ნათია ზედგინიძე •

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეთიკური კოდექსის შემუშავების საკითხი ••

შესავალი

ხელისუფლების ეფექტური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია ნდობაზე დამყარებული მმართველობის არსებობა. ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, კორუფცია, ნეპოტიზმი და სხვა მრავალი მანკიერებანი, რომელიც თავს იჩენს მმართველობის სხვადასხვა დონეზე, ძირს უთხრის დემოკრატიულ და სამართლებრივ ღირებულებებს.

„ხანგრძლივი დროის განმავლობაში თავისუფალ და თანასწორ მოქალაქეთა სამართლიანი და სტაბილური საზოგადოების არსებობა“(როლზი, 2018, გვ.61) საჭიროებს დემოკრატიული და სამართლებრივი აზროვნების კულტურას. გონივრულად მოწყობილ საზოგადოებაში ადამიანები არამხოლოდ იზიარებენ თანამშრომლობის სამართლიან პირობებს, არამედ ნდობა აქვთ, რომ ყველა მოქმედებს „თანამშრომლობის სამართლიანი პირობების გამომხატველი პრინციპების მიხედვით“, სხვა შემთხვევაში აზრი ეკარგება საზოგადოებრივი თანამშრომლობის გონივრულ იდეას (როლზი, 2018, გვ.125).

ამდენად, სახელმწიფოში ჯანსაღი დემოკრატიული პროცესი და სამართლიანობაზე დაფუძნებული გონივრული პლურალიზმი, მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ხელისუფლების წარმომად-

---

• ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის პოლიტიკის მიმართულების დოქტორანტი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტის ასისტენტ-მკვლევარი

•• მოხსენება 2022 წლის 24 ნოემბერს ჩატარებულ მე-2 სამეცნიერო კონფერენციაზე „პოლიტიკური მეცნიერება საქართველოში: მიღწევები, პრობლემები, პერსპექტივები“.

გენლებისა და მოქალაქეების მორალურ-ზნეობრივ შეგნებასა და პასუხისმგებლობაზე, თუ რამდენად იაზრებენ და იქცევიან თანამშრომლობის სამართლიანი პირობებიდან გამომდინარე.

სახელმწიფოში საზოგადოების დემოკრატიული და სამართლებრივი თანამშრომლობის იდეის მატერიალიზება და მათი განვითარების რეალური ხარისხი ყველაზე თვალსაჩინოდ ვლინდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. აქედან გამომდინარე, სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის გაჯანსაღება და სიცოცხლისუნარიანობა არის აუცილებელი პირობა დემოკრატიული რეჟიმის არსებობისათვის.

თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების მიერ აღიარებულია, რომ მმართველობით პროცესში ეთიკური განზომილების შესატანად და დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურის გასაძლიერებლად ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ეთიკის კოდექსების შემუშავებას არსებითი მნიშვნელობა ენიჭებათ. ვინაიდან, ამგვარი კოდექსები ხელს უწყობს, ფუნქცია-მოვალეობების გააზრებას მორალურ-ზნეობრივი და სამართლებრივი გადმოსახედიდან. გარდა ამისა, აყალიბებს რა ქცევის გარკვეულ საზომსა და სტანდარტს, საზოგადოებას აძლევს შესაძლებლობას განსაზღვროს რამდენად შეესაბამება არჩეული წარმომადგენლის ქცევა ეთიკურ კრიტერიუმებს.

ყოველივე ზემოთთქმულიდან გამომდინარე, მოცემული კვლევა ფოკუსირებულია, მიმოიხილოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეთიკის კოდექსების როლი და მნიშვნელობა, პასუხისმგებლიანი და სამართლიანი მმართველობის უზრუნველყოფისა და დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურის გაძლიერების საქმეში. განხილულია, ეთიკის კოდექსების შემუშავების საუკეთესო გამოცდილებანი და საქართველოში არსებული ვითარება. კვლევას საფუძვლად დაედო, საკითხის გარშემო არსებული ლიტერატურის, ოფიციალური დოკუმენტების, ეთიკის კოდექსების, სამართლებრი-

ვი აქტების, ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების შესწავლა თვისებრივი კონტენტ-ანალიზისა და შედარებითი ანალიზის მეთოდებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული კოდექსი და საქართველო

დეცენტრალიზაციის განვითარებასთან ერთად, ადგილობრივი ხელისუფლების მნიშვნელობა სულ უფრო იზრდება. ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, კორუფცია, ნეპოტიზმი და სხვა სახის სამართლებრივი დარღვევები თუ გადაცდომები, ძირს უთხრის დემოკრატიული ინსტიტუტების ლეგიტიმურობასა და სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეას. გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების არარსებობა და ზემოაღნიშნული საფრთხეები, ხელს უშლის ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებას და არჩეული წარმომადგენლებისადმი მოქალაქეთა ნდობის არსებობას (ევროპის საბჭო 2017).

ამგვარად, აღნიშნული საფრთხეების პრევენციისათვის, შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავების პარალელურად, ეთიკური მმართველობის მხარდაჭერა წარმოადგენს ევროპული სახელმწიფოების გაცხადებულ მიზანს (ევროპის საბჭო 2017). ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების კონგრესმა, რომელიც პასუხისმგებელია წევრ სახელმწიფოებში ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის გაძლიერებაზე, 1999 წელს მიიღო ევროპული ქცევის კოდექსი „ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ“. აღნიშნული დოკუმენტის მიღებას წინ უძღოდა მოსამზადებელი და კვლევითი სამუშაოები, ეთიკური მმართველობის დანერგვასთან დაკავშირებით.

1998 წელს ეთიკის კოდექსზე მომუშავე ჯგუფმა არსებული ვითარების მოსაკვლევად, ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს

კითხვარები გაუგზავნა, რომლებიც ეხებოდა ადგილობრივი და რეგიონულ დონეზე პოლიტიკური კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის საკითხებს, არჩეულ წარმომადგენელთა ქონებრივ მდგომარეობას, იმუნიტეტს, საარჩევნო კამპანიის წარმართვის წესებს, ინტერესთა კონფლიქტს, ორი ან მეტი თანამდებობის ერთდროულად დაკავებას, კორუფციის აღმოსაფხვრელად მიმართულ გამოცდილებასა და დისკრეციული ძალაუფლების გამოყენებას (ევროპის საბჭო 1999, გვ.79). ამგვარად, ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ არსებული ეთიკის დოკუმენტი ეფუძნება მრავალწლიან კვლევებსა და დაგროვილ ცოდნას ეთიკური მმართველობის დამკვიდრების საქმეში. დოკუმენტი მიზნად ისახავს იმ პრინციპების განმტკიცებას, რომელიც წარმოადგენს სავალდებულო ქცევის სტანდარტს არჩეული წარმომადგენლებისათვის და აგრეთვე, განსაზღვრავს მოქალაქეთა უფლებებს, იცოდნენ თუ ქცევის რა ნორმები შეუძლიათ მოსთხოვონ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს (ევროპის საბჭო 1999, გვ.80).

კონგრესი თანხმდებოდა, რომ „რუხი ლაქები“ რომლებიც სისხლის სამართლის ნორმებით არ რეგულირდება, არანაკლებ გასაკიცხია სისხლის სამართლის დანაშაულზე. ამდენად, საჭიროა მისი გამოაშკარავება და შესაბამისი რეაგირება. კონგრესის მიზანი იყო, ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ შექმნილ დოკუმენტს შეასრულებინა ერთგვარი გზამკვლევის როლი კონკრეტულ სიტუაციებში და დახმარებოდა ადგილობრივ ხელისუფალს გამოერკვია თუ რა ტიპის მოქმედებაა საჭირო და როგორი ქცევაა კეთილსინდისიერი (ევროპის საბჭო 1999, გვ.83-84).

ევროპული ქცევის კოდექსით იკრძალება ამომრჩეველთა ნაწილის წახალისება, ფავორიტიზმი, საჯარო სახსრების მითვისება, კორუფცია, პირადი ინტერესებით ქსელების შექმნა და მანდატის

ამოწურვის შემდგომ კერძო სექტორში თანამდებობაზე დარჩენის გარანტია. სიღრმისეული ანალიტიკური მიდგომის გამოყენებით, სამუშაო ჯგუფმა გამოიყენა სხვადასხვა გამოცდილებანი. ჯგუფის მიერ შესწავლილ იქნა ყველა მოვალეობა თუ შეზღუდვა, რაც უწესებს პოლიტიკოსებს საქმიანობა მიმართონ საზოგადოების საკეთილდღეოდ და არა პირდაპირი თუ არაპირდაპირი კერძო ინტერესებისათვის. იმისათვის რომ პოლიტიკოსის პირადი ინტერესი არ დადგეს საზოგადოებრივ ინტერესზე მაღლა (ევროპის საბჭო 1999, გვ.84-85).

ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა ასოციაციებს ეკისრებოდათ პასუხისმგებლობა ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში თავიანთი ინსტიტუციური როლის მეშვეობით, ხელი შეეწყოთ ადგილობრივი ხელისუფლების რგოლებში პატიოსანი და კეთილსინდისიერი მიდგომების დამკვიდრებისათვის, მუნიციპალური და რეგიონული საბჭოების ეთიკური ქცევის დოკუმენტის შემუშავების მეშვეობით (ევროპის საბჭო, გვ.119-120). საზოგადოებრივი ნდობის აღსადგენად არჩეულ წარმომადგენლებს ევალებოდათ ეთიკური პრინციპებით ხელმძღვანელობა, რითიც მკაფიო გზავნილს მიაწვდიდნენ საზოგადოებას, რომ ისინი დგანან საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის სადარაჯოზე (ევროპის საბჭო 1999, გვ.120).

კონგრესი მოუწოდებდა ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოების მთავრობებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ეროვნულ ასოციაციებს, რომ კოდექსით დადგენილი სტანდარტები საკანონმდებლო ნორმებსა და ეთიკურ კოდექსებში გაეზიარებინათ. გარდა ამისა, ხაზს უსვამდნენ, რომ აღნიშნული კოდექსი წარმოადგენდა ზოგად სტანდარტს და ამა თუ იმ სახელმწიფოში მსგავს კოდექსებზე მუშაობისას აუცილებელი იყო გაეთვალისწინებინათ ადამიანური, კულტურული, ისტორიული, სამართლებრივი და სხვა სახის მრავალფეროვნება, რაც ეთიკის კოდექსის ქმედუნარიანობისათვის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა (ევროპის საბჭო 1999).

ევროპული ეთიკის კოდექსი ასრულებდა სამმაგ ფუნქციას 1. ადგილობრივი ხელისუფლების ინფორმირება ქცევის ეთიკური წესების შესახებ, რომლებიც უნდა გამოიყენონ ყოველდღიურ საქმიანობაში, მათ შორის წინაასაარჩევნო კამპანიის ჩათვლით. 2. საზოგადოების ინფორმირება თუ ქცევის რა ნორმები შეიძლება მოსთხოვონ საარჩევნო კამპანიის წარმართვისას კანდიდატებს და არჩეულ წარმომადგენლებს მანდატის შესრულებისას 3. საზოგადოებასა და ადგილობრივი პოლიტიკის განმსაზღვრელთა შორის ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობის ჩამოყალიბებას (ევროპის საბჭო 1999, გვ.15).

ადგილობრივი პოლიტიკის განმსაზღვრელთა მიმართ ნდობის აღდგენის პროცესში აუცილებელია სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური ჩართულობა. მედიასაშუალებების როლი აღნიშნულ პროცესში მეტად საპასუხისმგებლოა. გარდა ამისა, ევროსაბჭოს კონგრესი აღნიშნავდა, რომ შესაბამისი გარანტიების გარეშე არჩეული წარმომადგენლის იძულება პირნათლად და პატიოსნად შეესრულებინათ საკუთარი ვალდებულებები ფაქტობრივად შეუძლებელი იყო, ამიტომ მოუწოდებდა გაეთვალისწინებინათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია და ქარტიის პროექტის დებულებები (ევროპის საბჭო 1999,გვ. 26-27).

არჩეული წარმომადგენლები ვალდებულნი არიან ეთიკის კოდექსის რეგულაციებს გაეცნონ და დაადასტურონ მზადყოფნა მათი დაცვისა. ყველა არჩეული წარმომადგენელი უნდა იზიარებდეს ეთიკის კოდექსს როგორც საერთო ფასეულობათა სისტემას. გარდა ამისა, არჩეული წარმომადგენლები ვალდებულნი არიან ხელი შეუწყონ კოდექსის გავრცელებას როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში, ისე მედიასა და ფართო საზოგადოებაში (ევროპის საბჭო 1999, გვ.43).

დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან, საქართველოს გაცხადებულ მიზანს წარმოადგენს დემოკრატიული რეჟიმის დამ-

კვიდრება. ამასთან, საქართველო 1999 წლიდან არის ევროპის საბ-ჭოს წევრი სახელმწიფო და აქვს ვალდებულებები დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურის გაძლიერების კუთხით, თუმცა, დღემდე გადაუჭრელ პრობლემად რჩება პასუხისმგებლობაზე, ანგარიშვალ-დებულებასა და კეთილსინდისიერ მიდგომებზე დაფუძნებული ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა. სასიცოც-ხლოდ მნიშვნელოვანია, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმო-მადგენლებმა იგრძნონ პასუხისმგებლობა ეთიკური მმართველობი-სა და დემოკრატიის გაძლიერების საქმეში, სათავე დაუდონ ადგი-ლობრივი თვითმმართველობის ეთიკის კოდექსების შემუშავებას ისტორიულ-კულტურული, სამართლებრივი და სხვა სახის მრა-ვალფეროვნების გათვალისწინებით და პირადი მაგალითით ხელი შეუწყონ მაღალი დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურისა და ეთიკური მიდგომების დამკვიდრებას.

დასკვნა

სხვადასხვა სახელმწიფოების გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ადგილობრივი სტრუქტურების ხარისხიანი მართვის უზრუნველ-საყოფად და პოლიტიკური ძალაუფლების არასწორი გამოყენების დასარეგულირებლად, მნიშვნელოვანი საპირწონეა ეთიკის კოდექ-სების შემუშავება (ევროსაბჭო 1999). ბუნებრივია, რომ ნებისმიერი სისტემის გამართული ფუნქციონირება დამოკიდებულია ამ სისტე-მის მთავარი მოქმედი სუბიექტების, ადამიანების შეგნებასა და გაც-ნობიერების ხარისხზე. ამდენად, სწორედ პროფესიული ეთიკის კოდექსები წარმოადგენს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მექანიზმს, რომლებმაც უნდა შეასრულოს გზამკვლევის ფუნქცია, დაეხმაროს ამა თუ იმ სტრუქტურაში დასაქმებულ ადამიანებს დაინახონ თავი-ანი როლი და მნიშვნელობა სახელმწიფოებრივი გადმოსახედიდან და კეთილსინდისიერი მიდგომების სასიცოცხლო მნიშვნელობა სა-ერთო კეთილდღეობის მიღწევის საქმეში.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ვინაიდან, ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს დემოკრატიული რეჟიმების ქვაკუთხედს, სამართლიანი იქნება თუ ვიტყვით, რომ სწორედ ამ დონიდან უნდა დაიწყოს მმართველობით პროცესში ეთიკური განზომილების შეტანა და როგორც ხელისუფლების ადგილობრივი წარმომადგენლების ისე საზოგადოების ერთობლივი ძალისხმევის მიმართვა ღირსეული, სამართლიანი და ადამიანის ღირსების საკადრისი გარემოს დასამკვიდრებლად.

გამოყენებული ლიტერატურა:

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, სტრასბურგი, 1985

ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ, ევროპის საბჭო 1999

ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო 2004

ეთიკა და ქცევის ზოგადი წესები საჯარო სამსახურში, თბილისი 2017

საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ დადგენილება 2017

ღია ადგილობრივი მმართველობა და ეთიკის წესები საჯარო სამსახურში, ევროპის საბჭო 2022

სახელმძღვანელო გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ, ევროპის საბჭო 2020

სახელმძღვანელო გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ, ევროპის საბჭო 2017

Natia Zedginidze

The Problem of Elaboration of the Ethical Code for the Local Self-Governance

Abstract

The issue of developing the ethical code of local self-government

The report discusses the best foreign experience in the development and operation of codes of ethics for local and regional elected representatives, as well as analyzes the current situation in Georgia. In particular, it discusses the extent to which ethical norms are being introduced and the quality of local governance is being improved through conscientious approaches. Qualitative content analysis and comparative analysis methods are used in the research process. The research was based on the study of official documents regarding the issue, codes of ethics, legal acts, and reports of local and international organizations.