



სსიპ - გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი

თამთა ელიკაშვილი

საჯარო მმართველობის განხორციელება ადგილობრივი
თვითმმართველობის ორგანოებში

ნაშრომი შესრულებულია სოციალურ მეცნიერებათ, ბიზნესისა და
სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტზე საჯარო მმართველობის მაგისტრის
აკადემიური ხარისხის

მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: პროფესორი მაკა სალხინაშვილი

გორი

2020

საავტორო უფლებების გვერდი

საჯარო მმართველობის განხორციელება ადგილობრივი

თვითმმართველობის ორგანოებში

თამთა ელიკაშვილი

ფიზიკური და იურიდიული პირის, ან შესაბამისი დაინტერესებული სუბიექტების მიერ წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომის გაცნობის მიზნით მოთხოვნის შემთხვევაში, მისი არაკომერციული დანიშნულებით კოპირებისა და გავრცელების უფლება მინიჭებული აქვს უნივერსიტეტს.

როგორც წარმოდგენილი ნაშრომის ავტორი, ვაცხადებ, რომ ნაშრომი წარმოადგენს ჩემს მიერ შესრულებულ ნამუშევარს და არ შეიცავს სხვა ავტორების მიერ აქამდე გამოქვეყნებულ, გამოსაქვეყნებლად მიღებულ ან დასაცავად წარდგენილ მასალებს, რომლებიც ნაშრომში არ არის მოხსენიებული ან ციტირებული სათანადო წესების შესაბამისად.

ხელმოწერა _____

ანოტაცია

ნაშრომი, „საჯარო მმართველობის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში“, შედგება შესავალის, სამი თავის, შვიდი პარაგრაფის და დასკვნისაგან.

პირველ თავში, საჯარო მმართველობის მნიშვნელობა, განხილულია საჯარო მართველობის არსი და რეფორმა საქართველოში, ასევე საჯარო მოხელის სამართლებრივი სტატუსი.

აღნიშნულია, რომ საჯარო მართვა არის ხელისუფლების რეალიზაციის პროცესი, რომელიც მხოლოდ მიზანმიმართული პოლიტიკის განხორციელების შედეგად მიიღწევა. საქართველოში, ამ მიმართულებით რამდენიმე წელია რეფორმები მიმდინარეობს, თუმცა ამ დრომდე ვერ მოხერხდა სრულყოფილი საჯარო მმართველობის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.

ნაშრომის მეორე თავში, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში, განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ისტორიული ექსკურსი და ადგილობრივი თვითმმართველობების გამოწვევები საქართველოში.

აღსანიშნავია, რომ 2014 წელს მიღებულ იქნა ახალი ორგანული კანონი, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ აღნიშნული ცვლილების ძირითადი და ამოსავალი პრინციპი მდგომარეობს იმაში, რომ ადგილობრივ დონეზე პირდაპირი წესით მოხდა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოთა წევრების

არჩევა, რაც უნდა ითქვას, მნიშვნელოვნად წინგადადგმული ნაბიჯია დემოკრატიული და თვითმმართველობის განმტკიცებისა და გაძლიერების კუთხით.

ნაშრომის მესამე თავში, საჯარო მმართველობის განხორციელება და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები საქართველოს მეზობელ ქვეყნებში, განხილულია სომხეთის და აზერბაიჯანის მაგალითი.

აღნიშნულმა ქვეყნებმა, საქართველოსთან შედარებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში საჯარო მმართველობის განხორციელება რამდენიმე წლით ადრე დაიწყო, გაატარეს ამ მიმართულებით რეფორმებიც, თუმცა უნდა ითქვას, რომ საქართველოს მსგავსად ჯერ სომხეთში და აზერბაიჯანშიც ვერ მოხერხდა სრულყოფილი საჯარო მმართველობის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.

ნაშრომი სრულდება დასკვნით.

Annotation

T. Elikashvili

Implementing Public Administration in Local Self-Government Bodies

The paper, "Implementing Public Administration in Local Self-Government Bodies", consists of an introduction, three chapters, seven paragraphs and a conclusion.

The first chapter, the importance of public administration, discusses the essence of public administration and reform in Georgia, as well as public administration in the judiciary and the legal status of public servants.

It is noted that public administration is a process of realization of power, which can be achieved only through the implementation of purposeful policies. In Georgia, reforms in this direction have been underway for several years, but so far no comprehensive public administration has been implemented in local self-government bodies.

The second chapter of the paper, Local Self-Government Reform in Georgia, discusses the historical excursus of local self-government development and the challenges of local self-government in Georgia.

It should be noted that the new Organic Law on Local Self-Government was adopted in 2014. The main and starting principle of this change is that the members of the executive and legislative bodies were directly elected at the local level, which is a significant step forward in strengthening democracy and self-government. In terms of reinforcement.

The third chapter of the paper, Implementation of Public Governance and Local Self-Government Reforms in Georgia's Neighboring Countries, discusses the example of Armenia and Azerbaijan.

These countries started implementing public administration in local self-government bodies a few years earlier than Georgia, and carried out reforms in this area, however, it should be noted that, like Georgia, Armenia and Azerbaijan have not yet been able to implement comprehensive public administration in local self-government bodies.

The paper concludes.

სარჩევი

შესავალი.....	8
თავი 1. საჯარო მმართველობის მნიშვნელობა	11
1.1 საჯარო მართველობის არსი	11
1.2 საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში.....	14
1.3 საჯარო მოხელე.....	23
თავი 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში.....	28
2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ისტორიული ექსკურსი.....	28
3.2 ადგილობრივი თვითმმართველობების გამოწვევები საქართველოში და მათი უფლებები	35
თავი 3. საჯარო მმართველობის განხორციელება და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები საქართველოს მეზობელ ქვეყნებში.....	42
3.1 საჯარო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები სომხეთი.....	42
3.2 საჯარო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის აზერბაიჯანში	46
დასკვნა	50
გამოყენებული ლიტერატურა	53

შესავალი

საჯარო მმართველობის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ერთ ერთი მთავარი მიზანია, არამხოლოდ საქართველოსთვის არამედ სხვა განვითარებადი ქვეყნებისთვისაც. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის განხორციელება ითვლება მთავარ მიზნად, რომლის მიღწევაც უნდა მოხდეს მომდევნო წლებში.

საკითხი ასევე აქტუალურია ასოცირების ხელშეკრულებების ფორმატში, რომელსაც საქართველოსთან ერთად ხელს აწერენ უკრაინა და მოლდოვა.

საჯარო მმართველობის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ხშირად შეზღუდულია ცენტრალური ხელისუფლებისაგან, რადგან სწორედ მასზე არიან დაქვემდებარებულნი. აქვე აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით არსებული პრობლემები განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყნებში, მათი სურვილის, ვალდებულებისა და ევროკავშირთან თანამშრომლობის განსხვავებული პირობებიდან გამომდინარე.

კვლევის მიზანი: წინამდებარე ნაშრომის კვლევის მიზანია შეისწავლოს ბოლო პერიოდში განვითარებული მოვლენები:

- საჯარო მმართველობის მიმართულებით.
- ადგილობრივი თვითმმართველობა / დეცენტრალიზაცია და ტერიტორიული რეფორმები.

კვლევის ამოცანა: დასახული მიზნებიდან გამომდინარე კვლევის ამოცანად განისაზღვრა:

- საჯარო მმართველობის მიმართულებით განხორციელებული რეფორმების კვლევა, როგორც საქართველოს ასევე მისი მეზობელი ქვეყნების მაგალითზე.

- აღნიშნული მიმართულებით პრობლემების გამოვლენა, შესაბამისი ანალიზი და დასკვნების წარმოდგენა.

კვლევის ობიექტი: წინამდებარე ნაშრომის კვლევის ობიექტია ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხი, როგორცაა საჯარო მმართველობის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, როგორც საქართველოში, ასევე მის მეზობელ ქვეყნებში.

კვლევის მეთოდები: ნაშრომის კვლევისას გამოყენებულ იქნა თვისობრივი კვლევის მეთოდები, რომლებმაც საშუალება მოგვცა სრულყოფილად გვეწარმოებინა წინამდებარე კვლევა. ნაშრომზე მუშაობისას ასევე გამოყენებულია ისტორიული, შედარებითი და სტატისტიკური მეთოდები.

კვლევის საინფორმაციო ბაზა: კვლევა ძირითადად ეყრდობა საქართველოში არსებულ საკანონმდებლო ბაზას, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში საჯარო მმართველობის განხორციელების შესახებ არსებულ ქართველ მეცნიერთა აზრებსა და შეხედულებებს.

ნაშრომის მესამე თავზე მუშაობისას გამოყენებულ იქნა უცხოენოვანი ლიტერატურა, ასევე სომხეთის და აზერბაიჯანის საკანონმდებლო აქტები და ინტერნეტში არსებული მასალები.

კვლევის პრაქტიკული დანიშნულება: ნაშრომი საინტერესო იქნება სტუდენტებისა და საჯარო მმართველობის საკითხებით დაინტერესებული ნებისმიერი პირისათვის.

ამასთანავე ნაშრომი შეიძლება საინტერესო აღმოჩნდეს საჯარო სექტორში დასაქმებული ადამიანებისათვის და რა თქმა უნდა ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებული პირებისათვის.

თავი 1. საჯარო მმართველობის მნიშვნელობა

1.1 საჯარო მართველობის არსი

საჯარო მმართველობა ემყარება კოლექტიური გადაწყვეტილებების მიღებისა და აღსრულების პრინციპს. საჯარო მმართველობას აკისრია სამი მთავარი ფუნქცია, ესენია: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო.

სწორედ აღნიშნული ფუნქციები განსაზღვრავს მმართველობის საჯაროობის სტატუსს. თუმცა ყველაზე მნიშვნელოვანი, რაც საჯარო მმართველობას შეიძლება ახასიათებდეს არის ის, რომ პოლიტიკის გატარებისას აუცილებლად უნდა მოხდეს საზოგადოების მოთხოვნილებების გათვალისწინება.

მეცნიერთა ერთი ნაწილს აზრით საჯარო მმართველობა მოსახლეობის საერთო მონაწილეობით ერთობლივი საქმეების გადაწყვეტის სისტემაა. უფრო ზუსტად კი ეს არის პოლიტიკური ხელისუფლება, რომელიც მოქალაქეების მიერ კოლექტიურ ფორმებში ხორციელდება. „საჯარო ხელისუფლება არის განსაკუთრებული და დამოუკიდებელი ხელისუფლება, რომელიც არსით და მოცულობით არ ემთხვევა სახელმწიფო ხელისუფლებას. საჯარო ხელისუფლება უნდა გავიგოთ, როგორც ხალხის ხელისუფლება, მისი უმაღლესი ფორმა.“¹

სხვა მეცნიერთა ნააზრევის მიხედვით საჯარო მართვა არის ხელისუფლების რეალიზაციის პროცესი. საჯარო მმართველობითი პროცესი კი წარმოადგენს საჯარო ხელისუფლების განხორციელების პროცესს.²

¹ Югов А., Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург, 1999.124

² Чиркин В., Система государственного и муниципального управления: учебник. М., «Юрист», 2005.52

ეფექტური სახელმწიფო მართვა დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობას ძლიერებს. პოლიტიკური სისტემის მიმართ საზოგადოების ნდობა მთავრობის ლეგიტიმურობას ზრდის.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, გადაწყდა, რომ ფართომასშტაბიანი ცვლილებები განხორციელებულიყო, რაც აისახა კიდევ სამთავრობო პროგრამაში.³

აღნიშნულ დოკუმენტში პუნქტობრივადაა გაწერილი თუ რა ნაბიჯები უნდა გადაიდგას საჯარო მმართველობის განვითარებისათვის საქართველოში, მათგან აღსანიშნავია:

- ევროინტეგრაცია,
- სასამართლო სისტემის რეფორმა,
- მდგრადი ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელება,
- კანონმდებლობის გაუმჯობესება.
- საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა განიხილება, როგორც ფისკალური დისციპლინის პრიორიტეტი.

საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელება სუფთა ფურცლიდან არ დაწყებულა, რადგან ამ პერიოდისათვის უკვე შემუშავებული იყო შემდეგი დოკუმენტები:

- „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია“, (19 ნოემბერი 2014. საჯარო სამსახურის ბიურო: <http://csb.gov.ge/uploads/matsne-2582972.pd>)

³ სამთავრობო პროგრამა: „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“. (2015 წლის 7 მაისი). საქართველოს მთავრობა: www.gov.ge: http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=68&info_id=48840

- „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2014-2017“ (საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2014-2017 (სამუშაო დოკუმენტი) (2014). საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო: http://www.mof.ge/images/File/strategia/2014_2017_strategiis_document.pdf)

- „ელექტრონული მმართველობის სტრატეგია 2014-2018“ (ციფრული საქართველო, ელ საქართველოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2014-2017. (2014). მონაცემთა გაცვლის სააგენტო: [http://www.dea.gov.ge/uploads/eGeorgia%20Strategy%20FINAL%20 Geo_.doc](http://www.dea.gov.ge/uploads/eGeorgia%20Strategy%20FINAL%20Geo_.doc))

- „ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია.“ (საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2015-2016. (2015).

- საკანონმდებლო მაცნე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2818704>)

თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პროცესი არათანმიმდევრულად ვითარდებოდა და აფერხებდა შეგეგებზე გასვლის პროცესს.

ამჯერად კი საჯარო რეფორმამ შემდეგი სფეროები მოიცვა:

- პოლიტიკის დაგეგმვა;
- საჯარო სამსახური და HRM;
- ანგარიშვალდებულება;
- მომსახურების მიწოდება;
- საჯარო ფინანსების მართვა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობა.

ადამიანური რესურსები არ გულისხმობს უბრალოდ დასაქმებულთა სიმრავლეს, არამედ ეს არის მნიშვნელოვანი კაპიტალი ნებისმიერი ორგანიზაციისთვის, მათ შორის საქალაქო სასამართლოს სამოხელეო აპარატისთვისაც, სადაც თავს იყრის სხვადასხვა ცოდინთა და უნარებით აღჭურვილი, განსხვავებული ასაკის და გამოცდილების მქონე პირი, რომელთა

მართვა წარმოადგენს მნიშვნელოვან ფაქტორს. აღნიშნული კაპიტალის წარმართვა ხორციელდება შესაბამისი ორგანიზებული ფორმით, რომელსაც ახორციელებს სასამართლოს მენეჯმენტი და ადამიანურ რესურსების განყოფილება.

ამოსავალ პრინციპს წარმოადგენს იდენტიფიკალური და კორპორატიული ინტერესების ინტეგრირება, ურთიერთკავშირში მოყვანა, რადგან სხვა შემთხვევაში ექმნება მნიშვნელოვანი პრობლემები, რასაც მომსახურე პერსონალის სამუშაოსაგან გაუცხოება ჰქვია. აღნიშნული საკითხი გადაწყვეტ საკითხად არის მიჩნეული, როდესაც წინა პლანზე არის წამოწეული კომპენტეციების და თანასწორობის პრინციპი, როდესაც საჯარო მოხელეს არ ექმნება განცდა, რომ მისი უფლება შელახული შეიძლება იყოს რომელიმე ზემდგომი პირის მიერ, ასევე თავისუფლად შეძლებს საკუთარი პოზიციის დაფიქსირებას და კარიერული ზრდისათვის საჭირო კომპონენტების განხორციელებას. სწორედ ეს საკითხი განსაზღვრავს ადამიანური რესურსების მართვის გამართულ ფუნქციონირებას, რაც ერთგვარი მაკავშირებელი რგოლია დასაქმებულ პირებსა და ორგანიზაციას შორის. შესაბამისად მიზნებიც ყალიბდება გამომდინარე არსებულ მოცემულობებიდან, რადგან მთავარ ფაქტორად იმგვარი გარემოს შექმნა სახელდება, სადაც ეძლევა თითოეულ თანამშრომელს განვითარების, საკუთარი პოტენციალის და არსებულმისწრაფებათა განხორციელების შესაძლებლობა, რაც თანხვედრაში უნდა იყოს ორგანიზაციის სტრატეგიულ მიზნებთან.

1.2 საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში

საჯარო მმართველობის განვითარება თანამედროვე საქართველოს მნიშვნელოვან ქვაკუთხედს წარმოადგენს. დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან

დღემდე საჯარო მმართველობა განიცდის მნიშვნელოვან განვითარებას, რაშიც თავისი წვლილი შეაქვს საერთაშორისო ორგანიზაციებს და მეგობარი ქვეყნების გამოცდილებათა გაზიარებას.

საჯარო სამსახური და სამოხელეო აპარატი ეფუძნება გამოცდილებათა ერთიან სისტემას, რაც დროთა განმავლობაში ილექება ადამიანთა განუხრელი საქმიანობის შედეგად, ეს ასევე გულისხმობს ადამიანურ კაპიტალს, რომელიც წარმოადგენს იმ რესურსს რაც გააჩნია საჯარო სამსახურს თავის სივრცეში. ადამიანური რესურსების განვითარება ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტად უნდა იქნეს განხილული სამოხელეო აპარატის განვითარების საქმეში. საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ განმარტავს, საჯარო სამსახურის ცნებას „საჯარო სამსახური არის საქმიანობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახაზინო (საბიუჯეტო) დაწესებულებებში-საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში.“⁴

საჯარო სამსახური არ გულისხმობს პოლიტიკურ თანამდებობას, მასში დასაქმებულნი არიან აპარატის თანამშრომლები. კანონი ასევე განმარტავს თუ რა წარმოადგენს სახაზინო დაწესებულების ცნებას, ეს არის „სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრებით შექმნილი და ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულება, რომლის ძირითადი ამოცანა საჯარო ხელისუფლების განხორციელებაა“. ⁵ ამ კანონის მე-2.2 მუხლის დ) ქვეპუნქტის მიხედვით პირი, რომელიც დასაქმებულია საერთო სასამართლოებში, ითვლება საჯარო მოხელედ. კანონი ასევე განმარტავს თუ ვინ შეიძლება მივაკუთვნოთ საჯარო მოხელეს და ვინ არა, კანონმდებლობის მიხედვით საჯარო მოხელედ ითვლება

⁴ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312?publication=111>

⁵ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი: 2.2 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312?publication=111>

„პირი, რომელიც ინიშნება ან აირჩევა სახაზინო დაწესებულების საშტატო თანამდებობაზე“.⁶

საჯარო სამსახურის მოდელებს რაც შეეხება გავრცელებული საჯარო სამსახურის მოდელების თვალსაზრისით, სამი მოდელი გვხვდება:

- კარიერული საჯარო სამსახური
- კონტრაქტზე დაფუძნებული
- შერეული ჰიბრიდული მოდელი

ჰიბრიდული მოდელი ხასიათდება მეტი მოქნილობით, რაც კარგად განიცდის ადგილობრივ გარემო პირობებთან შეგუებას და მისაღებ მოდელად მოიაზრება მართველი პირებისთვის. დანარჩენ ორ სისტემაში საჯარო მოხელეების რეკრუტირება სისტემურ დონეზე არის განსხვავებული. უნდა ითქვას რომ განსხვავებულია აღნიშნულ სისტემებში ანაზღაურების, დაწინაურების და კარიერული ზრდის საკითხთა მიდგომა.

აღნიშნული საკითხები პირდაპირ კავშირში იმყოფებიან საჯარო ხელისუფლებებთან, რაც თემის ერთერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს და საყრდენს წარმოადგენს. რეკრუტირების პროცედურათა ხასიათი იმაზეა დამოკიდებული თუ საჯარო სამსახურის რომელი სისტემა არის დამკვიდრებული. კარიერულ სისტემაში პროცედურათა ნორმები მოიცავენ გამოცდას, რითაც საშუალება ეძლევა შესაბამის ორგანოებს, პირთა გამოცდილებისა და უნარჩვევების სათანადოდ შეფასების. როდესაც ხდება შესაბამისი სპეციალიზაციის პირების რეკრუტირება აუცილებელია მათი ცოდნის სათანადო შეფასება, აღნიშნული წარმოადგენს რაციონალური ბიუროკრატიის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს, რაზედაც თეორიული მსჯელობა

⁶ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ,
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312?publication=111>

აწარმოა მაქს ვებერმა. მოხელისთვის გამოცდა წარმოადგენს პირველ ეტაპს, შესაბამის პოზიციაზე მიღებისათვის, მაგრამ შემდგომ პოზიციიდან პოზიციაზე დაწინაურება და მობილობა მოითხოვს შესაბამის პროცედურებს. პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა ეფუძნება კონკრეტული ვაკანტური თანამდებობისთვის საუკეთესო კანდიდატის შერჩევას. შერეული მოდელი კი გულისხმობს ამ ორი სისტემის ელემენტების შერევას და სესხების შედეგად სხვადასხვა კომბინაციების შექმნას

საჯარო მოხელის მართვის უწყვეტი ციკლი, რაც ერთმანეთის მონაცვლე ზოგჯერ კი პარალელურად მიმდინარე ოთხ საკვანძო მიმართულებას მოიცავს:

- ორგანიზება დაგეგმვა
- ორგანიზაციაში შემოსვლა
- სამუშაოს მართვა
- ორგანიზაციიდან გასვლა

აღნიშნული ჩამონათვალი თავის მხრივ დაყოფილია ქვე მიმართულებებად სადაც განხორციელებულია შესაბამისი პროგრამები და მიმართულებები. ორგანიზაციაში შესვლის მიმართულება მოიცავს კადრების მოზიდვას, ასევე შერჩევას და მათ ორანიზაციაში სოციალიზაციას.

მოხელეთა მართვის პრინციპი ეფუძნება საკვანძო გადაწყვეტილებების მიღებას, როგორც არის:

- დაქირავება;
- ანაზღაურება;
- წახალისება;
- დაწინაურება და ა.შ.

აღნიშნული ასევე ეფუძნება კომპეტენციებზე დაყრდნობილ თანამშრომელთა დამსახურების გათვალისწინებას, რაც მას ორგანიზაციის წინაშე მიუძღვის. ასევე უნდა ითქვას, რომ ნებისმიერი ქმედებისა და გადაწყვეტილების უკან სამართლიანი გადაწყვეტილებები არსებობს, რომელთა არგუმენტი და გადაწყვეტილების მიღების კრიტერიუმები უნდა ეფუძნებოდეს ობიექტურ საწყისებს. „საჯარო მოხელის მართვის ერთ-ერთ პრინციპად მოიაზრება თანასწორობის პრინციპი, რაც ვლინდება იმაში, რომ ვლინდება ერთნაირი მიდგომა ყველა თანამშრომლის მიმართ. აღნიშნული გულისხმობს როგორც, გენდერულ, რელიგიურ, ეთნიკურ და სხვა ნიშნით განსხვავებული მახასიათებლების თანამშრომელთა მიმართ ერთნაირ და მიუკერძოებელ მიდგომას.“⁷

საჯარო სისტემაში ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული ეფუძნება იმ ფუნქციას, რომელიც გულისხმობს ერთის მხრივ მოხელეთა მართვა გამგებლობის საკითხს და მეორეს მხრივ აღნიშნულ მოხელეთა საქმიანობის და უნარჩვევების იმდაგვარად წარმართვას, რომ მოემსახუროს აპარატის გამართულ ფუნქციონირებას და დასახულ მიზნებს. ტრადიციულად ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული ეფუძნება სამ პირითად ფუნქციურ კატეგორიას. აღნიშნული კატეგორიებია კომუნიკაცია, როგორც ორგანიზაციის შიგნით ისე მის გარეთ, ასევე თანამშრომელთა პირადი საქმეების, დოკუმენტების წარმოება და ადამიანური რესურსების შესაბამისი მართვის ციკლით გათვალისწინებული კონკრეტული პროგრამები.⁸

⁷ საჯარო დაწესებულებების ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო, <http://csb.gov.ge/uploads/Human-Resource-Management-Manual.pdf>

⁸ საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო, <http://csb.gov.ge/uploads/Binder11.pdf>

აღნიშნული კატეგორიებზე დაყრდნობით მართვის ერთეული სამი ურთიერთდაკავშირებული კომონენტით უნდა წარმოვიდგინოთ, რაც მოცემულია შემდეგი სახით:

- წინა ხაზი;
- დამხმარე;
- ძირითადი გუნდი.

აღნიშნული გუნდი წარმოადგენს პირველადი შეხების წერტილს ადამიანური მართვის ერთეულთან, შესაბამისი ორგანიზაციის თანამშრომლებისთვის ასევე გარე პირებისთვის. შესაბამისი მოვალეობებში მოიაზრება ინფორმაციის მიღება გარედან და შესაბამისი ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის შიგნით, პირებისთვის მისი გადაცემა და დამუშავება. ერთი სარკმლის პრინციპით მუშაობს წინა ხაზის გუნდის შემთხვევაში ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული. აღნიშნული მიდგომა საკმაოდ მოსახერხებელია გარე და შიდა თანამშრომლებისათვის, რაც ამარტივებს შესაბამისი მართვის პროცესებს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგია წარმოადგენს ძირითად მიზანთა ერთობლიობას, რაც დასახული აქვს აპარატს თავისი საქმიანობის ფარგლებში. ადამიანური რესურსების სტრატეგია ეფუძნება უკვე არსებული პრობლემების და საჭიროებების გადაწყვეტას, რაც არის მათზე მორგებული.

საჯარო სამსახურის მართვა გულისხმობს შეფასების სისტემას, რომლის თანახმად დგინდება მოხელის კვალიფიკაცია და დაწინაურების პერსპექტივები, ასევე სოციალური დაცვის თუ სხვადასხვა სახის გარანტიათა ერთობლიობა. მოხელის ყოველწლიური შეფასებამ ჩაანაცვლა ატესტაციის სისტემა, აღნიშნული ეხება არა მარტო სასამართლო აპარატის საჯარო მოხელეებს, არამედ ყველა საჯარო

მოხელეს, რომელზედაც ვრცელდება საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ.⁹

გასათვალისწინებელია ატესტაციის პროცესის დაგეგმვისას არსებული პრინციპული განსხვავება კონკურსისა და ატესტაციის მიზნებს შორის. მოხელის საქმიანობის შეფასება ხდება ატესტაციის შემთხვევაში იხოლო, კონკურსის პროცესში წარმოჩინდება და განისაზღვრებათუ რამდენად შეესაბამება კანდიდატის პიროვნული უნარებ-ჩვევები, თვისებები და შესაძლებლობები იდასაკავებელი თანამდებობის მოთხოვნებს და აგრეთვე კანდიდატის მოტივაციას.¹⁰

სამსახურებრივი კვალიფიკაციის ამაღლების და დაწინაურების ძირითადი პრინციპები და წესები ნათლად უნდა ჩაიწეროს კანონში, ხოლო მისი აღსრულების კონკრეტული მექანიზმები ზუსტად უნდა დადგინდეს დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ დამტკიცებულ, შესაბამის კანონქვემდებარე აქტებში. აღნიშნული უზრუნველყოფს საჯარო მოხელის შეფასების სისტემის და შედეგების გათვალისწინებაზე სამართლიანი და გამჭვირვალე პრინციპთა დაცვით პირთა დანიშვნას.

აქვე უნდა აღინიშნოს რომ მნიშვნელოვანია კანონში საჯარო მოხელის დაცვის სამართლებრივი მექანიზმების არსებობა. რეორგანიზაცია არ უნდა ემსახურობდეს მოხელეთა დათხოვნას, ანუ არ უნდა წარმოადგენდეს ერთგვარ ანგარიშსწორების მექანიზმს, იმ პირთა მიმართ, რომლებიც გამოირჩევიან განსხვავებული შეხედულებებით, უნდა აღინიშნოს რომ დეტალურად უნდა მოხდეს დაწინაურების პირობების წარმოჩენა. მოხელის მართვის მექანიზმი ითვალისწინებს, საჯარო მოხელის განთავისუფლების შემთხვევაში მისი სტაჟის შესაბამისად თვითურფულად კომენსაციას.

⁹ საჯარო სამსახურის რეფორმის შეფასება -

https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/sajaro_samsaxuris_repormis_shepaseba.pdf

¹⁰ საჯარო მოხელის მართვა, <http://csb.gov.ge/uploads/Human-Resource-Management-Manual.pdf>

სასამართლოს აპარატის მოხელეთა მართვის კომპონენტის განხილვისას წარმოჩენილი რიგი საკითხები, რაც ეხმიანება ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორც არის მოხელის შეფასება და მისი მართვა, რათა მოხდეს ადექვატურად მოხელის კარიერული წინსვლა ან როტაცია. მართვის კომპონენტის აღნიშნული მომენტები მნიშვნელოვან შეფასებას საჭიროებენ, რადგან წარმოდგენილი სისტემის მიხედვით საჯარო მოხელის შეფასება ეფუძნება როგორც ტესტირებებსა და გასაუბრების პროცესს, რომლის თანახმადაც საჯარო მოხელის მიმართ ყალიბდება გარკვეული აზრი, შესაბამის პოზიციაზე მისი განმწესების შესახებ, რასაც ღებულობს სასამართლოს მენეჯერი და ადამიანურ რესურსთა განყოფილება. დაკვირების თანამედროვე მიდგომა ხელს უწყობს, განისაზღვროს მოხელისათვის მის საჭიროებაზე მორგებული ტრენინგ კურსები. უპირველესი ამოცანა რაც წარმომდგარია სასამართლოს აპარატის მოხელეთა შეფასების მართვის პროცესში, ეს არის ობიექტურობის და მიუკერძოებლობის დაცვა, ამ შემთხვევაში წარმოდგენილი პირები არ უნდა ემსახურობოდნენ გარეშე პირთა ინტერესებს.

მართვის მენეჯერულ პრინციპებზეა მნიშვნელოვნად დამოკიდებული საქმიანობის ეფექტურობა, ახალი შესაძლებლობების გამოვლენა, განვითარება და მნიშვნელოვანი პროცესების შექმნა. მენეჯმენტის პრინციპების სრულყოფა არის მნიშვნელოვანი პროცესი, რომელიც ყველა რესურსს განკარგავს.

სტრუქტურის ეფექტურად და ეფექტიანად მართვისათვის საკმარის პირობას არ წარმოადგენს დამსაქმებლისა და დასაქმებულის უფლება-მოვალეობების ცოდნა მხოლოდ. ეფექტური მართვისათვის მნიშვნელოვანია მოხელეს ქონდეს შესაბამისი პიროვნული თვისებები, როგორც მორალური, ისე ზნეობრივი თვასაზრისით, ასევე მნიშვნელოვანია კვლევების საფუძველზე შეფასდეს როგორც პიროვნების, ისე ორგანიზაციის შედეგები.მართვის შედეგები აისახება ყველაფერზე, მთავარ

პრობლემას წარმოადგენს საზოგადოების ინტერესებსა და რეალურ ფაქტებს შორის არსებული განსხვავებები, რაც მენეჯმენტის წარმატებით განხორციელებას აფერხებს.

გარდა იმისა, რომ სასამართლო ახორციელებს მართლმსაჯულებას, ასევე იგი მომხმარებელს აწვდის სხვადასხვა სერვისს, რომლის ხარისხიანობაც პირდაპირკავშირშია სასამართლოს მიმართ ნდობის ჩამოსაყალიბებლად და შესანარჩუნებლად. მენეჯერული პრინციპების შესწავლა კი მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს, რათა გამოვლენილ იქნას ის ხარვეზები რაც წარმოიშობა სერვისის მიწოდებისას, ადამიანური რესურსების მართვის ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, მოხელეებისა და სერვისით მოსარგებლე პირების უფლებების დაცვის აუცილებლობისათვის. მენეჯმენტის ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად ორი სახეობა გამოიყოფა:

1. ურთიერთობა, რომელიც მოიაზრებს მმართველობის გარე სამყაროსთან ურთიერთობას, რაც გულისხმობს მოხელის მხრიდან პროფესიონალიზმს, მოტივაციას, სანდოობას, დამოუკიდებლობას, უფლებების დაცვას, რაც გარე სამყაროსთან ურთიერთობისას ვლინდება.

2. შიდა სამყაროსთან ურთიერთობა, ანუ კოლეგიალურობა, კეთილსინდისიერება, ადამიანური რესურსების გადანაწილების პრინციპი თანასწორობაზე დაყრდნობით და შესრულებული საქმის სათანადოდ შეფასების სისტემას.

იმისათვის, რომ ყველაფერი წარიმართოს ნაყოფიერად და დადგენილი გეგმის მიხედვით, აუცილებელია მართვისა და მენეჯმენტის თანამედროვე პრინციპების დანერგვა და განვითარება. სასამართლოს საქმიანობიდან გამომდინარე, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება საინფორმაციო ტექნოლოგიებსა და პროგრამულ უზრუნველყოფას, რადგან სისტემა მოიცავს უზარმაზარი მოცულობის

მნიშვნელოვან ინფორმაციებს. სისტემაში არსებობს კიბერნეტიკული მიდგომა, რომელიც გულისხმობს შესაბამისი მეთოდების შემუშავებას, მართვას. სასამართლოს ეფექტურად მართვისათვის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს საზოგადოებრივი აზრის კვლევა და შემდგომ უკუკავშირის სისტემის გამოყენება.

საჯარო მმართველობის ფუნქციონირების მთავარ პრინციპს წარმოადგენს კანონის დაცვა ქვეყანაში, კანონი კი არ განსაზღვრავს მართვის ზუსტ თავისებურებებს, მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო ორგანოები კანონის დაცვით მოქმედებს, შეიძლება ზუსტად მაინც ვერ მოახდინოს საჯარო რესურსის ხარჯვა, რაც თავისთავად გამოიწვევს საზოგადოებრივ უკმაყოფილებას აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით.

1.3 საჯარო მოხელე

საჯარო მოხელე წარმოადგენს საჯარო მმართველობის განხორციელების ძირითად გარანტს. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მოხელის უფლებების, მოვალეობებისა და გარნტიების სრულყოფას რომელიც თავისთავად გულისხმობს სამართლებრივ ჩარჩოში მოქცევას და შესაბამისი რეგულაციებისა და უფლებადაცვითი ღონისძიებების გათვალისწინებას. ბევრი ცვლილება აქვს განცდილი საჯარო სამსახურს, ამის მიუხედავად არ მოდიოდა ჰარმონიაში ერთმანეთთან მოხელის სამართლებრივ და პრაქტიკულ მნიშვნელობასთან. უნდა აღნიშნოს ისიც, რომ სრულყოფილად ვერ ხორციელდებოდა ნეიტრალიტეტის, გამჭვირვალების, ბუნებრივი კარიერული პროფესიონალიზმისა და მიუკერძოებლობის პრინციპები, რაც საჯარო სამსახურის საყრდენ მამოძრავებელ

ფუნდამენტს წარმოადგენს საჯარო მართველობის განხორციელების საქმეში. აღნიშნულ ფაქტორს ამბაფრებდა რიგი გარემოებებისა, რომლებიც კავშირში იყო გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა, როგორც ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებელთა მხრიდან გამოვლენილ ქმედებებთან. საჯარო მართველობაში ჩარევის და სუბიექტური ინტერესების დაქვემდებარება ასევე იწვევდა სამართლის პროცედურულ უგულვებელყოფას, რაც როგორც უკვე აღვნიშნეთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა საჯარო მოხელის ინსტიტუტის განვითარების საქმეში. საჯარო მართველობა წარმოადგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრიორიტეტს ევროპასთან ასოცირების პოლიტიკის ფარგლებში და მყარ საჯარო სამსახურს. „აღნიშნული მიზნის მიღწევა უნდა ეფუძნებოდეს ცოდნას, გამოცდილებას, უწყვეტ განათლებას, სახელმწიფოებრივ აზროვნებას, ინსტიტუციურ მეხსიერებას, მოხელის პროფესიონალიზმს, ქცევის სტანდარტებს და საშემსრულებლო კულტურას.“¹¹ აღნიშნულის უზრუნველყოფას ახდენს და გარკვეულ ინსტრუმენტად გვევლინება მოხელის უფლებრივი და ვალდებულებითი სივრცის სიცხადე და დეტალურობა. „საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ“ წარმოდგენილია მოხელეთა უფლებრივი და ვალდებულებითი საკითხი, როგორც ნაშრომის განხილვისას უკვე განისაზღვრა, სასამართლოს აპარატში დასაქმებული პირები, მიეკუთვნებიან ამ კანონის მოქმედების არეალს და ისინი წარმოადგენენ საჯარო მოხელეებს, აქედან გამომდინარე თემაში ნახსენები საჯარო მოხელეები და მათ უფლებრივ მდგომარეობაზე საუბარი მოიცავს და ნიშნავს საჯარო მოხელეთა უფლებებს.

მოხელეთა უფლებრივი საკითხები საკმაოდ ფართო სპექტრს მოიცავს, აქედან რამდენიმეს გამოკვეთა და მათი განხილვა გაანალიზება, ვფიქრობ არსებული ნაშრომის სპეციფიკის და შინაარსობრივი მხარის უკეთ წარმოსაჩენად უდავოდ მნიშვნელოვან ატრიბუტს წარმოადგენს, აქ ჩვენ უნდა განვიხილოთ თანაბარი და

¹¹ საქართველოს კანონი საჯარო მართველობის შესახებ, გვ:196

სამართლიანი ანაზღაურების პრინციპი, რაც საჯარო მოხელის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან უფლებათაგანია.

მოხელეს უფლება აქვს უსაფრთხო სამუშაო პირობებთან ერთად, სამსახურში დანიშვნის დღიდან მის განთავისუფლებამდე მოითხოვოს შრომის ანაზღაურება, რომელიც უნდა მოიცავდეს თანამდებობრვ სარგოს სახელფასო დანამატს და ასევე საკლასო დანამატს.¹²

ზეგანაკვეთურად ეძლევა სახელფასო დანამატი მოხელეს დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას. ასევე უნდა ითქვას, რომ წახალისება არის დამოკიდებული მის ყოველწლიურ შეფასებაზე, რაც შესაძლოა გამოხატული იქნეს ფულადი ჯილდოს, ფასიანი საჩუქრით ან მადლობის სახით. ასევე ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებისათვის მოხელეს აქვს უფლება მოითხოვოს დამატებითი დასვენების საათები, რაც არჩაეთვლება შვებულებაში. მნიშვნელოვან უფლებას წამოადგენს კარიერის საკითხი, კარიერული დაწინაურება.

რაც შეეხება ისეთ უფლებას, როგორცაა პოლიტიკური და სოციალურ უფლებათა ნუსხა, ამ საკითხში მოხელე უფლებამოსილია მოითხოვოს ხარჯების ანაზღაურება მივლინებისათვის, აქვს უფლება შექმნას საკუთარ უფლებათა დასაცავად პროფესიული კავშირი, ან მათი წევრი გახდეს, ანდა პოლიტიკური პარტიის წევრი იყოს, მაგრამ ამავედროს ვალდებულიანეიტრალიტეტის დაცვის მიზნით, რაც სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას მას ევალება ასრულებდეს პირნათლად და პატიოსნად, ასევე თავს უნდა იკავებდეს პოლიტიკური აქტიურობისგან საჯარო სამსახურის განხორციელების დროს, რაც მიუკერძოებლობას და სამართლიანობას გულისხმობს.

¹² საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3971683?publication=13>

მნიშვნელოვანია ასევე იმ პუნქტების განხილვა, რომლებითაც მოხელე სამსახურეობრივი საქმიანობის დროს უნდა ხელმძღვანელობდეს ღიად და გამჭვირვალედ, ასევე უზრუნველყოფდეს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას და იცავდეს თავს გამჟღავნებისგან, რაც სხვისი პირადი პერსონალური ინფორმაციის გამჟღავნებას ეხება, ასევე უნდა იცავდეს პროფესიულ საიდუმლოებას რაც მისთვის გახდა ცნობილი მუშობის შესრულების დროს.¹³

მოხელის კვალიფიკაციის ამაღლება და ამ მიმართულებით შესაბამისი ღონისძიებები განხორციელება ხდება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების მიერ. მოხელე ვალდებულია იყენებდეს ეკონომიურად და ეფექტიანად ადმინისტრაციულ რესურსებს, რომელიც ესაჭიროება დაკისრებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად და არა მისი პირადი მიზნებისათვის. საჯარო ინტერესების დაცვას უნდა ემსახურობდეს ნებისმიერ შემთხვევაში მოხელის უფლებამოსილების განხორციელება და აქვე უნდა გამორიცხავდეს ნებისმიერი სახის კერძო სუბიექტურ ინტერესებს.

შვებულების საკითხი ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის განხორციელებისას მოხელის უფლებრივ ნაწილში. ანაზღაურებადი შვებულება წლის განმავლობაში 24 სამუშაო დღით არის განსაზღვრული, მოხელეს აქვს აღნიშნული დღის გადანაწილების უფლება მისთვის შესაფერისი დროის მიხედვით, აღნიშნული საკითხი გარანტირებული აქვს საჯარო მოხელეს კანონმდებლობით. ერთ წლამდე ანაზღაურების გარეშე შვებულებით სარგებლობის უფლება გააჩნია საჯარო მოხელეს, რომელიც არ ეწინააღმდეგება საჯარო დაწესებულებათა პრინციპებსა და ინტერესებს. „აქვე უნდა გამოვყოთ ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხი, როგორცაა ორსულობა, ბავშვისმოვლა ან მშობიარობა,

¹³ ინფორმაციის თავისუფლება - გზამკვლევი საჯარო დაწესებულებებისთვის (მეორე გამოცემა) - <https://idfi.ge/public/upload/courts/EBRD/Freedom%20of%20Information%20Guidebook%20%20Second%20Edition.pdf>

რომლის დროსაც მოხელეს წარმოეშობა უფლება ისარგებლოს შვეულებით 730 კალენდარული დღის ოდენობით, ასევე იგივე ოდენობის შვეულების უფლება წარმოეშობა, მოხელე კაცს. შვეულებაში ყოფნის პერიოდში მოხელეს უჩერდება უფლებამოსილება“.¹⁴

მოხელეთა უფლებრივი საკითხები როგორც უკვე აღვნიშნეთ მეტად მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს საჯარო მმართველობის და საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირებაში.

¹⁴ მოხელის პრაქტიკული სახელმძღვანელო, <http://csb.gov.ge/uploads/moxelis-praqtikuli-saxelmdzgvanelo.pdf>

თავი 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში

2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ისტორიული ექსკურსი

საჯარო მმართველობის და დემოკრატიული მართველობის სრულფასოვანი განხორციელებისათვის მნიშვნელოვან და გადამწყვეტ როლს ადგილობრივი თვითმმართველობა ასრულებს. მსოფლიო ისტორიის გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ის ქვეყნები, რომლებიც ცენტრალიზებული მართვის პრინციპს ირჩევდნენ და უგულვებელყოფდნენ თვითმმართველობის ყოველგვარ პრინციპებს, არსებობას დროზე ადრე ასრულებდნენ.

თვითმმართველობა უმნიშვნელოვანია რადგან ის ერთგვარ შუალედურ რგოლს წარმოადგენს ხალხსა და ხელისუფლებას შორის. მართალია თვითმმართველობა თვითონვე ხელისუფლებაა, მაგრამ გარემოება მას კიდევ უფრო მეტ შესაძლებლობას მატებს მის წიაღში დაიბადოს დემოკრატიული პრინციპები და პოლიტიკური გამოხატვის სრულფასოვანი საშუალებები.

2014 წელს მიღებულ იქნა ახალი ორგანული კანონი, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ აღნიშნული ცვლილების ძირითადი და ამოსავალი პრინციპი მდგომარეობს იმაში, რომ ადგილობრივ დონეზე პირდაპირი წესით მოხდა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოთა წევრების არჩევა, რაც უნდა ითქვას, მნიშვნელოვნად წინგადადგმული ნაბიჯია დემოკრატიული და თვითმმართველობის განმტკიცებისა და გაძლიერების კუთხით. უნდა ითქვას, რომ

წინა წლებთან შედარებით უფრო მეტი უფლებამოსილება მიეცათ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს, რაც წინგადაგმულ ნაბიჯად უნდა იქნეს მიჩნეული, ასევე შესაბამისობაში მოვიდა ევროკავშირის მოთხოვნებთან და დაგეწილ ნორმებთან.

თვითმმართველობის ტრადიცია საქართველოში უძველესი დროიდან არსებობს, უპირველეს ყოვლისა აღნიშნული ტრადიცია კარგად არის შემონახული მთაში, სადაც ხდებოდა ყრილობების გამართვა ხეობის მოსახლეობის მიერ.

ისტორიული წყაროებზე დაყრდნობით, ძვ. წ. IV-III საუკუნეთა მიჯნაზე მოხდა ერთიანი ქართული სამეფოს დაყოფა ადმინისტრაციულად. ისტორიული მიმოხილვისათვის ნიშანდობლივია გავიხსენოთ, ფარნავაზის მიერ გატარებული რეფორმები, რომელიც იბერიის პირველ მეფეს წარმოადგენდა. მან დაყო ქვეყანა ცენტრალურ რეგიონად და 8 სერისთავოდ დაანაწილა. ერისთავების დანიშვნას თვითონ ახორციელებდა. ქვეყნის მსგავსი დაყოფა შემდგომ საუკუნეებშიც შენარჩუნდა. საერისთაოების რაოდენობა VI-VIII საუკუნეებში გაიზარდა. მე-11-12 საუკუნეებში ქვეყნის გაერთიანებას მოჰყვა სტრუქტურული და შინაარსობრივი გართულება და გაძლიერება საერისთაოების. ის ასე გამოიყურებოდა: ¹⁵

- ერისთავი- ნაცვალი
- ხევისთავი (ხევისუფალი, ხევისბერი)
- ციხისთავი.

ერისთავების მოვალეობაში შედიოდა სამხედრო, ფისკალური, ადმინისტრაციული და სასამართლო ღონისძიებათა და ფუნქციათა აღსრულება.

¹⁵ დ.ლოსაბერიძე, კ.კანდელაკი, მ.აბულაძე, ო.კონჯარია „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბ.2016.გვ8

მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენდა საქალაქო თვითმმართველობის არსებობა და მისი ფუნქციონირება. საქალაქო თვითმმართველობა, უნდა ითვას, რომ ერთ-ერთი საყრდენი და საფუძველია თანამედროვე ევროპული დემოკრატიის, რომელიც ეფუძნება სწორედ აღნიშნული ტიპის საქალაქო თვითმმართველობის პრინციპს.¹⁶

საქართველოში არაბული ბატონობის გავლენით, ჩამოყალიბდა ქალაქური ტიპის თვითმმართველობა, ძირითადად ის თბილისს და რამდენიმე პატარა ქალაქს მოიცავდა. VIII-XI საუკუნეებში ამირას მართველობისა და ბატონობის პერიოდში ქალაქ თბილისში ვაჭრებისა და ხელოსნების თვითმმართველობა გაჩნდა, რომელსაც სათავეში ქალაქის უხუცესები ჩაუდგნენ. აღნიშნული პირები არ წარმოადგენდნენ მოსახლეობის უბრალო ფენას, არამედ ისინი ქალაქის გამორჩეულ ფენას განეკუთვნებოდნენ, როგორც ფინანსური ისე პოლიტიკური თვალსაზრისითაც. მათ ფუნქციებში შედიოდა ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელება, საომარი ვითარების შემთხვევაში ჯარის შეკრება, ასევე ფლობდნენ ქალაქის კლიტეებს და სხვა.

თვითმმართველი ქალაქის ჩამოყალიბების პროცესი ევროპაში განსხვავებულად წარიმართა. უპირველეს ყოვლისა უნდა ითქვას რომ ჩამოყალიბების პირველი მატრანსფორმირებელი ელემენტი გახდა შიდა კულტურული მომენტი და ეტაპობრივი განვითარებით საბოლოო კონდიციამდე მისვლა.¹⁷

¹⁶ საქალაქო თვითმმართველობა: საქართველოს მუნიციპალური სისტემის დანაკლისი და საჭიროება - <https://emc.org.ge/ka/products/sakalako-tvitmmartveloba-sakartvelos-munitsipaluri-sistemis-danaklisi-da-sachiroeba-grigol-makharadze>

¹⁷ Local Self-Government: A Must for Democracy, Civil Society and EU Integration - https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Books/Book_Dayton_Chapters/daytone_pejanovic_civilsoc.pdf

1051 წლის შემდეგ ზოგიერთ პერიოდში თბილისი წარმოადგენდა „ქალაქ რესპუბლიკას“ რომელსაც მართავდა თორმეტკაციანი საბჭო, ხოლო აღნიშნული წევრები მონაცვლეობით თითო თითო თვით მმართვედნენ ქალაქს.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ როდესაც მოხდა საქართველოს გაერთიანება და ცენტრალიზაცია დავით აღმაშენებლის მიერ, ყველა თვითმმართველი ქალაქი ცენტრალურ ხელისუფლებას დაექვემდებარა, თბილისის დედაქალაქად გახდომა, ნაწილობრივ კვლავ უნარჩუნებდა შინაგან დამოუკიდებლობას ქალაქს.

ქართული სახელმწიფოს რღვევამ ბუნებრივად გამოიწვია თვითმმართველობის პროცესის განვითარების შეჩერება. ის აღარ წარმოადგენდა ცენტრალიზებულ, კორდინირებულ აპარატს, რაც ბუნებრივად აისახა ქვეყნის სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებაზეც. ადმინისტრაციულ ტერიტორიული დაყოფა შუა საუკუნეების საქართველოში გადავიდა სათავადოების ხელში, მეფის მიერ ხდებოდა დედაქალაქის მოურავის დანიშვნა.

დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდში (1918-1921) ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირეული ტრანსფორმაცია ვერ განხორციელდა, ის კვლავ იყო რუსული თვითმმართველობის ელემენტებით გაჯერებული.

ადგილობრივ თვითმმართველობის არჩევნები 1919 წელს ჩატარდა , რომელიც საერთო და საქალაქო საბჭოების არჩევას გულისხმობდა. აღნიშნულმა არჩევნებმა სულ 34 ქალაქი მოიცვა. თბილისში 90 ხმოსანი აირჩიეს, 31-ფოთში, 40-სოხუმში, 24-სოჭში, 30-30-სიღნაღსა და თელავში, 60-ქუთაისში, 33-გორში, 36-ახალციხეში, ხოლო დანარჩენ 25 ქალაქში, თითოეულში 25 ხმოსანი. ¹⁸

¹⁸ ქალაქ თბილისის თვითმმართველობა - <https://droa.ge/wp-content/uploads/2018/02/%e1%83%a5%e1%83%90%e1%83%9a%e1%83%90%e1%83%a5-%e1%83%97%e1%83%91%e1%83%98%e1%83%9a%e1%83%98%e1%83%a1%e1%83%98%e1%83%a1->

ამ პერიოდისათვის საქართველოში შეიქმნა სამი ავტონომიური ერთეული, როგორებიც იყო აჭარისა და აფხაზეთი ავტონომიური რესპუბლიკები და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი. მაგრამ აღნიშნული დაყოფა უფრო ზოგადი ხასიათის მატარებელი იყო რაც საჭიროებდა მეტ კონკრეტიზაციას, რაც საბჭოთა კავშირის ცენტრალიზებული მართვის პირობებში ადვილად განხორციელებადი და მართვის თვალსაზრისით მოქნილი იქნებოდა, ამისათვის 1930 წელს ადმინისტრაციული ერთეულები დაიყო მცირე ზომის ტერიტორიულ ერთეულებად-რაიონებად. საქართველოში სულ არსებობდა 69 რაიონი. რაიონის სტატუსი არ ქონია ოთხ ქალაქს რომელიც ცენტრზე იყო დამოკიდებული, ასეთ ქალაქებს განეკუთვნებოდა: ¹⁹

- ტყიბული;
- გაგრა;
- წყალტუბო;
- ჭიათურა.

ასევე ცალკეულ ერთეულებად ითვლებოდნენ შემდეგი ქალაქები: ²⁰

- თბილისი;
- სოხუმი;
- გორი;
- ქუთაისი;
- ბათუმი;

[%e1%83%97%e1%83%95%e1%83%98%e1%83%97%e1%83%9b%e1%83%9b%e1%83%90%e1%83%a0%e1%83%97%e1%83%95%e1%83%94%e1%83%9a%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%90-1917-1921%e1%83%ac%e1%83%ac..pdf](#)

¹⁹ დ.ლოსაბერიძე, კ.კანდელაკი, მ.აბულაძე, ო.კონჯარია „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბ.2016.გვ.14

²⁰ დ.ლოსაბერიძე, კ.კანდელაკი, მ.აბულაძე, ო.კონჯარია „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბ.2016.გვ.14

- ტყვარჩელი;
- ფოთი;
- ზუგდიდი.

თვითმმართველობის დემოკრატიული პრინციპი სრულიად გამორიცხული იყო საბჭოთა თვითმმართველობების განხორციელების პროცესში, რადგან ამ პერიოდში ერთი დომინანტი პარტიის მიერ წარდგენილი კანდიდატები ხდებოდნენ სხვადასხვა თანამდებობებზე ფიქტიური არჩევნების შედეგად.

საბჭოთა კავშირში რეალური გადაწყვეტილებები მიიღებოდა არა ადგილობრივი საბჭოების მიერ, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. მსგავსი ტიპის მართველობამ მნიშვნელოვანი რეგრესი განაცდევინა ქართულ პოლიტიკურ კლასს, რამაც მნიშვნელოვნად შეაფერხა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხცილება დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოში ჩატარებულ არჩევნებში, რომელიც თვითმმართველობის ორგანოებში პირთა არჩევას ითვალისწინებდა, პირდაპირი კენჭისყრის გზით მოსახლეობამ აირჩია სოფლის, თემის, დაბის წარმომადგენლები ასევე საკრებულოები, როლებიც რაიონს იყვნენ დაქვემდებარებული.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ ადგილობრივ თვითმმართველობების მართვის ვერტიკალი შენარჩუნებულ იქნა, რაც გამოიხატა იმაში, რომ პრეზიდენტი ნიშნავდა აღმასრულებელი ორგანოების წარმომადგენლებს. პრეზიდენტი აღმასრულებელ პირად ნიშნავდა პრეფექტებს, ეს შემდგომში შეიცვალა და პრეფექტის ნაცვლად ეწოდა გამგებელი და პრეფექტურების ნაცვლად ჩამოყალიბდა გამგეობები.

აღნიშნულ პერიოდში მერების პირდაპირი წესით დანიშვნა ხორციელდებოდა, რომლებსაც გააჩნდათ უფრო მეტი ძალაუფლება ვიდრე გამგეობის თავჯდომარეებს. ეს უფლებამოსილება კი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ იყო მინიჭებული და ლეგიტიმური.

1994-96 წლებში განხორციელდა ერთგვარი რეფორმა, რომლის საფუძველზე მოხდა 9 დიდი გაერთიანება, რომელსაც მხარე ეწოდა.²¹ მხარე არ წარმოადგენს ადგილობრივ თვითმმართველობის ერთეულს. იგი ემთხვევა ქვეყნის გეოგრაფიულ და ისტორიულ კუთხეებს. აღნიშნულ მხარეებში სიტუაციის კონტროლის მიზნის ინიშნებოდნენ რწმუნებულები, მაგრამ მათი საქმიანობის წესი დარეგულირებული არ იყო კანონმდებლობით.

2005 წელს მნიშვნელოვნად გამყარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საკანონმდებლო ბაზა, ²² რამაც ხელი შეუწყო არსებული სფეროს გაძლიერებისკენ გადადგმულ ნაბიჯებს, მაგრამ ამ პერიოდისათვის მაინც უნდა ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობები მთელი ქვეყნის მასშტაბით არაადაპტაციონირებულ მდგომარეობაში იმყოფებოდნენ. 2006 წლის 9 იანვარს ახალი ორგანული კანონი შევიდა ძალაში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.“ ²³

აღნიშნულის საფუძველზე გამოცხადებულ იქნა მუნიციპალიტეტები, რომლებიც შემდგომში ფუნქციონირებდნენ რაიონების ფარგლებში დადგენილ საზღვრებში. ცვლილებების განხორციელების მთავარ მოტივად სერვისების არაჯეროვანი მიწოდება დასახელდა, მაგრამ აქვე უნდა იქნეს ის ფაქტორი

²¹ დ.ლოსაბერიძე, კ.კანდელაკი, მ.აბულაძე, ო.კონჯარია „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბ.2016.გვ.14

²² „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ— საქართველოს კანონი საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №15, 19.04.2005

²³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ— საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006

გათვალისწინებული რომ თვითმმართველ ერთეულებს თავისი არსებობის მანძილზე არასოდეს არ ქონიათ საკმარისი ფინანსური რესურსები გადაცემული.

2006 წლის ცვლილების თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობები მთლიანად გადაიქცნენ ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებზე დამოკიდებულ სუბიექტებად, რომლებსაც არანაირი დამოუკიდებლობა და თვითმმართველობა არ გააჩნდათ.

2014 წელს მიღებულ იქნა ახალი ორგანული კანონი, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ აღნიშნული ცვლილების ძირითადი და ამოსავალი პრინციპი მდგომარეობს იმაში, რომ ადგილობრივ დონეზე პირდაპირი წესით მოხდა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოთა წევრების არჩევა, რაც უნდა ითქვას, მნიშვნელოვნად წინგადადგმული ნაბიჯია დემოკრატიული და თვითმმართველობის განმტკიცებისა და გაძლიერების კუთხით. უნდა ითქვას, რომ წინა წლებთან შედარებით უფრო მეტი უფლებამოსილება მიეცათ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს, რაც წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა იქნეს მიჩნეული, ასევე შესაბამისობაში მოვიდა ევროკავშირის მოთხოვნებთან და დაგეგნილ ნორმებთან.

3.2 ადგილობრივი თვითმმართველობების გამოწვევები

საქართველოში და მათი უფლებები

ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილად განხორციელების მიზნით უპირველესს ყოვლისა, მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს ეკონომიკური

განვითარება, რომელიც თავისი არსით ბმაშია პოლიტიკურ საკითხთან. იმ შემთხვევაში თუ ადგილობრივი ორგანოს არ გააჩნია საკუთარი სახსრები და იმყოფება ცენტრალური ხელისუფლების სუბსიდიაზე, არ უნდა იქნას მიჩნეული სრულფასოვან თვითმმართველობად.

თანამედროვე პირობებში მუნიციპალურ მართვას, როგორც ადგილებზე სახელმწიფო მმართველობის შედარებით დეცენტრალიზებულ ფორმას ისე განიხილავენ. ცნება “ადგილობრივი თვითმმართველობა” რთულ და მრავალფეროვან მოვლენას ასახავს, რომლის ფორმირება და განვითარება დამოკიდებულია ტერიტორიების ისტორიულ, გეოგრაფიულ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სხვა თავისებურებებზე.²⁴

საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგიის თანახმად, სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე ადგილობრივ ორგანოებს უნდა გააჩნდეთ ყველა ის აუცილებელი უფლებამოსილება, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნებოდა ადგილობრივი მოსახლეობის როგორც სოციალური ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესება ასევე ეს საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესებასაც გულისხმობს. ამავდროულად უნდა მოხდეს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის სრული გამიჯნვა და უფლებამოსილებათა გადაცემა, რათა ჯეროვნად მოახდინონ ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა სერვისების მიწოდება და სხვა საჭირო ფუნქციების განხორციელება ადგილზე.²⁵

მნიშვნელოვან გამოწვევებად არის მიჩნეული გამჭვირვალების პრინციპი, კვლევის თანახმად მნიშვნელოვნად არის ნეპოტისტური ფაქტები გაზრდილი თვითმმართველობებში, რაც მნიშვნელოვნად აზიანებს ინსტიტუტის იმიჯს.

²⁴ ზაუტაშვილი დ., ალფაიძე მ. ადგილობრივი ბიუჯეტების გამჭვირვალობა. „ღია საზოგადოება-ახალი ქუთაისი“. ქუთაისი, 2007

²⁵ დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025, http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/decentralizaciis_strategia_2019-2025.pdf

მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის მიერ ჩატარებული კვლევა „ნეპოტიზმი ადგილობრივი მთავრობაში – 46%, პროფესიონალიზმის ნაკლებობა – 58% – NDI“²⁶

ადგილობრივ თვითმმართველობებში გარკვეულ პრობლემებს წარმოადგენს მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხი. ანგარიშის თანახმად 85% მუნიციპალიტეტებისა არ იქნა ჩატარებული დასახლების საერთო კრება, აღნიშნული მოიცავს ერთ წლიან პერიოდზე დაკვირვებას. 60% ზე მეტში არ იქნა ჩატარებული მრჩეველთა საბჭოს სხდომები. აქვე აუნდა აღინიშნოს, რომ ორ მუნიციპალიტეტში იქნა დაფიქსირებული საბიუჯეტო პროგრამებში ჩართულობა. ასევე ყურადსაღებია ის ფაქტი, რომ 70% ზე მეტი საკრებულოებისა მოქალაქეთა წინასწარ ინფორმირებას არ უზრუნველყოფს, ასევე სხოდმის ოქმების გამოქვეყნებას არ ახდენს. ასევე, 60% ზე მეტ მუნიციპალიტეტში საკრებულოს წევრის მოსმენის შესახებ პრაქტიკა არ არის დანერგილი, რაც პრობლემას უქმნის დემოკრატიული ინსტიტუტის სრულფასოვან განვითარებას. აღნიშნული ანგარიშიდან ასევე ცნობილია, რომ მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა არ აქვეყნებს ინფორმაციას იურიდიულ პირებზე.²⁷

მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები გათვალისწინებულია საქართველოს ორგანული კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მესამე თავში, სადაც აღნიშულია, რომ მუნიციპალიტეტს აქვს შემდეგი უფლებამოსილებები:²⁸

- მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები;
- მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები.

²⁶ რა პრობლემები აქვთ მუნიციპალიტეტებს გამჭვირვალობის კუთხით – ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის შედეგები, (დეკემბერი 2017) <https://droa.ge/?p=14175>

²⁷ რა პრობლემები აქვთ მუნიციპალიტეტებს გამჭვირვალობის კუთხით – ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის შედეგები, 05.12.2017, <https://droa.ge/?p=14175>

²⁸ საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხილი 15 - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=47>

მუნიციპალიტეტი საკუთარ უფლებამოსილებებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს. დელეგირებული უფლებამოსილებები კი მუნიციპალიტეტს გადაეცა კანონის ან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე. დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებად მუნიციპალიტეტი იღბს სათანადო მატერიალურ და ფინანსურ უზრუნველყოფას.

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებია: ²⁹

- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება და დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა.
- საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა, სახაზინო ფინანსური ოპერაციებისა და საბანკო ტრანზაქციების წარმოება;
- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა.
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა;
- ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება ასევე მოსაკრებლების ამოღება;
- მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების შემუშავება და დამტკიცება დადგენილი წესით;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა, საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება და სხვა;

²⁹ საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხილი 16 - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=47>

- მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;
- წყალმომარაგების უზრუნველყოფა;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა;
- მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;
- გარე ვაჭრობის, გამოფენების და ა.შ რეგულირება;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა.
- შეკრებების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება;
- მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება;
- გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;
- შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა;
- სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;
- კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია;
- მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო

დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა მშენებლობა;

- ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის ინფრასტრუქტურის განვითარება;

- უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია;

გარდა ამისა მუნიციპალიტეტს შეუძლია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს სხვა ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება არ არის და არც აკრძალულია კანონით.

რაც შეეხება დელეგირებულ უფლებამოსილებებს საქართველოს კონსტიტუციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის უფლებამოსილებების დელეგირება შესაძლებელია ორი გზით:

- კანონის საფუძველზე ან
- ურთიერთშეთანხმებით, ხელშეკრულების საფუძველზე.

პირველ შემთხვევაში, როცა ცენტრალური სახელმწიფო უწყებების მიერ მუნიციპალიტეტებზე უფლებამოსილებათა დელეგირება ხდება საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე, დელეგირება არის ზოგადი ხასიათის და შეეხება ყველა თვითმმართველ ერთეულს.³⁰

მეორე შემთხვევაში, როცა დელეგირება ხდება ხელშეკრულების საფუძველზე, დელეგირების სახე არის ინდივიდუალური ხასიათის და შეეხება ერთ ან რამდენიმე კონკრეტულ თვითმმართველ ერთეულს.

³⁰ დ. ლოსაბერიძე; კ.კანდელაკი; მ.აბულაძე; თ. კონჯარია - ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, 78.

სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების კანონიერი და ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველსაყოფად, ცენტრალური/ ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლება ახორციელებს დარგობრივ ზედამხედველობას.

დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა შესაბამისი სამინისტრო, რომლის უფლებამოსილების დელეგირებაც განხორციელდა კანონის შესაბამისად, ან საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულების შესაბამისად. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

თავი 3. საჯარო მმართველობის განხორციელება და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები საქართველოს მეზობელ ქვეყნებში

3.1 საჯარო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები სომხეთი

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა სომხეთში 1995 წლის ბოლოს კონსტიტუციის მიღების შემდეგ დაიწყო. რასაც მოჰყვა ახალი კანონები და საკანონმდებლო აქტები,³¹ რამაც თავის მხრივ ახალი სისტემების, ტერიტორიული ადმინისტრაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზება გამოიწვია.

ადგილობრივი საჯარო პოლიტიკის ძირითადი მიზეზები ის იყო, რომ: ადგილობრივი საკითხები ადგილზევე | რაიონული მაშტაბით მოგვარებულიყო.

როგორც უკვე აიღნიშნა, 1995 წელს კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, სომხეთში დაიწყო დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა.

ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი სისტემა, განხორციელდა პოლიტიკური, ფისკალური და ადმინისტრაციული

³¹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW., CONCEPT PAPER ON THE CONSTITUTIONAL REFORMS OF THE REPUBLIC OF ARMENIA DRAFT AS AT 2 SEPTEMBER 2014 ELABORATED BY THE SPECIALISED COMMISSION ON CONSTITUTIONAL REFORMS ADJUNCT TO THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF ARMENIA, Strasbourg, 11 September 2014, Opinion no. 757 / 2014, CDL-REF(2014)033.

დეცენტრალიზაცია და ჩამოყალიბდა სომხეთის ახალი ტერიტორიული ადმინისტრაციული ერთეულები. ყოველივე ეს მოხდა 2000 წლამდე.

მას შემდეგ დეცენტრალიზაციის რეფორმა შედარებით ნელა ვითარდება. დეცენტრალიზაციისა და ახალი ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის დასაწყისში ასევე მოხდა ფისკალური დეცენტრალიზაცია, მაგრამ ეს პროცესი შეჩერდა და ფისკალური დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებული რაიმე განვითარება არ ყოფილა.

იგივე უკავშირდება ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციებს. მხოლოდ მცირე ადმინისტრაციული კომპეტენციები გადაეცა ადგილობრივ მმართველობებს, მაგრამ არა საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდება.

შეიქმნა ახალი ადმინისტრაციული ტერიტორიული ერთეულები: მარცერი (რეგიონები) და ჰამინკნერი (მუნიციპალიტეტები). სომხეთის რესპუბლიკის 29800 კვადრატული კილომეტრი ტერიტორია დაიყო 10 რეგიონად, ხოლო დედაქალაქ ერევანს რეგიონალური სტატუსი მიენიჭა.³² სახელმწიფო ხელისუფლება მოიცავს რეგიონებს, ადგილობრივი თვითმმართველობა კი მუნიციპალიტეტებს მოიცავს.

შესაძლებელი ითქვას, რომ სომხეთში საჯარო მმართველობის განხორციელება და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები არ არის ეფექტური, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ცალმხრივია, მის ბევრ უფლებამოსილებას ასრულებენ სახელმწიფო ან ცენტრალური ორგანოები (საშუალო განათლება, ჯანდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და ა.შ.). მეორე, ამ ერთუჯრედიან სისტემას აქვს მრავალი მცირე მუნიციპალიტეტი, რომელთა ადგილობრივი თვითმმართველობები ვერ ახორციელებენ კანონით განსაზღვრულ

³² Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries, Prepared by: Subgroup on Local Government and Public Administration reform of the Working Group 1 of the CSF EAP, 2018

უფლებამოსილებებს. ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობა არ არის სრულყოფილი სომხეთში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პრინციპის ძირითადი არსი ისაა, რომ თვითმმართველობების უფლება ჰქონდეთ ნებისმიერი საკითხი თვითონ გადაწყვეტინ, რაც რა თქმა უნდა მუნიციპალიტეტის მმართველობის სფეროშია. მაგრამ სომხეთში ადგილობრივი თვითმმართველობების შესაძლებლობები იმდენად მცირეა,³³ რომ პრაქტიკულად ვერ იყენებენ ამ უფლებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობის ხარისხი უმეტესწილად დამოკიდებულია ქვეყნის დემოკრატიულობაზე. მაგრამ, როგორც ჩანს სომხეთში ძალიან დიდია ზეზოლა ადგილობრივ თვითმმართველობებზე. მიუხედავად იმისა, რომ 2000– 2016 წლები თითქოს მიიღეს უპრეცედენტო ზომები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობისთვის, მაინც ვერ მიაღწიეს სრულ დამოუკიდებლობას, რადგან აღნიშნულის პარალელურად 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში ისინი მოქმედი ხელისუფლების ბრძანებების შემსრულებელ დაწესებულებად გვევლინებოდნენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ყოვლისმომცველი და ექსკლუზიური კომპეტენცია - ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ადმინისტრაციის არც ერთ ორგანოს უფლება არა აქვს ჩაერიოს იმ უფლებამოსილებებში, რომლებიც გადაეცემა ადგილობრივ თვითმმართველობას. ამასთან, უფლებამოსილება ზუსტად უნდა იყოს დაზუსტებული, თანაბარი ინტერპრეტაციის გარეშე. სინამდვილეში, როგორც უკვე აღინიშნა სახელმწიფო ორგანოები არა მხოლოდ ხშირად ერევან და ხელმძღვანელობენ, არამედ ზოგჯერ ახდენენ გარკვეულ მოქმედებებს (ეს არის

³³ REPORT ON THE ASSESSMENT OF THE ACTORS AND DONORS ACTIVE IN THE EASTERN PARTNERSHIP COUNTRIES IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENT - <https://www.m4eg.eu/media/1789/m4eg-assessment-of-the-actors-and-donors.pdf>

სახელმწიფო ხელისუფლების ინტერესი) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე.

ფინანსური დამოუკიდებლობა - სომხეთის ხელისუფლებამ არ მიიღო ზომები მუნიციპალიტეტების ფინანსური დამოუკიდებლობის გასაძლიერებლად. მუნიციპალური ბიუჯეტების ხარჯვის წილი ძალზე მცირეა კონსოლიდირებული ბიუჯეტის და მშპ-ს ხარჯებში (8,9% და 2.6%, შესაბამისად). შედარებისთვის, ცენტრალურ ევროპასა და ბალტიისპირეთის ქვეყნებში ეს მაჩვენებლები, შესაბამისად, 20-30% და 7-13% -ს შეადგენს. მუნიციპალური შემოსავლების დაახლოებით 40% ოფიციალური გრანტებია.³⁴

ფინანსური გათანაბრება³⁵ - ფინანსური გათანაბრების არსებული მექანიზმის მნიშვნელოვანი ხარვეზი არის ის, რომ მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის რაოდენობა და გარკვეულწილად ფინანსური შესაძლებლობები მისი ძირითადი მაჩვენებელია, თუმცა, მუნიციპალიტეტების საჭიროებები მთლიანად უგულებელყოფილია. ამასთან, ყველა საკრებულოს ეძლევა თანაბარი თანხა, არა მხოლოდ მათ, ვისაც უფრო მეტი სჭირდება.

კონტროლი და ზედამხედველობა - ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა უნდა შეიცავდეს მხოლოდ იურიდიულ დომენს, ანუ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესაბამისობას კონსტიტუციასა და კანონებთან. ზედამხედველობის ფარგლები შეიძლება მეტი იყოს მხოლოდ დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე. პრაქტიკაში, ადგილობრივი თვითმმართველობა

³⁴ Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries, Prepared by: Subgroup on Local Government and Public Administration reform of the Working Group 1 of the CSF EAP, 2018

³⁵ Local self-government system , The local self-government system - <http://mes.am/en/the-lsg/>

ზედამხედველობას სცილდება ლეგალურ ჩარჩოებს და ხორციელდება მთავრობის მაღალი დონის წარმომადგენლების მიერ.

სომხეთში აღიარებენ, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმა ქვეყნის განვითარების მდგრადი და გრძელვადიანი განვითარების მნიშვნელოვანი კომპონენტია, თუმცა სათანადო დონეზე განვითარება ამ დეომდე ვერ მოხერხდა

3.2 საჯარო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის აზერბაიჯანში

აზერბაიჯანმა 2001 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიცირებული მოახდინა, რის შემდეგაც აიღო უამრავი ვალდებულება, რათა ხელი შეეწყოს ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის პროცესისათვის. აზერბაიჯანის რესპუბლიკამ ვალდებულება აიღო შეესრულებინა ევროპული ქარტიის კონკრეტული მუხლები.³⁶

აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 124-ე მუხლისა და IX თავის თანახმად, ადგილობრივი მმართველობა ხორციელდება როგორც ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების, ისე სახელმწიფო ორგანოების და მუნიციპალიტეტების მიერ.³⁷ ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოებს

³⁶ The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional democracy in Azerbaijan, Rapporteurs: Jos WIENEN, The Netherlands (L, EPP/CD1) Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Austria, (R, SOC), 23rd SESSION Strasbourg, 16-18 October 2012 CG(23)12FINAL 26 February 2013

³⁷ The Constitution of the Republic of Azerbaijan - <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/az/az057en.pdf>

ხელმძღვანელობენ მთავარი აღმასრულებლები, რომლებსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს აზერბაიჯანის პრეზიდენტი, რომელიც ასევე განსაზღვრავს ამ ორგანოების უფლებამოსილებებს.

მუნიციპალური საბჭოების წევრებს უშუალოდ ირჩევენ მოქალაქეები, მაგრამ ამ საბჭოების თავმჯდომარეებს ირჩევენ საბჭოს წევრები (არაპირდაპირი არჩევნები).

მთიანი ყარაბაღის რეგიონის კონფლიქტი კვლავ რჩება მგრძნობიარე საკითხად. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მთავრობამ განაცხადა, რომ "არ შეუძლია უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დებულებების გამოყენება სომხეთის რესპუბლიკის მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, სანამ არ მოხდება ამ ტერიტორიების განთავისუფლება ამ ოკუპაციიდან".³⁸

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ აზერბაიჯანის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა არსებითად იქნა შენარჩუნებული საბჭოთა პერიოდისგან და მოიცავს სოფლებს, დასახლებებს, რეგიონებსა და ქალაქებს.

თითოეული მუნიციპალიტეტი მოქმედებს როგორც დამოუკიდებელი იურიდიული პირი. ქალაქები შეიძლება დაიყოს ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებად, ამ შემთხვევაში თითოეული განყოფილება მოიცავს ცალკეულ მუნიციპალიტეტს. მხოლოდ ორი ქალაქია დაყოფილი რაიონებად (ბაქო და განჯა). ამ ქალაქებში ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების საოლქო ან დასახლების ორგანოები დაქვემდებარებულნი არიან ქალაქის აღმასრულებელი ორგანოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის მოქმედება, მისი ორგანიზაციული

³⁸ Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries, Prepared by: Subgroup on Local Government and Public Administration reform of the Working Group 1 of the CSF EAP, 2018.

სტრუქტურა და კომპეტენციები რეგულირდება პრეზიდენტის 2012 წლის 6 ივნისის 648 ბრძანებულებით, რომელსაც ეწოდება „აღმასრულებელი ორგანოების ქარტია“. ამ ბრძანებულების ძალაში შესვლის შემდეგ, გაფართოვდა პრეზიდენტის მიერ დანიშნული აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა გავლენის არეალი.³⁹

კონტროლი და ზედამხედველობა გარდა ამისა, აზერბაიჯანული კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ზედამხედველობას ახორციელებს იუსტიციის სამინისტროს მუნიციპალიტეტებთან არსებული ცენტრი.

იუსტიციის სამინისტროს ადმინისტრაციულმა ზედამხედველობამ არ უნდა შეზღუდოს მუნიციპალიტეტების უფლება, ადგილობრივი იურიდიული დავალებების შესრულება კანონისადმი იურისდიქციის შესაბამისად. უფრო მეტიც, მონიტორინგის პროცესში მუნიციპალიტეტების საქმიანობაზე ზედამხედველობითი ჩარევა უნდა შეესაბამებოდეს კანონით გათვალისწინებულ მიზნებს. სამწუხაროდ, პრაქტიკაში, ცენტრალური ხელისუფლების არაერთი ჩარევა ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტების მუშაობაში.

2009 წელს, რეფერენდუმის შედეგად, კონსტიტუციაში შეიტანეს ახალი ცვლილებები და ეს ასევე ასახავს მუნიციპალიტეტების პასუხისმგებლობას ეროვნული პარლამენტის წინაშე. ეს ცვლილება ეწინააღმდეგება ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მუხლს იმ თვალსაზრისით, რომ ევროსაბჭოს ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების კონგრესის მონიტორინგის ჯგუფის მიერ⁴⁰ ხაზი გაუსვა „მუნიციპალიტეტების სტატუსის შესახებ“ კანონში, მუნიციპალიტეტებზე ზედამხედველობის პროცედურების შესახებ

³⁹ Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries, Prepared by: Subgroup on Local Government and Public Administration reform of the Working Group 1 of the CSF EAP, 2018.

⁴⁰ 2012 წელს მიღებული 2012 წელს მიღებული 3263 რეკომენდაცია.

სიცხადის არარსებობას. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობაში შეტანილი იყო შესაბამისი ცვლილებები პარლამენტში ანგარიშვალდებულების მექანიზმთან დაკავშირებით, ასეთი ანგარიშგების პრაქტიკა ჯერ არ დაფიქსირებულა.

საჯარო მმართველობის რეფორმა - აზერბაიჯანის მთავრობამ 2015 წლიდან გადადგა მთელი რიგი აუცილებელი ნაბიჯები, საჯარო ადმინისტრაციის სფეროში ინსტიტუციური რეფორმების გასატარებლად. ამ ფონზე მოახდინა სხვადასხვა უწყებები გაერთიანება, გაუქმება ან ახალი ორგანოების შექმნა. გარდა ამისა, გადადგა დამატებითი ნაბიჯები რეგიონალური მართვის სისტემაზე გადასვლისკენ. პირველი ნაბიჯი რეგიონალური მართვის სისტემისკენ გადასვლისკენ გადასახადების სამინისტროში მოხდა. 2003 წლის 13 ნოემბრიდან სამინისტრომ გაათანაბრა თავისი ოფისები 62 ქალაქსა და რეგიონში და მის ნაცვლად შექმნა მხოლოდ 12 ახალი რეგიონალური საგადასახადო ოფისი.⁴¹ რჩება შთაბეჭდილება, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმა გამიზნული არ არის ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლებისთვის ხელსაყრელი პირობის შესაქმნელად, განხორციელებული მოქმედებები ხელს არ უწყობს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილების შემცირებას. პირიქით რეფორმები ძირითადად მიზნად ისახავს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილების გაძლიერებას.

იმის გამო, რომ მუნიციპალიტეტები არ არის აღქმული, როგორც სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემის ნაწილი, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები არ განიხილებიან როგორც საჯარო მოსამსახურეები. „მუნიციპალური სამსახურის შესახებ“ კანონი არეგულირებს სამსახურეობრივ ურთიერთობებს და კანონის თანახმად, მუნიციპალიტეტის სამსახურეობში ჩარიცხვა ტარდება კონკურსის წესით.

⁴¹ Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries, Prepared by: Subgroup on Local Government and Public Administration reform of the Working Group 1 of the CSF EAP, 2018

დასკვნა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის თანახმად, თვითმმართველობისა და დემოკრატიის გაძლიერება, ისევე როგორც დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება არის ის გამოწვევები, რომლებიც, თუ წარმატებით მოგვარდება, გამოიწვევს რეალური თვითმმართველობის სისტემის შექმნას, ამასთანავე დემოკრატიული ჩართულობის გაზრდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ევროკავშირთან საქართველოს და სხვა განხილული ქვეყნების ინტეგრაციას გააღრმავებს.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის შესაბამისად და ადგილობრივი მმართველობის გაძლიერება ევროპულ სტანდარტებთან მიმართებაში საქართველოს ევროკავშირის ასოციაციის დღის წესრიგის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია. ეს არის გამოწვევა და მისი წარმატებით მოგვარება, განსაზღვრავს ორივე საკითხს - რეალური თვითმმართველობის სისტემის შექმნა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დემოკრატიული ჩართულობის გაზრდას, ასევე საქართველოს ინტეგრაცია ევროკავშირში.

თვითმმართველობის ფორმირება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ახალი კოდექსის მიღებით, ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნით, პირდაპირი არჩევნით, აგრეთვე სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებული შემოსავლების ნაწილის გადაცემის გზით მიიღწევა.

საჯარო მმართველობის სისტემა და ზოგადად იმის პერსპექტივა, რომ საქართველოში არსებული საჯარო დაწესებულებები პოლიტიკის გავლენისაგან დაცული იყვნენ ძალიან მომხიბვლელია. თუმცა ამ ეტაპისათვის ვითარება ძალიან

არასტაბილურია, ამის დასტურად ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმაც კმარა. საუბარია, ქალაქებისათვის ჯერ თვითმმართველის სტატუსის მინიჭებაზე და შემდეგ ჩამორთმევაზე.

მნიშვნელოვან გამოწვევებად არის მიჩნეული გამჭვირვალების პრინციპი, რადგან მნიშვნელოვნად არის ნეპოტიზტური ფაქტები გაზრდილი თვითმმართველობებში, რაც მნიშვნელოვნად აზიანებს ინსტიტუტის იმიჯს.

ადგილობრივ თვითმმართველობებში გარკვეულ პრობლემებს წარმოადგენს მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხიც, რადგან მუნიციპალიტეტების საკმაოდ დიდ რაოდენობაში არ იქნა ჩატარებული დასახლების საერთო კრება.

რაც შეეხება საჯარო მოხელეებს ხშირია ნეპოტიზმის შემთხვევები. ზოგადად, რთულია იმის თქმა, რომ მთავრობა საჯარო სამსახურებს მის მიმართ კეთილგანწყობილი კადრებით არ აკომპლექტებს. აღნიშნულის თქმის საშუალება მხოლოდ გამჭვირვალე საკონკურსო სისტემის მიღების შემდეგ გვექნება, მაგრამ ამ ეტაპზე თითქოს მაინც არ არსებობს სახელმწიფოს პოლიტიკური ნება.

ამრიგად, გვაქვს რეალობა, რომელშიც საკამონმდებლო დონეზე საკითხები მეტნაკლებად წესრიგდება, თუმცა რეალობაში ძალიან რთულად მივიწევთ საჯარო მმართველობის განხორციელებისაკენ.

რაც შეეხება აზერბაიჯანსა და სომხეთს, ორივე ქვეყანასი გადაიდგა გარკვეული ნაბიჯები ადგილობრივ თვითმმართველობაში საჯარო მმართველობის განხორციელების კუთხით. სომხეთში მიმდინარე რეფორმები თითქოს ნამდვილად ემყარება ისეთ მნიშვნელოვან ღირებულებებს, როგორცაა კანონიერება, თანაბარი ხელმისაწვდომობა, გარკვეულ საკითხებში დე-პოლიტიზაცია, მთლიანობა, მიუკერძოებლობას, მდგრადობა, მოქალაქეებზე ორიენტირებული მომსახურება, პასუხისმგებლობა და სტაბილურობა. ამასთანავე, „საჯარო სამსახურის შესახებ“

კანონში შეტანილი ძირითადი პრინციპები შეესაბამება საჯარო მმართველობის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკებს. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი პრინციპი არასწორადაა აღქმული და ჩამოყალიბებული, სწორედ ეს უნდა იყოს იმის მიზეზი, რომ ამ დრომდე ვერ ხერხდება სრულყოფილი საჯარო მმართველობის მიღწევა ადგილობრივ ტვითმმართველობაში.

აზერბაიჯანში, გარკვეული ადმინისტრაციული ცვლილებები მოხდა საჯარო ადმინისტრაციის სფეროში, პერსონალის საჯარო სამსახურში გაწვევასთან დაკავშირებით.

აზერბაიჯანის მთავრობამ 2015 წლიდან გადადგა მთელი რიგი აუცილებელი ნაბიჯები, საჯარო ადმინისტრაციის სფეროში ინსტიტუციური რეფორმების გასატარებლად. ეს ქმედება აშკარა იყო ზოგიერთი სამთავრობო უწყების გაუქმების ან გაერთიანებაში, აგრეთვე ახლის შექმნის საქმეში.

ბოლოს შეიზლება ითქვას, რომ ზემოთ განხილულ სამივე ქვეყანაში არსებობს სურვილი, თუმცა ვფიქრობ პოლუტიკური ნების ნაკლებობაა. სწორედ ეს ამცირებს რეფორმების ეფექტურობას.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ზაუტაშვილი დ., ალფაიძე მ. ადგილობრივი ბიუჯეტების გამჭვირვალობა. „ღია საზოგადოება-ახალი ქუთაისი“. ქუთაისი, 2007.
2. დ.ლოსაბერიძე, კ.კანდელაკი, მ.აბულაძე, ო.კონჯარია „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბ.2016
3. სამთავრობო პროგრამა: „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“. (2015 წლის 7 მაისი). საქართველოს მთავრობა: www.gov.ge:
http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=68&info_id=48840
4. საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312?publication=111>
5. საქართველოს საჯარო მოხელეთა პროფესიული შესაძლებლობების ზრდა გადაწყვეტილების მიღებასა და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკაში -
https://www.gfsis.org/media/download/cbgl_training/HR%20Strategic.pdf
6. საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო, <http://csb.gov.ge/uploads/Human-Resource-Management-Manual.pdf>
7. საჯარო სამსახურის რეფორმის შეფასება -
https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/sajaro_samsaxuris_repormis_shepaseba.pdf
8. საჯარო მოხელის მართვა - <http://csb.gov.ge/uploads/Human-Resource-Management-Manual.pdf>
9. საქართველოს კანონი საჯარო მართველობის შესახებ, გვ:196
10. საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3971683?publication=13>

11. ინფორმაციის თავისუფლება - გზამკვლევი საჯარო დაწესებულებებისთვის (მეორე გამოცემა) - <https://idfi.ge/public/upload/courts/EBRD/Freedom%20of%20Information%20Guidebook%20%20Second%20Edition.pdf>
12. მოხელის პრაქტიკული სახელმძღვანელო - <http://csb.gov.ge/uploads/moxelis-praqtikuli-saxelmdzgvanelo.pdf>
13. საქალაქო სასამართლო, აპარატის სტრუქტურა - <http://www.tcc.gov.ge/ka/Staff>
14. საქალაქო თვითმმართველობა: საქართველოს მუნიციპალური სისტემის დანაკლისი და საჭიროება - <https://emc.org.ge/ka/products/sakalakovitmmartveloba-sakartvelos-munitsipaluri-sistemis-danaklisi-da-sachiroeba-grigol-makharadze>
15. Local Self-Government: A Must for Democracy, Civil Society and EU Integration - https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Books/Book_Dayton_Chapters/daytone_pejanovic_civilsoc.pdf
16. ქალაქ თბილისის თვითმმართველობა - <https://droa.ge/wp-content/uploads/2018/02/%e1%83%a5%e1%83%90%e1%83%9a%e1%83%90%e1%83%a5-%e1%83%97%e1%83%91%e1%83%98%e1%83%9a%e1%83%98%e1%83%a1%e1%83%98%e1%83%a1-%e1%83%97%e1%83%95%e1%83%98%e1%83%97%e1%83%9b%e1%83%9b%e1%83%90%e1%83%a0%e1%83%97%e1%83%95%e1%83%94%e1%83%9a%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%90-1917-1921%e1%83%ac%e1%83%ac..pdf>
17. „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ— საქართველოს კანონი საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №15, 19.04.2005

18. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ— საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006
19. დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025, http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/decentralizaciis_strategia_2019-2025.pdf
20. რა პრობლემები აქვთ მუნიციპალიტეტებს გამჭვირვალობის კუთხით – ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის შედეგები, 05.12.2017, <https://droa.ge/?p=14175>
21. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=47>
22. 19 ნოემბერი 2014. საჯარო სამსახურის ბიურო: <http://csb.gov.ge/uploads/matsne-2582972.pdf>
23. საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2014-2017 (სამუშაო დოკუმენტი) (2014). საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო: http://www.mof.ge/images/File/strategia/2014_2017_strategiis_document.pdf
24. „ელექტრონული მმართველობის სტრატეგია 2014-2018“ - ციფრული საქართველო, ელ საქართველოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2014-2017. (2014). მონაცემთა გაცვლის სააგენტო: http://www.dea.gov.ge/uploads/eGeorgia%20Strategy%20FINAL%20_Geo_.doc
25. „ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია.“ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2015-2016. (2015). საკანონმდებლო მაცნე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2818704>

1. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW., CONCEPT PAPER ON THE CONSTITUTIONAL REFORMS OF THE REPUBLIC OF ARMENIA DRAFT AS AT 2 SEPTEMBER 2014 ELABORATED BY THE SPECIALISED COMMISSION ON CONSTITUTIONAL REFORMS ADJUNCT TO THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF ARMENIA, Strasbourg, 11 September 2014, Opinion no. 757 / 2014, CDL-REF(2014)033.

2. Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries, Prepared by: Subgroup on Local Government and Public Administration reform of the Working Group 1 of the CSF EAP, 2018

3. REPORT ON THE ASSESSMENT OF THE ACTORS AND DONORS ACTIVE IN THE EASTERN PARTNERSHIP COUNTRIES IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENT - <https://www.m4eg.eu/media/1789/m4eg-assessment-of-the-actors-and-donors.pdf>

4. Local self-government system , The local self-government system - <http://mes.am/en/the-lsg/>

5. The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional democracy in Azerbaijan, Rapporteurs: Jos WIENEN, The Netherlands (L, EPP/CD1) Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Austria, (R, SOC), 23rd SESSION Strasbourg, 16-18 October 2012 CG(23)12FINAL 26 February 2013

6. The Constitution of the Republic of Azerbaijan - <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/az/az057en.pdf>

7. Югов А., Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург, 1999.124

8. Чиркин В., Система государственного и муниципального управления: учебник. М., «Юрист», 2005.