

სამთავრობო ეთიკის ოფისის როლი აშშ-ს საჯარო სამსახურის ეთიკის დახვის ფედერალურ სისტემაში

შალვა ლაზარიაშვილი
სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

ნაშრომი ეხება საერთაშორისო მასშტაბით ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური და რაციონალური საჯარო მართვის სისტემის მქონე სახემწიფოს - ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითის შესწავლას და ეძღვნება საჯარო სამსახურის ეთიკის დაცვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი რგოლის - სამთავრობო ეთიკის ოფისის როლს აშშ-ს საჯარო სამსახურის ეთიკის დაცვის ფედერალურ სისტემაში. აღნიშნული ინსტიტუტის სტრუქტურული და ფუნქციონალური შესწავლა მნიშვნელოვანია როგორც საქართველოს საჯარო სისტემის ეფექტიანობის ამაღლების თვალსაზრისით, აგრეთვე იგი ხელს შეუწყობს და მოემსახურება ქართული საზოგადოების ინტერესის ამაღლებას საჯარო სამსახურის ეთიკის დაცვის აუცილებლობის მიმართ.

ნაშრომის მთავარი მიზანია გამოკვეთოს ის ძირითადი თავისებურებები, რომელთაც გამოიჩინევა აშშ-ს სამთავრობო ეთიკის ოფისი სხვა ქვეყნების ანალოგიური ინსტიტუტებისაგან. ორგანიზაციის სტრუქტურული რგოლების და მათი ძირითადი საქმიანობის განხილვასთან ერთად, დიდი ყურადღება ეთმობა ორგანიზაციის განსაკუთრებულ სამართლებრივ სტატუსს, უწყების მართვის ფორმას, სამოქალაქო და პოლიტიკური ისტებლიშმენტის მონაწილეობას, ოფისის განსაკუთრებულ როლს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი თანამდებობის პირების დანიშვნის და ეთიკის დაცვის კანონმდებლობის ადაპტაციის პროცესში.

Summary

Role of the Office of Government Ethics (OGE) in US federal system of public administration ethics

The essay is focused on studying the example of the country having one of the most effective and rational public administration systems – The United States of America and is dedicated to research the role of one of the most important chain – the Office of Government Ethics (OGE) in US federal system of public administration ethics. The importance of studying the structural and functional operability of the institution is of special importance in terms of enhancing the efficiency of the Georgian public administration system. It will also serve to overall heightening of interest of the Georgian society towards the necessity of protection the public service ethics.

The key guideline of the essay is aimed at identifying the essential peculiarities that makes OGE different from

similar agencies existed in other countries. In line with examining the structural chains and their competences, the work highlights the special legal status of the organization, type of its governance, participation of political forces, special role of the Office within the procedures of appointing the highest executive officials as well as law-amendment processes.

მოკლე ისტორიული რაკურსი

XIX საუკუნის ბოლოს ამერიკის შეერთებული შტატების ფედერალურ სისტემაში დღის წესრიგში დადგა საჯარო მმართველობითი ორგანოების და მათ თანამშრომელთა ქცევის ეთიკის ერთიანი და საყოველთაო სისტემის შექმნის აუცილებლობა. ამგვარი მიდგომა განაპირობა სამთავრობო და სახელმწიფო ძალაუფლების სხვა ინსტიტუტებში გამოვლენილი კორუფციის ელემენტების წინააღმდეგ მიმართული ერთეული ღონისძიებების და საჯარო სამსახურის ეთიკურობის უზრუნველყოფისკენ მიმართულ ღონისძიებათა არაკოორდინირებულმა ხასიათმა. საჭირო გახდა შექმნილიყო როგორც შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა, ისევე შესაბამისი კომპეტენციით და მანდატით აღჭურვილი სამსახურების ფორმირება, რომელთა საქმიანობა მთლიანად იქნებოდა მიმართული სამსახურებრივი ეთიკის ერთიანი სტანდარტების ყოველდღიურ ცხოვრებაში გატარებისკენ. სწორედ ამგვარი სამსახური გახდა „სამთავრობო ეთიკის ოფისი“ (სეო), რომლის დაფუძნებას საფუძვლად დაედო შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები 1978 წელს - ქვეყნის უმაღლესმა საკანონმდებლო ორგანომ მიიღო სამი ახალი კანონი - „საჯარო სექტორის რეფორმირების აქტი“, „სამთავრობო ეთიკის აქტი“ და „გენერალური ინსპექტორის აქტი“.

სამთავრობო ეთიკის ოფისის შექმნით, აშშ-ს ხელისუფლებამ მოახდინა იმ ცალკეული და მრავალრიცხოვანი ეთიკური ნორმების ერთ უწყებაში აკუმულირება, რის შედეგადაც 1989 წლის 12 აპრილს სეო-ს რეკომენდაციითა და ქვეყნის პრეზიდენტის დეკრეტით, გამოიცა ცნობილი ბრძანებულება №12674, რომლის საფუძველზე განისაზღვრა აღმასრულებელი ხელისუფლების მოსამსახურეთა ეთიკის ზოგადი პრინციპები, ისევე როგორც განისაზღვრა სეო-ს საქმიანობის ძირითადი ორიენტირები. აღნიშნული ბრძანებულების მიხედვით, სეო ვალდებულია: ა) განსაზღვროს და ჩამოაყალიბოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო, ყოველმხრივ და ერთიანი ქცევის სტანდარტები, ბ) საზოგადოებისთვის ნათელი და ხელმისაწვდომი გახადოს ინტერესთა

კონფლიქტის შესახებ მოქმედი კანონმდებლობის სწორი ინტერპრეტაცია; გ) შეიმუშაოს საჯარო და კონფიდენციალური ფინანსური დეკლარირების სისტემა. ზემოაღნიშნული განკარგულების ძალით, ყველა სახელისუფლო უწყებას დაევალოს ითანამშრომლონ სამთავრობო ეთიკის ოფისთან საჯარო მოხელეთა ყოველწლიური სატრენინგო მოდულების შემუშავების და იმპლემენტაციის საკითხში (Robert A Crop, American Public Administration: Public Service for the 21st Century, St. Louis University, Routledge Inc., 711 Third Avenue, New York, NY 10017, USA, 2008).

აღნიშნული ბრძანებულების საფუძველზე და „სამთავრობო ეთიკის აქტზე“ დაყრდნობით, ოფისმა შეიმუშავა საჯარო მოხელეთა ყოველწლიურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ისეთი ასპექტების რეგულაციები როგორცაა სამსახურებრივი მიუკერძოებლობა, დაკავებული პოზიციის ბოროტად გამოყენება, ინტერესთა კონფლიქტი, სამსახურში მიღებული საჩუქრები და ა.შ. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს რომ მოქმედი რეგულაციები მიმართულია არა მხოლოდ დამდგარ ფაქტზე სამართლებრივი რეაგირებისკენ, არამედ უპირველეს ყოვლისა გათვლილია იმგვარი გარემოს შექმნისაკენ, სადაც მინიმუმამდე იქნება დაყვანილი ინტერესთა კონფლიქტის გაჩენის პოტენციური შესაძლებლობა.

მისია და პასუხისმგებლობა

ორგანიზაციის მისიას წარმოადგენს ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციისა და აღმოფხვრისაკენ მიმართული აღმასრულებელი ხელისუფლების ეთიკური პოლიტიკის განხორციელების სრულფასოვანი გატარება და შესაბამისი სამოქმედო გეგმის ზოგადი ხელმძღვანელობა. სწორედ ამ მიზნით, „სამთავრობო ეთიკის ოფისი“ მჭიდროდ თანამშრომლობს ქვეყანაში მოქმედ 130 ინსტიტუტთან. ორგანიზაციის მისია განისაზღვრება სამი ძირითადი მიმართულებით:

- უწყება ხელს უწყობს სახელმწიფო ეთიკის პროგრამების შესრულებას და აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყებების პასუხისმგებლობის ამაღლებას;
- უწევს საკონსულტაციო დახმარებას ქვეყნის პრეზიდენტსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა უმაღლეს თანამდებობის პირებს, ქვეყნის სენატს საპრეზიდენტო დანიშვნების პერიოდში;
- აღმასრულებელი ხელისუფლების ეთიკური პროგრამებისა და თავად ორგანიზაციის საქმიანობის შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება და ინფორმაციის ფართე ხელმისაწვდომობა

სეო ახდენს აღმასრულებელი ხელისუფლების ეთიკის ერთიანი პროგრამის რეალიზების ხელშეწყობას ეთიკური კანონმდებლობის და პროგრამების ინტერპრეტირებას კონსულტაციისა და რეკომენდაციების გზით. საერთო საკანონმდებლო ბაზის არსებობა და მისი სწორი ინტერპრეტაცია უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა დონის მოხელეთა თანასწორობას კანონის, ამ შემთხვევაში

ეთიკური რეგულაციების წინაშე.

აღმასრულებელი ხელისუფლების დეპარტამენტებთან და სხვა სააგენტოებთან ერთად, ოფისი ხელს უწყობს საჯარო მოხელეების მაღალი ეთიკური სტანდარტებისა და საჯარო სამსახურის მართლზომიერებისა და მიუკერძოებლობის მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლებას. აღნიშნულ მისიას განაპირობებს უწყების წინაშე მდგარი ორი ძირითადი ამოცანა - პირველი ეს არის „საჯარო მოხელეთა და თანამდებობის პირთა მიერ სახელმწიფო და პირად ინტერესთა კონფლიქტის აღმოფხვრა და მეორე, შეიმუშაოს დადგენილებები აღმასრულებელი ხელისუფლების მოხელეებისათვის ერთიანი, თანაბარი და ნათელი ეთიკური სტანდარტების სისტემის შექმნის მიზნით* (აშშ-ს სამთავრობო ეთიკის ოფისის მისია (<http://www.oge.gov/About/Mission-and-Responsibilities/Mission---Responsibilities/>)).

ორგანიზაციის სტრუქტურა

სეო-ს მისიის და ფუნქციების შესრულებას უზრუნველყოფს 5 ქვე-ოფისი, პარალელურად შეადგენენ მმართველობით სტრუქტურას:

1) დირექტორის ოფისი - ახორციელებს აშშ-ს სახელისუფლებო ეთიკის პროგრამის ზოგად ხელმძღვანელობას და შესრულების უზრუნველყოფას. უწყებას ხელმძღვანელობს დირექტორი რომელსაც ქვეყნის სენატის თანხმობით ნიშნავს ქვეყნის პრეზიდენტი 5 წლის ვადით.

2) გენერალური იურიდიული მრჩეველისა და სამართლებრივი პოლიტიკის სამმართველო ახდენს სახელისუფლებო ეთიკის პროგრამის აღსრულების სამართლებრივი ბაზის განსაზღვრასა და მის შემდგომ იურიდიულ უზრუნველყოფას. აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ ეთიკის საყოველთაო, ერთიან და თანაბარ მოთხოვნათა დადგენასა და რეალიზებას; დახმარებას უწევს ქვეყნის სხვადასხვა სახელისუფლო უწყებებს კანონის იმპლემენტაციის საკითხებში, წარმოადგენს რეკომენდაციებს მოქმედ რეგულაციებში ეთიკის დაცვის კუთხით საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით. აღნიშნული დანაყოფი აგრეთვე პასუხისმგებელია მუდმივი კავშირი იქონიოს და გაუწიოს დახმარება და კონსულტაცია ქვეყნის პრეზიდენტს, ისევე როგორც აშშ-ს სენატს პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ პირებთან მიმართებაში. აღნიშნულ ორ მიმართულებას ემსახურება შესაბამისი ქვედანაყოფები:

ა) ეთიკის კანონმდებლობის და სამართლებრივი პოლიტიკის სამმართველო შეიმუშავებს და გამოსცემს აღმასრულებელი ხელისუფლების ეთიკის მარეგულირებელ ყველა რეგულაციას; აწარმოებს დამატებითი ეთიკური ქვე-ნორმების განსაზღვრას ინდივიდუალური უწყებებისათვის, საჭიროების შემთხვევაში გამოსცემს რეკომენდაციებს კონკრეტული მიმართულების ან ცალკეული სახელმწიფო ინსტიტუტის ეთიკურ ნორმებში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით. იმისათვის რათა მოხდეს

ეთიკის ნორმატიული ბაზის ზუსტი და სათანადო ინტერპრეტაცია, ორგანო ადგენს და აქვეყნებს სპეციალურ, ე.წ. სახელმძღვანელო ბროშურებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მოსამსახურეებისათვის.

ბ) საპრეზიდენტო დანიშვნების დანაყოფი მჭიდროდ თანამშრომლობს პრეზიდენტის ადმინისტრაციასთან - „თეთრ სახლთან“ და ყველა იმ კანდიდატთან, რომელიც უნდა დაინიშნოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს თანამდებობაზე და რომლებიც ექვემდებარებიან ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს, ამ შემთხვევაში აშშ-ს სენატის მიერ ნდობის გამოცხადებას და დამტკიცებას, იმისათვის რათა პიროვნებას გააცნოს მოქმედი კანონმდებლობა და საჯარო სამსახურის ეთიკური ასპექტები. დანაყოფი ძირითადად სწავლობს კანდიდატის მიერ გაკეთებულ ფინანსურ დეკლარაციას და ამზადებს პერსონალურ ეთიკურ შეთანხმებას, რათა სამომავლოდ თავიდან იქნას აცილებული ინტერესთა კონფლიქტის რაიმე გამოვლინება, მას შემდეგ რაც პიროვნება დაიკავებს სახელმწიფო თანამდებობას. საპრეზიდენტო დანიშვნების დანაყოფი ამომწებლად „თეთრი სახლის“ და პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მაღალჩინოსნების ფინანსურ დეკლარაციებს და სამსახურის ფინანსურ გამჭვირვალობას.

3) პროგრამის მრჩეველის ოფისი. აღნიშნულ რგოლს აკისრია მრავალფუნქციური როლი და მის კომპეტენციაში შედის შემდეგი მიმართულებები: (1) სეო-ს თანამშრომლობის კოორდინაცია ამ უკანასკნელსა და სხვა სახელისუფლებო უწყებებს შორის, როგორცაა კონგრესი, აშშ-ს საბიუჯეტო ოფისი, არასამთავრობო სექტორი და ფართო საზოგადოება, (2) სეო-ს ეთიკის ოფიცერთა მომზადება და ტრენინგი, (3) ახორციელებს ინიციატივებს რომლებიც უკავშირდება ინტერნეტის საშუალებით სამთავრობო უწყებათაშორის დოკუმენტაციის და ინფორმაციის მიმოქცევა - ე.წ. „e-filing“-ი, (4) უზრუნველყოფს სეო-ს საქმიანობასთან დაკავშირებულ იურიდიულ მხარეს, (5) ზედამხედველობას უწევს „ოფისის“ ბიუჯეტს, საქმიანობას და იურიდიული პროგრამების განხორციელებას, (6) შიდა პროგრამების საშუალებით ახდენს ეთიკის ოფიცერთა საქმიანობის კოორდინაციას მათ მიერ სახელისუფლებო ეთიკის პროგრამების რეალიზების პროცესში.

მრჩეველის ოფისის ფარგლებში მოქმედებს ორი მიმართულება:

ა) საგარეო ურთიერთობების, სამართლის და იმპლემენტაციის განყოფილება სეო-ს ეხმარება საკომუნიკაციო და საბიუჯეტო პროგრამების მიმდინარეობის ადმინისტრირებაში. აღნიშნული დანაყოფი წარმოადგენს ოფისის სამეკავშირეო რგოლს ფედერალური რეგისტრის და საინფორმაციო და რეგულაციების საკითხთა დეპარტამენტთან თანამშრომლობაში.

ბ) სააგენტოს დახმარების განყოფილება, რომელიც არის ძირითადი დანაყოფი სეო-ს ეთიკის ოფიცერთა სახმარების და მხარდაჭერის საკითხში - ყოველი განსაკუთრებული სიტუაციის წარმოშობი-

სას რომელიც უკავშირდება არასტანდარტულ სიტუაციას და ეხება ეთიკის ნორმების შესაძლო დარღვევას აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, აღნიშნული განყოფილება სწავლობს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევას და ეთიკის ოფიცერს უწევს შესაბამისი მოქმედების რეკომენდაციას.

4) სინერგიის დანაყოფი პასუხს აგებს ფინანსური დეკლარაციების პროგრამის შესრულებასა და „ოფისის“ ეთიკის პროგრამების შესაბამისობას ქვეყნის საჯარო სამსახური ეთიკის კანონმდებლობასა და მოქმედ რეგულაციებთან.

აგრეთვე მოქმედებს ორი მიმართულება:

ა) ფინანსური დეკლარაციების დანაყოფი უზრუნველყოფს დანიშნითი, მათ შორის ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ თანამდებობის პირთა ფინანსური დეკლარაციების ტრანსფარენტულობასა და სისწორეს. აღნიშნული დანაყოფი დანერგულით სწავლობს ყველა მსგავს დეკლარაციას და ინტერესთა შეუთავსებლობის ყოველ გამოვლინულ შემთხვევას, რაც შესაბამისი პროცედურების გავლის და შესწავლის დასრულების შემდეგ ღია ხდება ფართო საზოგადოებისათვის და ქვეყნდება სეო-ს ვებ-პორტალზე.

ბ) პროგრამების მიმდინარეობის დანაყოფი ახდენს ეთიკის პროგრამების მიმდინარეობას აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყებებში ადგილზე მონიტორინგის ჩატარების მეთოდით. ყოველ გამოვლინის უზუსტობასა და კოლიზიის შესახებ, აღნიშნული დანაყოფი წარადგენს წერილობით რეპორტებს და შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს სამომავლო პრევენციის მიზნით.

5) შიდა ოპერაციების განყოფილება. აღნიშნული რგოლი უზრუნველყოფს ადამიანური რესურსების, საინფორმაციო ტექნოლოგიების, შესყიდვების, თანამშრომელთა მოგზაურობის და სამილიწიანო საკითხების შესრულებას, აგრეთვე განთავსების შენობის და ორგანიზაციის საკუთრების განკარგვას.

სამთავრობო ეთიკის ოფისის ფუნქციები

სამთავრობო ეთიკის ოფისის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქციაა ეთიკური ურთიერთობების მარეგულირებელი ყველა რგოლის საქმიანობის კოორდინაცია, საჯარო მმართველობის ეთიკის მარეგულირებელ კანონმდებლობათან სახელმწიფო მოხელთა ქცევის შესაბამისობის კონტროლი და საჯარო მოხელეთა პირადი მორალური კულტურის ჩამოყალიბება ინდივიდუალურ დონეზე. აღნიშნული მიმართულებით, „ოფისი“ აქტიურად მუშაობს მოხელეთა შესაბამისი საგანმანათლებლო პროგრამების შექმნის, არსებული კანონმდებლობის განმარტების, აგრეთვე მოხელეთა მიერ მიღებული ცოდნის ყოველდღიურ პრაქტიკაში გატარების უზრუნველყოფის კუთხით. სხვადასხვა სახის სასწავლო მოდულების შექმნის პარალელურად, უწყება ახორციელებს იმგვარი ურთიერთობების ან გარემოებების აღწერას, რომელთა დადგომამ შესაძლებელია გამოიწვიოს

ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული სიტუაციები; იქმნება საჩვენებელი მოდელები თუ რა ითვლება ისეთ მიუღებელ საქციელად საჯარო სამსახურში, რომელსაც შესაძლოა მოჰყვეს მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული დისციპლინარული, ადმინისტრაციული თუ სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა.

საჯარო ინსტიტუტების თანამშრომელთა ეთიკური განათლების და სტანდარტების ამაღლების პარალელურად, ინსტიტუტი დიდ ყურადღებას უთმობს თავად ეთიკური ნორმების შესრულების ზედამხედველ მოხელეთა საქმიანობას და მათ სრულ შესაბამისობას მოქმედ რეგულაციებთან. სეო მაქსიმალურად ხელს უწყობს ეთიკის ოფიცერთა პროფესიულ ზრდას და სთავაზობს მათ ახალი უნარ-ჩვევების განვითარების შესაძლებლობებს, რათა გაიზარდოს საჯარო მოხელეთა ნდობა ეთიკის ოფიცერთა მიმართ. უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ ტრენინგი და საგანმანათლებლო მოდულები არ ეხება მხოლოდ დამწყებ თანამშრომლებს. პირადი განვითარების შესაძლებლობა გაჩნია ყველა მოსამსახურეს, მათ შორის გამოცდილ კადრებსაც ისეთი მეთოდების გამოყენებით, როგორიცაა ინდივიდუალური სწავლება, სიტუაციური სიმულაციები, დისტანციური სწავლება, ფართომასშტაბიანი კონფერენციებისა თუ სიმპოზიუმების ორგანიზება და ა.შ. ოფისი შეიმუშავებს და გამოსცემს წერილობით სახელმძღვანელოებს და სავარჯიშოების კრებულს მოქმედი ეთიკური ოფიცრებისათვის, ახდენს ეთიკური წესების ინტერპრეტირებას და განმარტებას, ატარებს ტრენინგებს. განსაკუთრებულ შემთხვევებში ოფისი ახდენს კონკრეტული შემთხვევის და ინციდენტის დეტალურ შესწავლასა და ანალიზს, მოქმედი ეთიკის ოფიცრის კონსულტაციასა და სამოქმედო გეგმის განსაზღვრას, ხოლო თავისმხრივ, საჭიროების შემთხვევაში, გამოვლენილი გარემოებების აღმოფხვრისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილების ინიცირებას.

აუცილებლივ უნდა აღინიშნოს ორგანიზაციის განსაკუთრებული პოზიციონირება აშშ-ს საჯარო სამსახურის ეთიკის დაცვის ფედერალურ სისტემაში, რომელიც არის დეცენტრალიზებული და სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების თითოეული უწყება საჯარო სამსახურის ეთიკის პროგრამის შესრულებაზე პასუხს აგებს ინდივიდუალურად (A. Comstock, Director, OGE, Remarks to the Global Forum II Law Enforcement Workshop, The Hague, Netherlands, 2001 (<http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/rm/may/3403.htm>) ოფისის საქმიანობის იურიდიული ბაზის ანალიზისას, შეიძლება ითქვას, რომ სეო-ს გააჩნია ძირითადად პრევენციული ფუნქცია. იგი არის ეფექტური მაკოორდინებელი ინსტრუმენტი და სამათავრობო ეთიკის პროგრამების შექმნის, მიმდინარეობის და შესრულების მთავრი მაკონტროლებელი რგოლი, რომელიც კონცენტრირებულია მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების სახელმწიფო უწყებებზე. სეო-ს არ გამოაქვს გადაწყვეტილებები

შემოსულ საჩივრებთან დაკავშირებით და ამით არ მოდის წინააღმდეგობაში ისეთი ინსტიტუტების კომპეტენციასთან, როგორიცაა „გენერალური ინსპექტორი“ ან სხვა სამართალდაცვითი ინსტიტუტები (პროკურატურა, სასამართლო). სეო ახორციელებს საქმიანობას მხოლოდ და მხოლოდ ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოს უწყებებთან მიმართებაში და მისი მანდატი არ ვრცელდება ფედერალური დონის თუ ადგილობრივი საკანონმდებლო ან სასამართლო ხელისუფლებათა ინსტიტუტებზე. რა თქმა უნდა, ამ უკანასკნელთ გააჩნიათ შესაბამისი ინსტიტუციური დანაყოფები, რომელთა ფუნქციაში შესაბამისად შედის საკანონმდებლო ან სასამართლო სისტემის მოხელეთა ქცევის ეთიკური ასპექტების კონტროლი.

შესაბამისად, ეთიკური ნორმის რაიმე კონკრეტული დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში, სეო არ იწყებს დამოუკიდებელ აღსრულებით საქმიანობას - აშშ-ს კანონმდებლობა ნათლად განსაზღვრავს იმ ინსტიტუტთა ჩამონათვალს, რომლებსაც საკითხი გადაეცემათ შემდგომი რეაგირების მიზნით (The Code of Federal Regulations of the United States of America, Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, sec 6, 2006).

ძირითადი უწყებებია:

აღმასრულებელ ხელისუფლების შტოს უწყებებში აღმოჩენილი დარღვევის დროს:

- გამოძიების ფედერალურ ბიურო
- გენერალურ ინსპექტორი
- იუსტიციის დეპარტამენტი (იმ შემთხვევაში

თუ დარღვევა მოხდა რომელიმე ამ აღმასრულებელი ინსტიტუტის წარმომადგენლის მიერ, (აშშ-ს იუსტიციის დეპარტამენტი, პროფესიული პასუხისმგებლობის ოფისი (<http://www.justice.gov/opr>)).

სასამართლო ხელისუფლების შტოს უწყებებში აღმოჩენილი დარღვევის დროს:

- აშშ-ს სასამართლო სისტემის ადმინისტრაციული ოფისი

საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოს უწყებებში აღმოჩენილი დარღვევის დროს:

- სენატის ეთიკის კომიტეტი
- წარმომადგენელთა პალატის ეთიკის კომიტეტი

ფედერალური ეთიკის პროგრამების სრულფასოვანი რეალიზების საკთხში, მნიშვნელოვან პასუხისმგებლობას და როლს სეო აკისრებს სახელმწიფო უწყებათა მენეჯმენტს და მმართველობის პირველ პირებს. რეგულარული მონიტორინგისა და ადგილზე ჩატარებული რევიზიების მეშვეობით, ოფისი აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყებებს ხდის ანგარიშვალდებულს რათა მათ ეფექტურად და ზუსტად განახორციელონ მოქმედი ეთიკური პროგრამები, განიხილავს და აფასებს უწყებათა მიერ წარმოდგენილ ეთიკის პროგრამის განხორციელების ყოველწლიურ ანგარიშებს. მიიჩნევა, რომ სახელისუფლებო ინსტიტუტში ეთიკის პროგრამის განხორციელება დამოკიდებულია სწორედ ხელმძღვანელი რგოლის კონსტრუქციულობასა და დამოკიდებულებაზე ეთი-

კური პროგრამის მნიშვნელობის, აუცილებლობისა და მისი სრულფასოვანი განხორციელების მიმართ.

სწორედ ამ მიზნით, აშშ-ს საჯარო სამსახურის ფედერალურ სისტემაში მოქმედებს უწყების „უფლებამოსილი ეთიკის ოფიცრის“ (Designated Agency Ethics Official (DAEO)) და „alternatiuli eTikis oficris“ (Alternate Designated Agency Ethics Official (ADAEO)) ინსტიტუტები. ოფიცერთა რაოდენობა არ არის ზუსტად განსაზღვრული და მათი რიცხვი შეიძლება განსხვავდებოდეს უწყების თანამშრომელთა რაოდენობის მიხედვით. ეთიკის ოფიცრის ან ალტერნატიული ეთიკის ოფიცრის (რომელიც ფაქტიურად მთავარი ოფიცრის მოადგილის ფუნქციის შემსრულებლად გვევლინება) მთავარი ამოცანაა:

- იქონიოს მუდმივი კავშირი სეო-სთან;
- ყოველდღიურ რეჟიმში მოახდინოს უწყების ეთიკური პროგრამის მიმდინარეობის მონიტორინგი;
- გაეცნოს თანამშრომელთა ფინანსურ დეკლარაციებს;
- ჩაატაროს ტრენინგები სამსახურებრივი ეთიკის შესახებ;
- განიოს კონსულტაციები ეთიკური ქცევის სტანდარტების და ნორმებთან დაკავშირებით;
- წარადგინოს ინფორმაცია ან გარემოებათა ჩამონათვალი, რომლებიც შესაძლებელი გახდეს ეთიკური ნორმების დარღვევის მიზეზი მათ სამოქმედო უწყებაში.

სამთავრობო ეთიკის ოფისის კიდევ ერთი ფუნქციური თავისებურება და დამიშნულებაა უზრუნველყოს ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოქმედი ეთიკის წესებისა და რეგულაციების შესაბამისობა თანამედროვე გამოწვევებთან. ოფისი რეგულარულად ახდენს უკვე მოქმედი სტანდარტების ადექვატურობის რევიზიას 21-ე საუკუნის მოთხოვნებთან და საჭიროების შემთხვევაში გამოდის შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილების ან ახალი რეგულაციების დანერგვის ინიციატივით. სეო უფლებამოსილია გამოიყენოს საკუთარი საკანონმდებლო ინიციატივის მანდატი როგორც სახელმწიფო პოლიტიკური დონის გარემოების გაჩენის, ისევე შედარებით მცირე მასშტაბის ეთიკური გადაცდომის აღმოჩენის შემთხვევაშიც, იმ შემთხვევაში თუ გამოვლენილი დარღვევა თავისი არსით ცდება მოქმედ სისტემურ რეგულაციებს და საჭიროებს თვისობრივად ახლებურ მიდგომას.

სეო-ს როლის განხილვისას აუცილებლივ უნდა აღინიშნოს ამ ორგანიზაციის ინსტიტუცინალური დამოკიდებლობა ისეთ უწყებასთან როგორიცაა „ამერიკის შეერთებული შტატების საჯარო სამსახურის პერსონალის მართვის ოფისი“ (პმო), (US Office of Personnel Management (OPM)) (<https://www.opm.gov/>). პმო უწევს ადმინისტრირებას აშშ-ს მთელი საჯარო სამსახურის პერსონალის და ადამიანური რესურსების მართვის სტანდარტიზაციას, უზრუნველყოფს სამსახურებრივი კარიერული წინსვლის თანაბარუფლებიანობას და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრას საჯარო სამსახურში. აღნიშ-

ნული ინსტიტუტი, სეო-ს ანალოგიურად, ახდენს აშშ-ს საჯარო უწყებების ადამიანური რესურსების პროგრამების მიმდინარეობის მონიტორინგს. შესაბამისად, კონკრეტული ეთიკური ან სხვა ფორმის დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში, აღნიშნული ორივე უწყება მოქმედებს მეტად ინტენსიური თანამშრომლობის რეჟიმში, საკუთარი პროფილის შესაბამისად. სეო-სა და პმო-ს თანამშრომლობას გააჩნია ისტორიული ეტაპებიც, რამდენადაც სამთავრობო ეთიკის ოფისი სწორედ საჯარო სამსახურის პერსონალის მართვის ოფისის სტრუქტურულ ქვედანაყოფს წამოადგენდა 1989 წლამდე. აღნიშნული ინსტიტუტების ფუნქციონალური და სტრუქტურული დაყოფის შემდეგ, თანამშრომლობა და კოლაბორაცია ამ ორ აღნიშნულ ინსტიტუტს შორის კვლავ მყარია და მიმართულია აშშ-ს საჯარო მართვის სისტემის შემდგომი გაუმჯობესებისაკენ.

სამთავრობო ეთიკის ოფისი და ეთიკური კონტრაქტი

აშშ-ს საჯარო სამსახურის ეთიკის დაცვის სისტემა იცნობს კიდევ ერთ ორიგინალურ თავისებურებას, რომლის იმპლემენტაცია აგრეთვე შედის სეო-ს კომპეტენციაში. ამგვარ თავისებურებად გვევლინება ე.წ. „ეთიკური კონტრაქტი“ (ან ეთიკური შეთანხმება). აღნიშნული დოკუმენტი, წერილის სახით ფორმდება ყველა უმაღლეს სახელმწიფო თანამდებობის პირთან სეო-სა და ყველა იმ კანდიდატს შორის რომელთა კანდიდატურა პრეზიდენტის მიერ წარდგენილია ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოში სენატის თანხმობის მისაღებად. „ეთიკური კონტრაქტი“ არის დეკლარაციული ხასიათის დოკუმენტი, რომელიც თანახმად კანდიდატი თანამდებობის დანიშვნამდე იღებს პასუხისმგებლობას, რომ იგი სრულფასოვნად იცნობს საჯარო სამსახურთან და მის მომავალ საქმიანობასთან დაკავშირებულ ეთიკური მოთხოვნებს და აცხადებს, რომ მომავალ პოზიციაზე საქმიანობაში იგი ითანამშრომლებს სეო-სთან, დაიცავს მოქმედ რეგულაციებს, სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ინტერესებს დააყენებს ყველა სხვა ინტერესზე მაღლა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აღკვეთს ინტერესთა კონფლიქტის ყველა ფორმის გამოვლინებას (U.S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS, GUIDE TO DRAFTING ETHICS AGREEMENTS FOR PAS NOMINEES, September 2014 (<http://www.oge.gov/ OGE-Advisories/Program-Management-Advisories/PA-14-02--2014-PAS-Nominee-Ethics-Agreement-Guide/>)).

აღნიშნული პროცედურის მეორე მხარეა ფინანსური გამჭვირვალობა და კანდიდატის ქონებრივი დეკლარაციის სიზუსტე და ტრანსპარანტულობა, რომლის ველიდურობის დამტკიცება აგრეთვე სეო-ს პრეროგატივას განეკუთვნება.

იმის გათვალისწინებით რომ სამთავრობო ეთიკის ოფისის, როგორც დამოუკიდებელი საჯარო ინსტიტუტის ფუნქციონირება და ეთიკის დაცვის ღონისძიებები მოწესრიგებულია ათწლეულების მანძილზე, თანამედროვე ეტაპზე მზარდი პოპულარობით

სარგებლობს „ეთიკურ კონტრაქტთან“ მეტად ახლოს მდგომი ეთიკის ნორმების დაცვის კიდეც ერთი ნოვატორული მექანიზმი - „ეთიკურობის პირობა“ (Ethics Pledge). ამ მექანიზმის უკანასკნელი ფართომასშტაბიანი გამოყენებას აშშ-ში ადგილი ქონდა 2009 წლის 21 იანვარს, როდესაც პრეზიდენტ ობამას მიერ ხელი მოეწერა სპეციალურ განკარგულებას (Executive Order 13490) რომლის ძალით ამერიკის ყველა სრულ განაკვეთზე დასაქმებულ პოლიტიკურად დანიშნულ თანამდებობის პირს დაევალა ხელი მოეწერა აღნიშნული დოკუმენტისათვის, რის მეშვეობითაც კიდეც ერთხელ ხაზი გაესვა საჯარო სამსახურში, ამ კერძო შემთხვევაში კი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ეთიკური ნორმებისა და პრონციპების დაცვის მნიშვნელობასა და აუცილებლობას.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით შეგვიძლია დავასკვნად, რომ სეო-ს სამართლებრივი სტატუსს გააჩნია რამდენიმე მნიშვნელოვანი თავისებურება, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის მაქსიმალურად ეფექტიან ფუნქციონირებას. უპირველეს ყოვლისა „ოფისი“ არის სრულიად დამოუკიდებელი სხვა სამთავრობო უწყებებიდან, მას გააჩნია ფართო კომპეტენციის მაკოორდინირებელი ფუნქცია სამთავრობო ეთიკის პროგრამების მიმდინარეობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა უწყებაში. უწყებას გააჩნია კოლეგიალური მმართველობის ფორმა. ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური პარტიების ჩართულობა ინსტიტუტის საქმიანობაში უზრუნველყოფილია სპეციალური წარმომადგენლების მეშვეობით. ცალკე უნდა აღინიშნოს კიდეც ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება - საჯარო სამსახურის ეთიკის სფეროს რეგულირების მიმართულებით, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ორგანოს გააჩნია საკანონმდებლო ცვლილებების ინიცირების უფლება.

ეჭვგარეშეა, რომ სამსახურებრივი ქცევის ეთიკის დაცვა უპირველეს ყოვლისა არის თითოეული საჯარო მოხელის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა და მოვალეობა. ამასთანავე, არანაკლებ მნიშვნელოვანია რომ მოხელის პირად ფაქტორთან ერთად არსებობდეს და ფუნქციონირებდეს საჯარო სამსახურის ეთიკის დაცვის მოქნილი მექანიზმები, რომელებიც არა მხოლოდ მოახდენს კანონით გათვალისწინებულ რეაგირებას დარღვევის გამოვლენილ ფაქტებზე, არამედ მოახდენს ანალოგიური შემთხვევების სამომავლო პრევენციას. სწორედ ერთ-ერთი ამგვარი ინსტრუმენტია სამთავრობო ეთიკის ოფისი ამერიკის შეერთებული შტატების საჯარო მართვის სისტემაში.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. U.S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS, GUIDE TO DRAFTING ETHICS AGREEMENTS FOR PAS NOMINEES, September 2014 (<http://www.oge.gov/OGE-Advisories/Program-Management-Advisories/PAS-14-02--2014-PAS-Nominee-Ethics-Agreement-Guide/>)
2. A. Comstock, Director, OGE, Remarks to the

Global Forum II Law Enforcement Workshop, The Hague, Netherlands, 2001 (<http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/rm/may/3403.htm>)

3. Robert A Crop, American Public Administration: Public Service for the 21st Century, St. Louis University, Routledge Inc., 711 Third Avenue, New York, NY 10017, USA, 2008

4. The Code of Federal Regulations of the United States of America, Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2006

5. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, Final Regulation Issued by the U.S. Office of Government Ethics (<http://www.oge.gov/About/International-Activities/Key-U-S--Reference-Documents/>)

6. GOVERNMENT ORGANIZATION AND EMPLOYEES, 5 U.S.C. IV, OGE's Governing Statute, Title IV. (<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2009-title5/html/USCODE-2009-title5-app-ethicsing-titleIV.htm>)

7. Executive Order 12674: Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees (<http://www.oge.gov/About/International-Activities/Key-U-S--Reference-Documents/>)

8. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch (5 C.F.R. Part 2635) (<http://www.oge.gov/About/International-Activities/Key-U-S--Reference-Documents/>)

9. An Ethics Pamphlet for Executive Branch Employees, April 2000 (http://www.oge.gov/uploadedFiles/Education/Education_Resources_for_Ethics_Officials/Resources/bkbriefwrap_00.pdf)

10. Executive Order 13490 (Jan. 21, 2009): Prescribing Standards of Ethical Conduct for Government Officers and Employees. ([http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Executive-Orders/Exec-Order-HTML-Pages/Executive-Order-13490-\(Jan--21,-2009\)---Prescribing-Standards-of-Ethical-Conduct-for-Government-Officers-and-Employees-/](http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Executive-Orders/Exec-Order-HTML-Pages/Executive-Order-13490-(Jan--21,-2009)---Prescribing-Standards-of-Ethical-Conduct-for-Government-Officers-and-Employees-/))

11. აშშ-ს საჯარო სამსახურის ოფისის ვებგვერდი US Office of Personnel Management (<https://www.opm.gov/>)

12. აშშ-ს იუსტიციის დეპარტამენტი, პროფესიული პასუხისმგებლობის ოფისის ვებ-რესურსი (<http://www.justice.gov/opr>)

13. აშშ-ს სამთავრობო ეთიკის ოფისის მისია (<http://www.oge.gov/About/Mission-and-Responsibilities/Mission---Responsibilities/>)

14. Бочарова Е.Ю. 'Особенности регулирования этики государственной службы в США'. Государственное управление. Электронный вестник, Выпуск № 29, 2011