელმწიფო ინსტიტუტების სახელით მოქმედი პირები ანგარიშვალდებულები უნდა იყვნენ ფართო საზოგადოების წინაშე და ღიად პასუხობდნენ საზოგადოების შეკითხვებს. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია ეთიკის სახელმძღვანელოს არსებობა, რომელიც გაელენას მოახდენს საჯარო გადანყვეტილებების მიმღებ პირთა აზროვნებასა და პროფესიულ ქცევაზე.

ეთიკის კოდექსი შესაძლოა ერთმნიშვნელოვნად სასარგებლო ინსტრუმენტი იყოს არაე-

თიკურ ქცევასთან საბრძოლველად საჯარო სექტორში. ამასთანავე, ამგვარი ინსტრუმენტი უფრო ეფექტურია, როდესაც ის ინსტიტუტის, ან საორგანიზაციო პოლიტიკის განუყოფელ ნაწილს შეადგენს. ეს მოითხოვს ცნობიერების მუდმივ ამაღლებას და ტრენინგს ამ კოდექსის შინაარსის და გამოყენების საკითხებზე. გარდა ამისა, ეთიკის კოდექსის გააზრების და აღიარების ხელშესაწყობად მათ მიერ, ვისთვისაც ის არის განკუთვნილი, მნიშვნელოვანია ყველა დონეზე სახელმწიფო მოხელეების ჩართვა ამგვარი კოდექსის შედგენის და დახვეწის პროცესში.

ფრანცისკო კარდონა,\*

საერთაშორისო კონსულტანტი  
იურისტი, უფროსი ექსპერტი სახელმწიფო  
მმართველობის და მენეჯმენტის დარგში

## 2. ეთიკის როლის გააზრება მთავრობასა და საჯარო ადმინისტრაციაში

ეთიკა კარგი მმართველობის და საჯარო ადმინისტრაციის სფეროში შესაძლოა გააზრებული იყოს, როგორც ღირებულებების, დამოკიდებულებების და სტანდარტების ერთობლიობა, რომელიც სახელმწიფო მოსამსახურეთა ქცევის სახელმძღვანელოდ გამოიყენება. ეთიკის მიზანია უზრუნველყოს ის, რომ სახელმწიფო მოსამსახურეთა ქცევა ყოველთვის სახელმწიფო ინტერესებს - საზოგადოების კეთილდღეობას ემსახურებოდეს. ამ თვალსაზრისით, ეთიკა სახელმწიფო სექტორში არის პრინციპების, ღირებულებების და სტანდარტების ერთობლიობა, რომელიც წარმოადგენს გადანყვეტილებების მიღების და სახელმწიფო მოხელეებისთვის დამახასიათებელი პროფესიული ქცევის სახელმძღვანელოს. ამდენად, ეთიკა მჭიდროდ უკავშირდება პროფესიონალიზმს სახელმწიფო სამსახურებში.

როთშტაინის და სორაკის (2017 წ.) დახმარებით შეგვიძლია დავასაბუთოთ, რომ მთავრობის და სახელმწიფო უწყებების ლეგიტიმურობის შეფასებისას უმნიშვნელოვანეს ფაქტორებს ეთიკის სტანდარტების დაცვა და სახელმწიფო მოსამსახურეების კომპეტენცია წარმოადგენს. საჯარო სექტორში დასაქმებულ პროფესიონალებს ხშირად ფართო დისკრეციული უფლებები აქვთ (მაგალითად, მოსამართლეების, ექიმების, უსაფრთხოების სერვისის, მასწავლებლების და სხვა სახელმწიფო მოსამსახურეების ფუნქციები). ვინაიდან კანონმდებლობა და კანონები არ წარმოადგენს ზუსტ მე-

ქანიზმებს, მათი განხორციელება ყოველთვის ადვილი არ არის. სახელმწიფო მოსამსახურეების უნარი, რომელიც გულისხმობს გადანყვეტილებების მიღებას კანონის პრინციპების შესაბამისად, ეთიკის ღირებულებებს უნდა ეყრდნობოდეს. ეს უმნიშვნელოვანესია როგორც ცალკეული მოქალაქის, ისე მთელი პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობისთვის საზოგადოების თვალში (როთსტაინი და სორაკი, 2017). დისკრეციული უფლებები, რომლებიც არ ემყარება ეთიკურ ჩარჩოს, ანუ ეთიკის ღირებულებებზე დამყარებულ მტკიცე სახელმძღვანელო რეკომენდაციებს, შესაძლოა დამანგრეველი იყოს საზოგადოებისა და სოციალური სტრუქტურისთვის.

*\*წინამდებარე ბროშურაში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორს, და სავალდებულო არ არის, რომ ისინი გამოხატავდეს თავდაცვის სექტორის ეთილისინდისიერების ცენტრის (CIDS), ან ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროს მოსაზრებებს.*

სახელმწიფო მმართველობის დონეზე, კანონების და პოლიტიკის მომზადებისას სახელმწიფო მოხელეები იმავდროულად ანალიზით და რჩევებით უზრუნველყოფენ არჩეულ პოლიტიკოსებს. ხშირად ამგვარი რჩევები და პროფესიული ცოდნა, რომელსაც ისინი ემყარება, დამკვიდრებული ექსპერტული ცოდნის და კვლევების შეჯამებას წარმოადგენს. დემოკრატიულ საზოგადოებებში მაღალი დონის სახელმწიფო მოხელეების მნიშვნელოვანი ფუნქციაა ზემოთხსენებული პროფესიული ცოდნით

არჩეული პოლიტიკოსების უზრუნველყოფა. არჩეული პოლიტიკოსისთვის უმნიშვნელოვანესია, რომ ამგვარი რჩევები სახელმწიფო მოხელეების მხრიდან მოწოდებული იყოს ობიექტურად და მიუკერძოებლად, და, რომ სახელმწიფო მოხელეები მოქმედებდნენ ეთიკის კოდექსის საფუძველზე, რომელიც არ მისცემს მათ საკუთარი იდეოლოგიური მოტივების, ან კერძო ინტერესების გატარების საშუალებას. მთავარია სამოხელეო ეთიკა, რადგან პოლიტიკოსებმა აუცილებლად უნდა მიიღონ ზუსტი და მიუკერძოებელი ინფორმაცია ალტერნატიული პოლიტიკის და ქმედებების შესახებ იმ კომპლექსურ გარემოში, რომელსაც საკმაო გაურკვევლობა ახასიათებს.<sup>1</sup>

პროფესიული სახელმწიფო სამსახური კორუფციის შემცირების ძირითადი ფაქტორია. კორუფციის შესაჩერებლად მნიშვნელოვანია პროფესიონალიზებული ბიუროკრატია, როდესაც სახელმწიფო მოხელეები დაქირავებული არიან მხოლოდ მათი კვალიფიკაციის და უნარების, და არა პოლიტიკოსებისა და განსაკუთრებული ინტერესის მქონე ჯგუფებისადმი მათი პირადი ერთგულების, ან მათთან კავშირების საფუძველზე (კარდონა და ერიქსენი, 2015 წ.). პროფესიონალიზმი აძლიერებს სახელმწიფო მოხელეების პოტენციალს გამოიყენონ კვალიფიცირებული და მიუკერძოებელი შეფასება საყოველთაო, თუ საზოგადოებრივი კეთილდღეობის სამსახურში.

პროფესიული შეფასებები სახელმწიფო მოხელეების მხრიდან მნიშვნელოვანია მორალური და ეთიკური არგუმენტაციის გასაძლიერებლად იმის თაობაზე, თუ რა არის სწორი და

რა - მცდარი სახელმწიფო ვალდებულებების ყოველდღიური შესრულებისას. პროფესიული შეფასება შეიძლება განისაზღვროს, როგორც ეთიკის სტანდარტებით და კანონმდებლობით მოტივირებული ექსპერტული კომპეტენციის, ცოდნის და გამოცდილების გამოყენება და ამის შედეგად ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღება მოქმედების იმ საშუალებების შესახებ, რომლებიც შეესაბამება კონკრეტულ და ხშირად არაერთმნიშვნელოვან გარემოებებს (ივანის მიხედვით, 2016 წ.). პროფესიული შეფასება „არც მხოლოდ ზოგადი წესების გამოყენებას ნიშნავს კონკრეტულ შემთხვევებში და არც მხოლოდ ინტუიციამზე დაყრდნობას; ეს არის ურთიერთსაპირისპირო ღირებულებების არგუმენტირებული შეთანხმების პროცესი ზოგადი წესების ფარგლებში, ძალზე კონტექსტუალური ფაქტებისა და გარემოებების ფაქიზი აღქმით“ (კრუსი, 2011 წ.).

პროფესიული შეფასება შესაძლოა განსხვავდებოდეს პროფესიების მიხედვით, მაგრამ მისი საფუძველი ყოველთვის

1. ეს დაკვირვება სწორია ყოველგვარ სიტუაციასა და სახელმწიფო საკითხთან მიმართებაში. მაგალითად, ტეორელმა [Teorell] (2015 წ.) დაასაბუთა, რომ სახელმწიფოებს შორის ომის დაწყების ერთ-ერთი მიზეზი არის ის, რომ პოლიტიკური ნიშნით შერჩეული მაღალი რანგის სახელმწიფო მოხელეები, რომლებიც სამხედრო მრჩევლების ფუნქციას ასრულებენ, პოლიტიკოსებს ხშირად აწვდიან ინფორმაციას, რომელშიც არასაკმარისად არის შეფასებული მტრის სამხედრო პოტენციალი, საკუთარი ქვეყნის სამხედრო პოტენციალი კი – ძალზე გადაჭარბებულად არის დანახული.

არსებული ცოდნა და გამოცდილება. ეს არისტოტელეს „ცხოვრებისეულ სიბრძნეს“ გვაგონებს. გარდა ამისა, ეთიკური პროფესიული შეფასებების საბაზისო ცოდნა აუცილებლად უნდა ეყრდნობოდეს სამეცნიერო მტკიცებულებებს, და არა მხოლოდ ვარაუდებს. სამეცნიერო მტკიცებულებების საფუძველზე შეფასება შეიძლება განისაზღვროს, როგორც საუკეთესო პრაქტიკის კეთილსინდისიერად გამოყენება პროფესიულ სფეროში, თანამედროვე ცოდნასთან ერთად, რომელსაც უნდა ეყრდნობოდეს გადანყვეტილებების მიღება.

ნორვეგიასა და ინგლისში ბავშვთა დაცვის პოლიტიკის განხორციელების ერთმანეთთან შედარების კონტექსტში, ვიბეკი და ტერნი (2017 წ.) აღნიშნავენ, რომ აუცილებელია მყარი მეთოდების შემუშავება იმისათვის, რომ სახელმწიფო მოსამსახურებმა დასაბუთებული დისკრეციული გადანყვეტილებები მიიღონ. არგუმენტირებული პოლიტიკის განხორციელებისას იმ სფეროში, რომელსაც ავტორები მისი სირთულის გამო „სახიფათო პრობლემას“ უწოდებენ, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს პროფესიული შეფასების როლი. მაგრამ, როგორც ნორვეგიის გამოცდილება გვიჩვენებს, „პროფესიული შეფასების შეუზღუდავი, ან უპირობო გამოყენება პოტენციურად ისეთივე პრობლემურია, როგორც გადაჭარბებული დამოკიდებულება პროტოკოლებსა და პროცედურებზე“. თუ ასეა, როგორ უნდა იყოს გამოყენებული პროფესიული შეფასება, რომ იყოს მოქნილი და მგრძობიარე კონკრეტული ცხოვრებისეული სიტუაციების მიმართ, და ამავე დროს - სარწმუნო, სალი და ანგარიშვალდებული? ამისათვის ვიბეკი და ტერნი გვთავაზობენ მიდგომას, რომელსაც „დასაბუთებულ პროფესიულ შეფასებას“ (GPI) უწოდებენ – რომელსაც ახასიათებს „მყარი ორიენტირება ცნობიერი ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობისადმი“ (ვიბეკი და ტერნი, 2017 წ., გვ. 15-16).

ცნობიერი პასუხისმგებლობა ზოგადად ეხება ადამიანების დადანიშნულებას, ან პატივს იმისათვის, რისიც მათ სჯერათ, როდესაც არსებობს საკმარისი მტკიცებულებები იმი-

სა, რომ მათი შეხედულებები მცდარია და არ ეფუძნება ობიექტურ ცოდნას. აღნიშნული მიუთითებს ნებისმიერი ადამიანის პროფესიულ პასუხისმგებლობაზე საკუთარი ცოდნის განახლების თვალსაზრისით (მაკ კორმიკი, 2015 წ., ენგელი, 2009 წ., არენდტი, 1967 წ.). ანგარიშვალდებულება პროფესიული შეფასების თვალსაზრისით უკავშირდება პროცესს, რომლის მეშვეობითაც პროფესიონალები პასუხს აგებენ საკუთარ რეკომენდაციებზე, გადაწყვეტილებებსა და ქმედებებზე. ამ გაგებით, ანგარიშვალდებულება ქმნის „პასუხისმგებლობის“ ფორმას, რომელიც გამოხატავს საჯარო კონტროლის აუცილებლობას პროფესიული შეფასების მიმართ (ვიბეკი და ტერნი, 2017 წ., გვ.16).

შეჯამების სახით, ეთიკის როლი საჯარო სექტორში შეიძლება გავიაზროთ, როგორც გადანყვეტილებების მიუკერძოებელი პროფესიული შეფასებების მიღებით სახელმწიფო უწყებების ლეგიტიმურობის გაძლიერება. სახელმწიფო უწყებების სახელით მოქმედი პირები ანგარიშვალდებულები უნდა იყვნენ ფართო საზოგადოების წინაშე და ღიად პასუხობდნენ საზოგადოების შეკითხვებს. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია ეთიკის სახელმძღვანელოს არსებობა, რომელიც გავლენას მოახდენს საჯარო გადანყვეტილებების მიმღებ პირთა აზროვნებასა და პროფესიულ ქცევაზე.



### 3. ეთიკური სტანდარტების გაუმჯობესების სამთავრობო პროგრამა

საზოგადოების ეთიკურ ქცევას მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს პროცედურების გამჭვირვალობა, სიცხადე ინფორმაციის გამჟღავნების კუთხით, ცნობიერების ამაღლება, კარგი ლიდერობა და საჯარო სექტორის საკანონმდებლო და ორგანიზაციული მოწყობა. საჯარო ადმინისტრაციაში ეთიკის დაცვა და მისი ხელშეწყობა სამ ფუძემდებლურ პრინციპს ემყარება:

- ეთიკის პრინციპების და მიზნების დამკვიდრება საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო ჩარჩოში
- ადამიანური რესურსების ეფექტური მართვა
- ცალკეულ სახელმწიფო მოსამსახურეებში ეთიკური ღირებულებების განვითარება, განსაკუთრებით მათი, ვისაც ხელმძღვანელი პოზიციები უკავია.

პრაქტიკაში ეთიკური ქცევა წარმოადგენს რამდენიმე ფაქტორის კომპლექსური ურთიერთქმედების შედეგს. საჯარო ადმინისტრაციის მკვლევარები და პრაქტიკოსები ხშირად მიუთითებენ, რომ გარდა მყარი საკანონმდებლო ბაზისა, რომელიც მტკიცედ უნდა იყოს დაცული, აუცილებელია პროაქტიული მიდგომა. და პირიქით: უნდა მოქმედებდეს არაეთიკური ქცევის სანიშნაულმიდგომი და მისი პრევენციის ღონისძიებები. პროაქტიული მიდგომა ეთიკური ქცევის მხარდასაჭერად სახელმწიფო უწყებებში უშუალოდ უკავშირდება ისეთ ფაქტორებს, როგორცაა სახელმწიფო მოსამსახურე

რეთა დეპოლიტიზება, კარგი სამუშაო პირობები, სამართლიანი სახელფასო სისტემა, ღია და მასტიმულირებელი სამუშაო გარემო, კარგად ფუნქციონირებადი და აქტიური კომუნიკაცია ყველა დონეზე და დადებითი როლური მისაბადი მაგალითები – განსაკუთრებით ადმინისტრაციული სფეროს ლიდერების სახით. და ბოლოს, პოლიტიკური სისტემაც და არჩეული პოლიტიკოსებიც უნდა აღიარებდნენ პროფესიული კეთილსინდისიერების აუცილებლობას.

შეინიშნება მზარდი კონსენსუსი იმის თაობაზე, რომ მაღალი ეთიკური სტანდარტების ინსტიტუციონალიზაცია ვერ ჩამოყალიბდება, როგორც დამოუკიდებელი პოლიტიკა. პირიქით, ის მჭიდროდ უკავშირდება საკანონმდებლო ჩარჩოს და სახელმწიფო უწყებების ორგანიზაციას და მართვას. სახელმწიფო მოხელეების ეთიკური/არაეთიკური ქცევა მჭიდროდ უკავშირდება ქვეყნის კონკრეტულ ინსტიტუციურ და საორგანიზაციო მახასიათებლებს, მათ შორის სახელმწიფო მოხელეებისთვის კარგი სამუშაო პირობების საჭიროებას. ამ კონცეპტუალური მოდელის ფარგლებში ეთიკის კოდექსი გავრცელდა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა (ეთგო) და ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში; კერძოდ, ეს არის ინსტრუმენტი, რომლის მიზანია აღნიშნულ ქვეყნებში შეგნებული, ეთიკაზე დამყარებული სახელმწიფო პოლიტიკის მხარდაჭერა და გაძლიერება.

მაშინ, როდესაც რამდენიმე წლის წინ ეთიკის კოდექსზე პრაქტიკულად ლაპარაკიც კი არ იყო, დღეს ძნელად თუ მოიძებნება მთავრობა, რომელიც უარყოფს ამ ინსტრუმენტში ინვესტირების აუცილებლობას. თუმცა, ეთიკის კოდექსი ცოცხალი ინსტრუმენტია (შეუძლებელია მისი ერთხელ და სამუდამოდ დაწერა) და ის გააზრებული და აღიარებული უნდა იყოს იმ ადამიანების მიერ, ვინც მას იყენებს. აუცილებელია ეთიკის კოდექსის დაცვა, კულტივირება და თანმიმდევრული განხორციელება. ის დეკორაციის ფუნქციას არ უნდა ასრულებდეს. სამტატო თანამშრომლები საჭიროებენ სისტემატურ შეხსენებას მის შესახებ, და რეგულარულ ტრენინგს ეთიკის კოდექსის პრაქტიკული გამოყენების საკითხებზე.

შეჯამების სახით: ეთიკის კოდექსი შესაძლოა ერთმნიშვნელოვნად სასარგებლო ინსტრუმენტი იყოს არაეთიკურ ქცევასთან საბრძოლველად საჯარო სექტორში. მაგრამ ამგვარი ინსტრუმენტი უფრო ეფექტურია, როდესაც ის უწყების, ან საორგანიზაციო პოლიტიკის განუყოფელ ნაწილს შეადგენს. ეს მოითხოვს ცნობიერების მუდმივ ამაღლებას და ტრენინგს ამ კოდექსის შინაარსის და გამოყენების საკითხებზე. გარდა ამისა, ეთიკის კოდექსის გააზრების და აღიარების ხელშესაწყობად მათ მიერ, ვისთვისაც ის არის განკუთვნილი, მნიშვნელოვანია ყველა დონეზე სახელმწიფო მოხელეების ჩართვა ამგვარი კოდექსის შედგენის და დახვეწის პროცესში.

## 4. ეთიკის კოდექსის ზუსტი განსაზღვრება, ფორმულირება, განხორციელება და აღსრულების გზები

ეთიკის კოდექსები ერთმანეთისგან განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. ეთიკის კოდექსის „უნივერსალური განსაზღვრების“ დადგენა საკმაოდ ძნელია.<sup>2</sup>

როტსტაინის და სორაკის (2017 წ.) მიხედვით, ბოლო ათწლეულების განმავლობაში სულ უფრო მეტი კვლევა მიეძღვნა საზოგადოებრივი ღირებულებების შესწავლას მრავალნაირი ეთიკური კოდექსების გასაზრებლად, რომლებიც საფუძვლად ედება სახელმწიფო მოსამსახურეთა სათანადო ქცევას. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო სექტორის ეთიკის კოდექსები მთელს მსოფლიოში მოქმედებს, სამწუხაროდ, არსებული ლიტერატურა მხოლოდ დასავლეთის ქვეყნების ეთიკის კოდექსებს განიხილავს. მრავალი კვლევა საკუთარ თავს უწოდებს „გლობალურს“, ან „საერთაშორისოს“, თუმცა ეს კვლევები, ჩვეულებრივ, ეყრდნობა კოდექსებს, რომლებიც მიღებულია ჩრდილოეთ ამერიკის და ევროკავშირის მთავრობების, ანდა უფრო ფართო გაგებით - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო) წევრი სახელმწიფოების მიერ. მიკერძოება ასევე სახეზეა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების

ორგანიზაციის (ეთგო) ქვეყნების უფრო ფართო წრის განხილვისას – ჩვენ ვგულისხმობთ შედარებით მდიდარ და სტაბილურ ქვეყნებს, რომლებსაც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (ეთგო) თითქმის ოცი წელია უწყობს ხელს „ფუძემდებლური ღირებულებების“ დაცვაში.

აღმოსავლეთ ევროპის, აფრიკის, აზიის და ლათინური ამერიკის ქვეყნები (სავარაუდოდ, ეს ქვეყნები ყველაზე მეტად საჭიროებენ საჯარო ადმინისტრაციის კორუფციის საწინააღმდეგო პრაქტიკის და კოდექსების უკეთ გააზრებას) შედარებითი კვლევების უმრავლესობაში კვლავაც იგნორირებულია.<sup>3</sup> თუმცა, განვითარებადი და არა-ეთგო ქვეყნების კოდექსების კვლევებში ჩართვა აუცილებელია იმისათვის, რომ პასუხი გაცეს მარადიულ შეკითხვას - არსებობს კი საყოველთაო გაგება იმისა, თუ რომელი ღირებულებები უნდა დაიცვან სახელმწიფო სამსახურებმა და საჯარო სექტორმა. თუ, პასუხი დამოკიდებულია მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნისა და რეგიონის პოლიტიკურ კულტურაზე (როტსტაინი და სორაკი, 2017?)

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნებში ეთიკის კოდექსის ინტერპრეტაცია განსხვავებულია. ზოგ შემთხვევაში ითვლება, რომ დოკუმენტი ვერ მიიღებს ეთიკის კოდექსის სტატუსს, თუ ის არ არის დამტკიცებული პარლამენტის მიერ (სტატუტური სა-

2 იხილეთ სანიმუშო ეთიკის კოდექსები ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო) ეთიკის და ქცევის კოდექსების ობსერვატორიაში ვებსაიტზე: <https://www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>

3 აღმოსავლეთი ევროპისთვის, იხილეთ პალიდაუს-კაიტე იოლანტა [Palidaukaite, Jolanta] (2006 წ)

მართალი), ან მიღებული ისეთი ორგანოს მიერ, როგორცაა მთავრობა (მაგ. მთავრობის დადგენილება), ან ე.წ. სახელმწიფო დამსაქმებელთა სამსახურის მიერ (მაგ. ქვეყნის სახელმწიფო სამსახურის ზოგადი რეგულაციები). მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ შემთხვევაში დოკუმენტს, რომელიც არ ყოფილა ოფიციალურად დამტკიცებული, მაინც შეიძლება ჰქონდეს ეთიკის კოდექსის და-ფაქტო სტატუსი (მოლანენი და სალმინენი, 2006 წ.).

კარგად ჩამოყალიბებული ეთიკის კოდექსი, ან ღირებულებათა დეკლარაცია - ეს არის სასარგებლო ინსტრუმენტი, რომელიც განმარტავს, იმ ღირებულებებს და სტანდარტებს, რომელთა დაცვა ოფიციალური თანამდებობის პირს მოეთხოვება. უმრავლეს შემთხვევებში, კოდექსში ხდება კანონმდებლობაში არსებული ღირებულებების და პრინციპების კონსტატაცია და დაზუსტება. ასეთი მიდგომა სასარგებლოა, ვინაიდან შესაბამისი ღირებულებები და სტანდარტები არაერთ ქვეყანაში მრავალრიცხოვან საკანონმდებლო დოკუმენტებშია გაბნეული, რაც ართულებს ინფორმაციის მოძიებას და იმ ღირებულებების ზოგადი იდეის გააზრებას, რომელსაც სახელმწიფო სამსახური ეფუძნება (მოლანენი და სალმინენი, 2006 წ.). თუმცა, კანონის დებულებების უბრალო გამეორება და მატებით სარგებელს არ მოიტანს.

სახელმწიფო ეთიკის კოდექსი აუცილებლად უნდა შეიცავდეს ფუძემდებლურ ღირებულებებს, რომლებიც საჯარო ადმინისტრაციებისთვის უნდა იყოს დამახასიათებელი.<sup>4</sup> დეკლარაცია, რომელშიც ჩამოთვლილია საზოგადოებრივი ღირებულებები და ეთიკის კონკრეტული კოდექსები, შესაძლოა განხილული იყოს, როგორც კონსტრუქციული ნაბიჯი საჯარო სამსახურში ეთიკური ქცევის უკეთ გასაცნობიერებლად. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო) წევრი ზოგიერთი ქვეყნები თავდაპირველად საზღვრავენ საკუთარ ფუძემდებლურ ღირებულებებს და პოპულარიზაციას უწევენ მათ ღირებულებათა დეკლარაციის გა-

მოქვეყნების გზით. საჯარო სამსახურში ეთიკის პრობლემების უფრო ღრმად განხილვის შემდეგ, მთავრობა შესაძლოა უკეთ იყოს მომზადებული უფრო სისტემატური და დეტალური სახელმძღვანელო რეკომენდაციების დასაწერად ეთიკის კოდექსის სახით, რაც განხორციელდება მონაწილე მხარეთა სრული ჩართულობით და საკონსულტაციო პროცესით, რომელიც პერსონალის გარდა შესაძლოა გარეშე მოთამაშებესაც მოიცავდეს. აუცილებლად უნდა იყოს გათვალისწინებული შესაბამისი სახელმწიფო მოხელეების ან მათი წარმომადგენლების ჩართვა ეთიკის კოდექსის შედგენაში, ისევე, როგორც სხვა ძირითადი მონაწილე მხარეების ჩართულობა.<sup>5</sup>

იმ კანონებისგან განსხვავებით, რომლებიც ითვალისწინებს სანქციებს მათი შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ეთიკის კოდექსის მთავარი ფუნქციაა სახელმწიფო მოსამსახურეებისთვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელმძღვანელობის განევა და ცოდნის გაღრმავება კონკრეტული საქმეების და სიტუაციების მორალური ასპექტების შესახებ. ამდენად, მთავარი მიზანია პროფესიულ შეფასებასთან დაკავშირებული ეთიკური მგრძობელობის გაზრდა და ცოდნის გაღრმავება, განსაკუთრებით პროფესიული დილემების არსებობისას, ასევე სიცხადის შეტანა ანგარიშვალდებულების საკითხებში. იურიდიულად სავალდებულო კანონებისგან განსხვავებით, ეთიკის კოდექსი ნაკლებად მძლავრი ინსტრუმენტია სამართალდარღვევებთან საბრძოლველად, რადგან ნაკლებად შეიცავს სავალდებულო მითითებებს და არსებული კანონმდებლობის და რეგულაციების მხოლოდ დანამატს წარმოადგენს.

ამ კონტექსტში ეთიკის კოდექსების ერთ-ერთი მთავარი სუსტი მხარე ისაა, რომ მათ აქვთ სუსტი აღსრულების მექანიზმები სხვა ინსტრუმენტებთან, მაგ., კანონებთან შედარებით. ეს ნიშნავს, რომ ერთის მხრივ, შესაძლოა მათი დაუცველობა და დარღვევა უფრო ადვილი იყოს, ხოლო მეორეს მხრივ, მათი წარმატებით განხორციელება მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული ნდობის და ინსტიტუციური

4 მაგალითისთვის იხილეთ კანადური „ღირებულებები და ეთიკის კოდექსი საჯარო სექტორისთვის“ (2011) ვებსაიტზე <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>. ეს არის ღირებულებათა დეკლარაციის და ეთიკის კოდექსის მოკლე კომბინაცია (10 გვერდი)

5 საინტერესო კრიტიკული ანგარიში იმის შესახებ, თუ როგორ განიხილება ეროვნული კეთილსინდისიერების სისტემის ჩამოყალიბება ნიდერლანდებისთვის; Huberts, L. and Hoekstra, A. (2016).

მხარდაჭერის გარემოზე, რომელიც უზრუნველყოფს კოდექსის მკაცრად დაცვას. თავის მხრივ, ნდობის არსებობა უმეტესად დამოკიდებულია ქვეყნის პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ კულტურაზე და სხვა ფაქტორებზე. ამდენად, შესაძლოა ძალიან რთული, ან სულაც შეუძლებელი იყოს ეთიკის გაძლიერების პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება მხოლოდ ეთიკის კოდექსის საფუძველზე, თუ ნდობის ჩამოყალიბებისთვის საჭირო პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პირობები სუსტია, ან საერთოდ არ არსებობს.

ეფექტური ეთიკის კოდექსის წინაპირობაა მისი შინაარსის იმგვარად გადმოცემა, რომ ის ადვილად გასაგები და განსახორციელებელი იყოს შესაბამისი სამიზნე ჯგუფის მიერ. კოდექსი შედგენილი უნდა იყოს მკაფიოდ, თანმიმდევრულად, კომპლექსურად და მოიცავდეს პრაქტიკულ მითითებებს გამოყენებისთვის. თანამიმდევრულობა ნიშნავს კოდექსის ჰარმონიზაციას შესაბამის კანონმდებლობასთან და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან, რათა ორაზროვნება მინიმუმამდე იყოს დაყვანილი და მიღწეულ იქნას ტექსტის მთლიანობაში გაგება.

ხშირ შემთხვევაში ქვეყნის კოდექსის შედგენა და დამტკიცება მხოლოდ თვითმიზანი ხდება. ხშირად ის მიღებისთანავე დავიწყებს ეძლევა. ამის თავიდან ასაცილებლად და თანაც იმისთვის, რომ კოდექსი გახდეს სიცოცხლისუნარიანი დოკუმენტი და ორგანიზაციული კულტურის განუყოფელი ნაწილი, პერმანენტულად უნდა ტარდებოდეს ტრენინგები და ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები კოდექსის შინაარსთან და მის გამოყენებასთან დაკავშირებით.

კოდექსის უფრო ინტენსიური პრაქტიკული გამოყენების ერთ-ერთი მეთოდია მისი ადაპტირება რეალურ ეთიკურ დილემებთან, რომელთა წინაშე სახელმწიფო მოხელეები დგებიან ყოველდღიური საქმიანობისას. გარდა ამისა, ეს სახელმწიფო მოხელეების ტრენინგის მეთოდადაც შეიძლება იყოს განხილული. ამგვარი ტრენინგის მიზანია არა მარტო დილემების განხილვა ეთიკის სახელმძღვანელო რეკომენდაციების შუქზე, არამედ იმის გააზრებაცაა, რომ თუკი დილემის წინაშე დადგებიან, იგი ჯერ უნდა განიხილოს და ისე

გამოიტანონ დასკვნები. დასკვნის გამოსატანად გარკვეულ საკითხთან დაკავშირებით, უნდა შეგეძლოს იმ დილემების განსაზღვრა, რომელიც განხილვას საჭიროებს. თუ ეთიკის სახელმძღვანელო რეკომენდაციები პასუხობს ამ დილემებს, მაშინ ეს სახელმძღვანელო რეკომენდაციები შეიძლება ადეკვატურად ჩავთვალოთ.

ამის უზრუნველსაყოფად ეთიკის კოდექსები უნდა გახდეს დიფერენცირებული ინსტიტუციური ინსტრუმენტების განუყოფელი ნაწილი. კოდექსები უნდა მოიცავდეს პასუხებს აქტუალურ საორგანიზაციო საჭიროებებსა და გამოწვევებზე. ეს ნიშნავს, რომ ისინი მორგებული უნდა იყოს ორგანიზაციის კონკრეტულ საქმიანობასა და პასუხისმგებლობებზე. ორგანიზაციული დიფერენცირების მაგალითები შესაძლოა მოვიძიოთ შვედეთში, ნორვეგიაში, ავსტრალიაში და ა. შ., სადაც თითოეულ სახელმწიფო ორგანიზაციას შეიძლება განსახორციელებლად საკუთარი კონკრეტული ეთიკის კოდექსი ჰქონდეს.<sup>6</sup>

დღეისათვის ეს პრაქტიკა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო) ქვეყნების უმრავლესობაშია გავრცელებული. ლოგიკას არაა მოკლებული სხვადასხვა კატეგორიის პერსონალის და ორგანიზაციული გარემოსთვის განსხვავებული ეთიკის კოდექსების შედგენის გადანყვეტილება. პოლიციის ოფიცრებს, მოსამართლეებს, მასწავლებლებს, ან სხვადასხვა სამინისტროების და სააგენტოების ოფიციალურ წარმომადგენლებს შესაძლოა ბევრი რამ ჰქონდეთ საერთო, როგორც საჯარო მოსამსახურეებს, მაგრამ ყოველდღიურ საქმიანობაში მათ წინაშე ძალიან განსხვავებული სიტუაციები და ეთიკური გამოწვევები დგება. ამიტომ, სწორი გადანყვეტილებაა ეთიკის კოდექსების სათანადოდ მორგება პერსონალის სხვადასხვა კატეგორიაზე და სპეციფიკურ ორგანიზაციულ გარემოზე. თავის მხრივ, ამისათვის საჭიროა შესაბამისი პერსონალის უშუალოდ და ეფექტურად ჩართვა ეთიკის კოდექსის შედგენაში (აღმავალი მიდგომა).

<sup>6</sup> მაგალითისთვის იხილეთ ნორვეგიის თავდაცვის სექტორის ფუძემდებლური ღირებულებები, ვებსაიტზე <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/Core+values-of+Norways-defence-sector/id2000424/>

## 5. ეთიკის კოდექსის ორი ძირითადი მოდალურობა

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (ეთგო) ერთმანეთისგან გამოყოფს ეთიკის კოდექსის ორ კულტურულად განსხვავებულ მოდალურობას, რომლებიც ქვემოთ იქნება განხილული (დემკე და ბოსარტი, 2004 წ.):

3. კოდექსი, რომელიც გამომდინარეობს ეთიკის წესების დაცვაზე დამყარებული კულტურული მიდგომიდან, და
4. კოდექსი, რომელიც გამომდინარეობს კეთილსინდისიერებაზე დამყარებული კულტურული მიდგომიდან მოტივაციის საფუძველზე - ეთიკა, რომლის მიზანია სახელმწიფო მოხელეების ქცევის სტიმულირება.

პირველი მიდგომის პრინციპია „დაღმავალი“ და ის წესებსა და კანონებზეა ორიენტირებული. მეორე მიდგომა ორიენტირებულია ეთიკისადმი ვალდებულების ნახალისებაზე გაზრდილი ცნობიერების და მოტივაციის სტიმულირების ინსტრუმენტების მეშვეობით, აგრეთვე შესაბამისი ოფიციალური პირის პირად პასუხისმგებლობაზე დაყრდნობით არაეთიკური ქცევის პრევენციაზე. შეიძლება ჩავთვალოთ, რომ აღმავალი მიდგომა უკეთესია. მაგრამ აქ პრობლემას წარმოადგენს სწორი ბალანსის პოვნა პრევენციის ისეთ ორ საშუალებას შორის, როგორცაა ერთის მხრივ, იძულება, ხოლო მეორეს მხრივ - მოტივაცია და პირადი პასუხისმგებლობა. „დაღმავალი“ და „აღმავალი“ მიდგომები ურთიერთგამომრიცხავი არ არის და შესაძლებელია მათი კომბინირება.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრი ქვეყნების ერთი ნაწილი მეტად ენდობა მიდგომას წესების დაცვის საფუძველზე, ხოლო მეორე ნაწილი უპირატესობას ანიჭებს კეთილსინდისიერებაზე დამყარებულ მიდგომებს. ამ ორ მიდგომას შორის სწორი კომბინაცია ჯერ კიდევ ჩამოსაყალიბებელია. მაგალითად, საფრანგეთში, იტალიასა და გერმანიაში მოქმედებს შედარებით ძლიერი „დაღმავალი“, წესების დაცვაზე დამყარებული მიდგომა. სხვა ქვეყნები, მაგალითად ავსტრალია, კანადა, გაერთიანებული სამეფო, შვედეთი და ნორვეგია სარგებლობენ „აღმავალი“, პრევენციული მიდგომით, ან ორივე მიდგომის კომბინაციით.

ორივე მიდგომას საკუთარი გამოწვევები ახასიათებს. წესების დაცვაზე დამყარებული მიდგომა უნდა ითვალისწინებდეს წესებზე დამყარებული ეთიკის ძლიერ და სუსტ მხარეებს. ეს მიდგომა ადგენს დეტალურად დამუშავებულ კოდექსებს, რომლებიც აქცენტს აკეთებს წესების დაცვაზე და ამით იძენს გამოკვეთილ ფორმალურ-იურიდიულ (ლეგალისტურ) ხასიათს. ამ კონტექსტში, ადამიანები იხრებიან იმ აზრისკენ, რომ, თუ რაღაც მკაფიოდ აკრძალული არ არის, მაშინ ეს „რაღაც“ დარღვევად არ ჩაითვლება. მეორე სუსტი მხარე ის არის, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურ-იურიდიულმა მიდგომებმა შესაძლოა აღმოფხვრას ყველაზე სერიოზული დარღვევები და მოახდინოს მათი პრევენცია, ისინი არ არის გათვლილი პროაქტიული ეთიკური დამოკიდებულების და ქცევის მხარდაჭერაზე. გარდა ამისა, ორგანიზაციები,

რომლებიც ძირითადად ფორმალურ-იურიდიულ მიდგომას ეყრდნობიან, შეიძლება დაუცველნი აღმოჩნდნენ არაეთიკური ქცევის წინაშე, თუ ორგანიზაციის წევრები ჩათვლიან, რომ წესების დაცვის მექანიზმები მოისუსტებს და დაუსჯეულად მოქმედება შეუძლიათ.

კეთილსინდისიერებაზე დამყარებული მიდგომისთვის პრიორიტეტულია პირადი პასუხისმგებლობა და ღირებულებები, რომლებიც აქცენტს აკეთებს სახელმწიფო რესურსების მართვისთვის საჭირო კანონებსა და წესებზე. შესაბამისი ეთიკური ღირებულებები მოიცავს არა მარტო კანონის ფორმალურ განმარტებას და მკაფიოდ ფორმულირებულ წესებს, არამედ ასევე მათ არსაც და ფარულ აზრსაც სახელმწიფო მოხელეების მოტივირების მიზნით ამ ღირებულებების დასაცავად. კეთილსინდისიერებაზე დამყარებული მიდგომა გამოყოფს იმ ღირებულებებს, რომელთა მხარდაჭერა ხდება კონკრეტული ეთიკური ქცევით და უწყვეტად არის დაკავშირებული ორგანიზაციის უფრო კონკრეტულ ფუნქციურ სფეროებთან. ღირებულებებზე დამყარებულ მიდგომას ძირითადად ახასიათებს შემდეგი: ის ცდილობს განსაზღვროს, თუ რომელია რელევანტური და სასურველი ღირებულებები და დაადგინოს, თუ როგორ აღიქვამენ შესაბამისი სახელმწიფო მოხელეები ამ ღირებულებებს. ახალ გარემოებებში შესაძლებელია, როგორც „დაღმავალი“, ისე „აღმავალი“ მიდგომების მორგება ეთიკის კოდექსებზე, მაგალითად ახალი ღირებულებების გაჩენისას.

როტსტაინის და სორაკის (2017 წ.) მიერ ჩატარებული კვლევებით დადგინდა, რომ კანონის დაცვაზე ორიენტირებული კოდექსები განსხვავდება იმ კოდექსებისგან, რომლებიც ორიენტირებულია საჯარო მოხელეების მოტივირების ამალღებაზე კონკრეტული ღირებულებების შესაბამისად. ქვეყნების უმრავლესობას აქვს წესების დაცვაზე დამყარებული კოდექსები, რომლებიც ჩვეულებრივ, უფრო საკანონმდებლო დოკუმენტების მსგავსად არის შედგენილი და მიუთითებს საჯარო მოხელეებს, თუ რა უნდა გააკეთონ და რა – არა. აღსანიშნავია, რომ მოტივაციის აღმძვრელი კოდექსების უმეტესი ნაწილი შედარებით მდიდარ ქვეყნებში მოქმედებს, რომელთაგან ბევრი ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო) წევრია; ხოლო

წესების დაცვაზე ორიენტირებული და უპირატესად ლეგალისტური კოდექსები უმთავრესად აფრიკის, აზიის და პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში გამოიყენება.

ამ უკანასკნელი ტიპის კოდექსები უფრო აუცილებელია იმ ქვეყნებში, სადაც სარეგულაციო გარემო სუსტია (ეთგო, 2000 წ.). როგორც ჩანს, მოტივაციის აღმძვრელი კოდექსები ის ფუნქციონებაა, რომელიც ამ ქვეყნებისთვის ამ ეტაპზე ხელმისაწვდომი არ არის. მოტივაციის აღმძვრელ კოდექსებზე გადასვლის დაწყება ქვეყანას შეუძლია მხოლოდ მძლავრი, მყარად ჩამოყალიბებული საკანონმდებლო და კეთილსინდისიერების სისტემების პირობებში. გარდა ამისა, ის ქვეყნები, სადაც სარეგულაციო გარემო სუსტია, მარტივად ვერ უგულვებლყოფენ გარკვეული სახის ეკონომიკურ პრობლემებს, რომლებიც ნაკლებად აწუხებს მდიდარი ქვეყნების საჯარო ადმინისტრაციას. ხშირად ამ ქვეყნებს ისევ კარგად ახსოვთ ისტორიული გამოწვევები და შესაბამისად მათ ზეგავლენასაც უფრო იოლად ექვემდებარებიან (როტსტაინი და სორაკი 2017 წ.).

იბადება კითხვა – შეასრულებს თუ არა საკუთარ მიზანს ეთიკის კოდექსი იმ ქვეყნებში, სადაც კანონმდებლობა სუსტია, ან ქვეყნებში, სადაც კანონების მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულება საყოველთაოდ არის გავრცელებული, როგორც პოლიტიკაში, ისე საჯარო ადმინისტრაციებში. ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს სამართლებრივი ნიჰილიზმის ტრადიცია.<sup>7</sup> ზემოთ დასმულ კითხვაზე, სავარაუდოდ, ხშირად უარყოფით პასუხს უნდა ველოდოთ. ამით აიხსნება ის ფაქტი, რომ ამ ქვეყნებში ე.წ. ეთიკის კოდექსებს უფრო კანონმდებლობის სახე აქვს. ისინი შედიან წესების დაცვაზე ორიენტირებული ეთიკის კოდექსების კატეგორიაში, სადაც კანონის დაცვის მოთხოვნა უმთავრესი პირობაა.

7 სამართლებრივი ნიჰილიზმი სოციალურ-პოლიტიკური აზროვნების ის ტენდენციაა, რომელიც უარყოფს კანონის სოციალურ ღირებულებას და მას სოციალური ურთიერთობების და სოციალური კონფლიქტების გადაჭრის ყველაზე არასრულყოფილ საშუალებად განიხილავს. სამართლებრივი ნიჰილიზმის იარაღი ხშირად იხსენიებდნენ ყოფილ კომუნისტურ სამართლებრივ კულტურებს, განსაკუთრებით რუსეთს, უკრაინას, რუმინეთს, ბულგარეთს და ბალკანეთის ქვეყნებს.

## 5. დასკვნები/რეკომენდაციები

- ეთიკის კოდექსის კონცეფციის განსაზღვრა არ არის ადვილი, მაგრამ ის შესაძლოა სასარგებლო დამხმარე ინსტრუმენტი იყოს ეთიკის ხელშემწყობი ორგანიზაციული პოლიტიკის გასატარებლად კონკრეტული პირობების, განსაკუთრებით - მთავრობისა და სახელმწიფო უწყებების მიმართ ნდობის არსებობის შემთხვევაში.
- ეთიკის კოდექსების შედგენისას სათანადო ბალანსის მიღწევა „დაღმავალ“ და „აღმავალ“ მიდგომებს შორის შესაძლოა არ იყოს ადვილი, მაგრამ საკანონმდებლო სისტემის, პერსონალის მართვის კარგი პრაქტიკის და ცალკეული სახელმწიფო მოხელეების ეთიკური დამოკიდებულების მხარდაჭერის სათანადო კომბინაცია შესაძლოა წარმატებით განხორციელდეს ტრენინგის მეშვეობით, რომელიც აუმჯობესებს პროფესიულ შეფასებას და ცნობიერ ანგარიშვალდებულებას (ფაქტებზე დაყრდნობა და ობიექტური ცოდნის პრინციპების დაცვა).
- გამოცდილება და კვლევა უჩვენებს, რომ პერსონალის აქტიური მონაწილეობა, საკითხების მკაფიო ფორმულირება და პრაქტიკული ორგანიზაციულ-ეთიკური დილემების რეალური გამოყენება შესაძლოა ხელს უწყობდეს წარმატებას, განსაკუთრებით როდესაც ეთიკის კოდექსში გაცხადებული ღირებულებები შეესაბამება ქვეყნის, ან ორგანიზაციის პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ კულტურას.
- ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო) ზოგიერთი ქვეყნის გამოცდილება უჩვენებს, რომ ეთიკის კოდექსი, რომელშიც პრინციპები და სტანდარტები მოკლედ და ლაკონურად არის ფორმულირებული, უფრო ეფექტურია და უფრო მისაღები იმ ოფიციალური პირებისთვის, ვისთვისაც ის არის განკუთვნილი. როდესაც ეთიკის კოდექსი იოლად გასაგებია, მისი აღსრულება უფრო ადვილდება და ნაკლებად ექვემდებარება შინაგან წინააღმდეგობებს. გრძელი, დაწვრილებითი და რთულად გასაგები კოდექსი, რომელიც ცდილობს გადაჭრას ნებისმიერი სიტუაცია, შესაძლოა პრაქტიკული თვალსაზრისით არაეფექტური აღმოჩნდეს.
- იმ ქვეყნებში, სადაც კანონიერების პრინციპები სუსტია, კეთილსინდისიერების დასამკვიდრებლად პირველ რიგში უნდა განვითარდეს მძლავრი საკანონმდებლო სისტემა, სანამ ეს ქვეყნები მოტივაციის აღმძვრელ ეთიკურ კოდექსებზე გადასვლას შეძლებენ. მოტივაციის აღმძვრელი ეთიკის კოდექსების ეფექტიანად ამოქმედებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ინსტიტუციებისადმი ნდობას.
- სუსტი საკანონმდებლო კულტურის ქვეყნებში ეთიკის კოდექსის შედგენისას ალბათ უკეთესი იქნება იმის წინასწარ გაცნობიერება, რომ აუცილებელია მომზადდეს კანონი, რომლის მთავარი აქცენტები



მოვალეობა, დისციპლინა და აღსრულების მექანიზმებია. ამ ქვეყნებში მოტივაციის აღმძვრელი კოდექსი ჩვეულებრივ, არ იმუშავებს, და ვერ იქნება კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტური იარაღი,

მიუხედავად იმისა, რომ მოტივაციის აღმძვრელი კოდექსები უკეთ შეესაბამება ინდივიდუალური კეთილსინდისიერების ხელშეწყობას ნებაყოფლობით საფუძველზე.

## ლიტერატურა

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

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

Demmke, C. and 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*. Available at: [http://www.eupan.eu/files/repository/Ethics\\_in\\_the\\_Public\\_Services\\_of\\_EU\\_Member\\_States27\\_May\\_2004.pdf](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, At: <https://pdfs.semanticscholar.org/585f/931497b4b2cf8d2a5555d8845a5dee25c703.pdf>

Hubert, L. and Hoekstra, A (2016): *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*. B I O S, The Hague 2016. Available at: <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*, vol. XIV, no. 10(142)/2016, pp. 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). Available at: <https://ir.stthomas.edu/cgi/view-content.cgi?article=1273&context=ustlj>

McCormick, Miriam S. (2015): *Believing Against the Evidence: Agency and the Ethics of Belief*. New York: Routledge, 2015. The preface and/or introduction are available at: <https://scholarship.richmond.edu/cgi/view-content.cgi?referer=https://scholar.google.es/&httpsredir=1&article=1133&context=bookshelf>

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


OECD (2000): *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*. OECD Publishing. Available at: <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

# კარგი მმართველობის გზამკვლევების სერია


**პარტი მმართველობის გზამკვლევი** **No. 01**

პროფესიონალიზმი და კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში



**პარტი მმართველობის გზამკვლევი** **No. 02**

ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრა საჯარო სექტორში




**პარტი მმართველობის გზამკვლევი** **No. 03**

კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკა და სააგენტოები





**პარტი მმართველობის გზამკვლევი** **No. 04**

ინფორმაციაზე წვდომა და სახელმწიფოს გამჭვირვალობის საზღვრები




**პარტი მმართველობის გზამკვლევი** **No. 06**

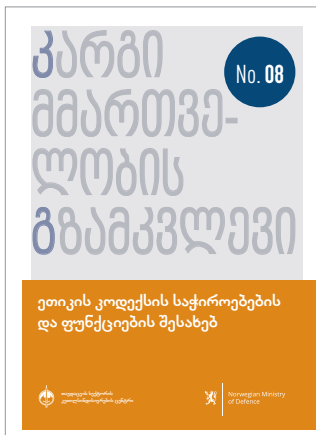
თავდაცვის სექტორში ლიობასა და საიდუმლოებას შორის ბალანსი: გაკვეთილები საერთაშორისო კარგი პრაქტიკიდან

**პარტი მმართველობის გზამკვლევი** **No. 07**

სახელმწიფო ფინანსების მართვა



კარგი მმართველობის გზამკვლევი წარმოადგენს მცირე ბუკლეტების სერიას, რომელთაგან თითოეული განიხილავს თავდაცვის სფეროში კარგ მმართველობასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ თემას. გზამკვლევების წაკითხვა შეიძლება მიზანშეწონილი იყოს მათთვის, ვისაც აინტერესებს თავდაცვის სფეროში, ან უფრო ზოგადად საჯარო სფეროში კარგ მმართველობასთან პირდაპირი კავშირის მქონე ერთი, ან რამდენიმე საკითხი – ასევე მათი გამოყენება შეიძლება საგანმანათლებლო მიზნებისთვისაც.

*ნებადართულია რეპროდუცირება, მთლიანად ან ნაწილობრივ, იმ პირობით, თუ მოხსენიებული იქნება თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი, ოსლო, ნორვეგია, და იმ პირობით, თუ ამგვარი რეპროდუცირება, მთლიანად ან ნაწილობრივ, არ ხდება გაყიდვის საგანი, ან არ კეთდება გასაყიდ ნაშრომში ჩართვის მიზნით.*

გამოცემულია თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრის მიერ

დაბეჭდილია ნორვეგიის მთავრობის უსაფრთხოებისა და სამსახურის ორგანიზაციის მიერ

2019 წლის/აგვისტო, ნაბეჭდი ასლების რაოდენობა 100



ინგლისური ორიგინალის ქართული  
თარგმანი თავაზიანად უზრუნველჰყო  
ჩრდილოატლანტიკური  
ხელშეკრულების ორგანიზაციამ



თავდაცვის სექტორის  
კეთილსინდისიერების ცენტრი  
[www.cids.no](http://www.cids.no)