საჯარო პოლიტიკა და პრაქტიკა საქართველოში

სასწავლო კურსის რიდერი

გიზო ჭელიძე

ლექცია 1: სახელმწიფო და ხელისუფლება

სახელმწიფოს წარმოშობის თეორიები[1]

ვიდეო: https://www.youtube.com/watch?v=eeow7PboM0k&t=106s

რა არის სახელმწიფო და რა როლს თამაშობს ის საზოგადოების ცხოვრებაში? ეს საკითხი საუკუნეების მანძილზე მუდმივად იყო და არის განსჯის საგანი. სახელმწიფო - ეს არის საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა, რომელიც საჯარო ხელისუფლების მეშვეობით ახორციელებს თავის სუვერენულ უფლებამოსილებას, უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი წესრიგის გამყარებას და არის საზოგადოების თითოეული წევრის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის გარანტი.

სახელმწიფო, როგორც სოციალური ინსტიტუტი მრავალი საუკუნის განმავლობაში იყო ფილოსოფოსების, იურისტებისა და ისტორიკოსების სერიოზული განსჯის საგანი. უდიდესს მოაზროვნეთა მთელი თაობები ძალ-ღონეს არ იშურებდნენ, რათა ერთხელ და სამუდამოდ გაეცათ პასუხი შეკითხვაზე – თუ რას წარმოადგენს სახელმწიფო და რა როლს თამაშობს ის საზოგადოების ცხოვრებაში? მაგალითის შეგვიძლია მოვიყვანოთ პლატონის, არისტოტელეს, კონფუცის, მაკიაველის, ჰობსის, მონტესკიეს, ჰეგელის და სხვათა ნაშრომები, რომლებიც ამ თემას ეძღვნება.

ნებისმიერი საგნის ან მოვლენის ანალიზისას, პირველ რიგში, საჭიროა დავადგინოთ მისი წარმოშობა. სახელმწიფოს წარმოშობის შესწავლას აქვს არა მარტო შემეცნებითი და აკადემიური, არამედ პრაქტიკული მნიშვნელობაც. საუკუნეთა განმავლობაში იქმნებოდა სახელმწიფოს წარმოშობის სხვადსხვა თეორიები რომლებიც, ხშირ შემთხვევაში არა მარტო ამ თეორიათა შემქმნელების, არამედ იმდროინდელი პოლიტიკური ელიტის და ინტელექტუალური საზოგადოების განწყობის გამოხატავდა.

თეოლოგიური თეორია – (ძვ.ბერძ. Teos – ღმერთი, logos – სწავლება, აზრი, სიტყვა) ან ღვთაებრივი წარმოშობის თეორია ერთ-ერთი ყველაზე ძველი მოძღვრებაა. ამ თეორიის წარმომადგენლებს მიაჩნიათ, რომ სახელმწიფო არ წარმოიშვა ადამიანის ძალისხმევით, არამედ ის შექმნილია ღმერთის მიერ. ადამიანები, ხელისუფლება და სახელმწიფო ღმერთის მიერ შექმნილი სიკეთეებია. შესაბამისად, მათი აზრით, **სახელმწიფოს წარმოშობა და არსებობა ღვთაებრივი ნების გამოხატულებაა**. აქედან გამომდინარე **ხელისუფლება მარადიული და მისი შეცვლა დაუშვებელია. ხალხი უნდა დაემორჩილოს ხელისუფალს, რომელიც ღვთის მიერ არის მოვლენილი დედამიწაზე სახელმწიფოს სამართავად.** ეს მოძღვრება გვეუბნება, რომ

[1] ქანთარია გულად, ბაჩილავა სოფიო (2023). სამოქალაქო განათლება. თბილისი. გვ. 7-43, ლევან ახვლედიანი http://mastsavlebeli.ge/?p=3775

ხელისუფალნი მოქმედებენ ღმერთის სახელით, მათი ძალაუფლება ღვთაებრივ ხასიათს ატარებს, ხოლო სახელმწიფოში გამოცემული კანონები ღვთაებრივ სამართლიანობას შეესაბამება. შესაბამისად თეოლოგიური თეორია გამორიცხავს საზოგადოების ნების უზენაესობის პრინციპს.

არსებობდა საყოველთაო რწმენა ძველ ხალხებში, რომ მეფე არის ღმერთის წარმომადგენელი დედამიწაზე. ამდენად, მეფე იღებს თავის უფლებამოსილებას ღმერთისგან და იგი პასუხისმგებელია მხოლოდ ღვთის წინაშე. მეფისადმი მორჩილება დადგენილია ღმერთის მიერ და ამ წესის დაარღვევა არის ცოდვა. მეფე კანონზე მაღლა დგას და არც ერთ სუბიექტს არ აქვს უფლება ეჭვქვეშ დააყენოს მისი ძალაუფლება ან განიკითხოს მისი ქმედებები, რადგან მეფე პასუხისმგებელია მხოლოდ ღმერთთან.

სახელმწიფოს და სახელმწიფოში მოქმედი ინსტიტუტების შექმნა და გაუქმება არ არის დამოკიდებული ხალხზე. რადგან სახელმწიფო ღვთის ქმნილებაა და არა ხალხის, მის არსში გარკვევა არის შეუძლებელი. ადამიანებმა უნდა აღიარონ მეფის ხელისუფლება და მისი მმართველობა, ხოლო მისდამი მორჩილება არის აუცილებელი წესი, რომლის დარღვევა ცოდვად მიიჩნევა.

შესაბამისად, თეოლოგიური თეორია ქადაგებს ღმერთის უზენაესობას სამყაროში, ხოლო კონკრეტულ სახელმწიფოში მეფის ძალაუფლების ლეგიტიმაციის წყარო არის თვით ღმერთი, როგორც შემოქმედი და უმთავრესი ღირებულება.

ძველ სამყაროში სახელმწიფოს წარმოშობის რელიგიურ-მითოლოგიური თეორიები დიდი მრავალფეროვნებით გამოირჩეოდნენ. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით გამოსაყოფია ძველ ეგვიპტური, ბაბილონური, ჩინური თუ ინდური მოძღვრებები. ასე მაგალითად, ხამურაბის კანონებში პირდაპირ წერია მეფის ხელისუფლების ღვთაებრივი წარმოშობის შესახებ: **„ღმერთებმა დაადგინეს მეფე ხამურაბი** შავთავიანების მბრძანებლად ….. **„ადამიანი არის ღმერთის ჩრდილი, მონა არის ადამიანის ჩრდილი, ხოლო მეფე ღმერთის სწორია“**. **ჩინური** მოძღვრების მიხედვით, **იმპერატორი ცის შვილად იწოდებოდა**. სახელმწიფოს ღვთაებრიობის იდეას ზოგიერთი **ძველი ბერძენი ფილოსოფოსიც** ემხრობოდა.

თუმცა, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ამ მოძღვრებამ **შუა საუკუნეებში** შეიძინა, როდესაც დღის წესრიგში საერო და სასულიერო ხელისუფლების ურთიერთმიმართების პრობლემა დადგა როგორც ეკლესიამ, ისე სახელმწიფომ თავიანთ ორმხრივ მეტოქეობაში გამოიყენეს ღვთაებრივი წარმოშობის თეორია. ეკლესია ამტკიცებდა ეკლესიის უზენაესობას სახელმწიფოზე. მეორეს მხრივ, სახელმწიფო, მეფის ღვთაებრივი ბუნების გამო, ხაზს უსვამდა მის უზენაესობას ეკლესიაზე.

ქრისტიანული და ისლამური დოქტრინის მიხედვით, სახელმწიფო, ისევე როგორც ყოველივე ამ ქვეყანაზე ღმერთის შემოქმედების ნაყოფია. ამიტომ, სახელმწიფოს არსსა და ბუნებაში ჩაწვდომა შეუძლებელია, ხოლო **ხელისუფლებისადმი დაუმორჩილებლობა დიდ ცოდვად ითვლება**. მაშინაც კი, თუ მეფე ცუდია, ხალხს არ აქვს უფლება აჯანყდეს მის წინააღმდეგ. ამდენად, ევროპელმა მეფეებმა თავი შეაფარეს ღვთაებრივი წარმოშობის თეორიას, რათა გაემართლებინათ თავიანთი დიქტატურა.

დასკვნის სახით შევეცდებით თეოლოგიური თეორიის შეჯამებას:

- სახელმწიფო შეიქმნა ღმერთის ნებით;
- სახელმწიფო ინსტიტუტები მარადიული, უცვლელი და წმინდაა;
- ამ ინსტიტუტების შექმნა და გაუქმება არ არის ადამიანზე დამოკიდებული;
- ხელისუფლება წარმოადგენს ღმერთის ნების აღმსრულებელს დედამიწაზე.

თეოლოგიური თეორია მოუწოდებს საზოგადოებას:

- აღიარონ მეფეთა ხელისუფლება (ეს დოქტრინა გავრცელებული იყო შუა საუკუნეების დასავლეთ ევროპაში) როგორც წმინდა და ღმერთის ნებისგან მომდინარე;
- არავინ შეეცადოს ღმერთის მიერ დადგენილი წესრიგის შეცვლას.

მეოცე საუკუნეში ეს თეორია კრიტიკის ქვეშ მოექცა, როგორც სახელმწიფოს წარმოშობის არასწორი ახსნა. ახალი, უფრო მეცნიერულ მსჯელობაზე დაფუძნებული თეორიების გაჩენასთან ერთად ეს თეორია დავიწყებას მიეცა. თეოლოგიური თეორიის კრიტიკა:

- პირველი არგუმენტი არის ის, რომ სახელმწიფო არის ადამიანის მიერ შექმნილი და მართული ინსტიტუტი. თანამედროვე პოლიტიკური მოაზროვნეები უარყოფენ იმ მოსაზრებას, რომ ღმერთს კავშირი აქვს სახელმწიფოს შექმნასთან და რომ ღმერთი არჩევს სახელმწიფოს მმართველებს.
- მეორე არგუმენტი არის ის, რომ თეოლოგიური თეორია ბევრ რისკს შეიცავს, რადგან ნახევრად ღვთაებრივი მეფე თავს უფლებას აძლევს თვითნებურად მართოს ქვეყანა, რადგან ის მხოლოდ ღმერთის წინაშეა პასუხისმგებელი და არ არის ვალდებული საზოგადოების აზრი გაითვალისწინოს ცუდი მმართველობის დროსაც კი. ასეთი თეორია მმართველს დესპოტსა და ავტოკრატს ხდის.
- სხვა არგუმენტების მიხედვით, ეს თეორია არამეცნიერულია, რადგან არ ეფუძნება მეცნიერულ არგუმენტაციას, ასევე ის ეწინააღმდეგება საყოველთაოდ მიღებულ კონცეფციას, რომ სახელმწიფოს შექმნა არის ისტორიული ევოლუციის შედეგი და რომ

სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისა და განვითარების უკან დგას მრავალი სხვადასხვა ფაქტორი, მათ შორის რელიგია, ოჯახი, ძალა, პოლიტიკური ცნობიერება და სხვა.[2]

<u>პატრიარქალური თეორია</u> – წარმოიშვა ანტიკურ ხანაში და ფართოდ იყო გავრცელებული ძველ საბერძნეთსა და რომში. მის ფუძემდებლად ევროპაში **არისტოტელე** ითვლება. მისივე თქმით, როგორც ქალები და მამაკაცები ერთიანდებიან ოჯახების შესაქმნელად, ასევე ბევრი ოჯახი ერთიანდება სოფლების შესაქმნელად და მრავალი სოფლის გაერთიანება ქმნის სახელმწიფოს, რომელიც არის თვითკმარი ერთეული. ანუ არისტოტელეს აზრით **სახელმწიფო ოჯახების გამრავლების, გავრცობისა და გაერთიანების შედეგად წარმოიშვა**.

ჩინეთში, სახელმწიფოს, როგორც დიდი ოჯახის თეორია **კონფუციმ** განავითარა. **იმპერატორის ძალაუფლებას ის აიგივებდა მამის ძალაუფლებასთან, ხოლო მმართველისა და ქვეშევრდომების ურთიერთობას – ოჯახურ ურთიერთობასთან, სადაც უმცროსები ყოველთვის უნდა ემორჩილებოდნენ უფროსის ნებას.** რაც შეეხება **მმართველებს, ისინი ვალდებულნი არიან იზრუნონ ხელქვეითებზე, როგორც საკუთარ შვილებზე**.

ინგლისელი იურისტი და ისტორიკოსი **ჰენრი მენი** ასე ხსნის პატრიარქალურ თეორიას: ყველაზე მარტივი ჯგუფი არის ოჯახი, რომელსაც ხელმძღვანელობს უხუცესი მამაკაცი. ოჯახების გაერთიანება ქმნის გვარს ან სახლს. სახლების ერთობლიობა ქმნის ტომს. ტომების გაერთიანება წარმოშობს დიდ გაერთიანებას ანუ სახელმწიფოს.

ამდენად პატრიარქალური თეორია მეფეს მიიჩნევს ხალხის მამად, ხოლო საზოგადოების კეთილდღეობა წარმოუდგენელია მისი პატრიარქალური ზრუნვის გარეშე. მეფე ზრუნავს ქვეშევრდომების დაცვასა და კეთილდღეობაზე. ქვეშევრდომები ვალდებულნი არიან, დაემორჩილონ და პატივი სცენ მეფეს, როგორც საკუთარ მამას. თეორიის ძირითადი იდეის მიხედვით, რომელიც მეფის ხელისუფლების მორჩილებას გულისხმობს, უგულებელყოფილია ადამიანების არჩევანის თავისუფლება და დამოუკიდებლობა. ყველაფერი დამოკიდებულია მეფესა და მის კეთილ ნებაზე, ხოლო ხალხი უნდა იყოს მორჩილი, რათა შედეგად მიიღოს კეთილდღეობა და უსაფრთხოება.

დასკვნის სახით შეიძლება ვთქვათ, რომ **სახელმწიფო თავისებური „დიდი ოჯახია". რომელიც მრავალი პატარა ოჯახისგან შედგება.**
პატრიარქალური თეორიის მიხედვით:

- მონარქი არის საკუთარი ხალხის მამა;
- საზოგადოების კეთილდღეობა წარმოუდგენელია მეფის (მამობრივი) ზრუნვის გარეშე;

[2] https://www.politicalsciencenotes.com/essay/state/theories-on-the-origin-of-state-essay-theories-political-science/1513

- მეფე მოქმედებს ქვეშევრდომების დაცვისა და კეთილდღეობისთვის (როგორც მამა ზრუნავს საკუთარი ოჯახის წევრებისთვის);
- ქვეშევრდომები ვალდებულნი არიან პატივი სცემ და დაემორჩილონ მეფეს, როგორ ოჯახის წევრები საკუთარ მამას.

<u>ორგანული თეორია</u> – XIX საუკუნის მეორე ნახევარში შეიმუშავა ინგლისელმა ფილოსოფოსმა და სოციოლოგმა **ჰერბერტ სპენსერმა**. ამ თეორიის წარმოშობა უკავშირდება საბუნებისმეტყველო დარგების სწრაფ განვითარებას, თუმცა მსგავსი იდეები ჯერ კიდევ **პლატონმა და არისტოტელემ გამოთქვეს, როდესაც სახელმწიფო ადამიანის ორგანიზმს შეადარა**. დარვინიზმის განვითარებამ გამოიწვია ის, რომ ბევრმა იურისტმა და სოციოლოგმა დაიწყეს ბიოლოგიური კანონზომიერებების (ევოლუცია, ბრძოლა არსებობისთვის და სხვა) გავრცობა სოციალურ პროცესებზე.

ორგანული თეორიის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ **სახელმწიფო იქმნება და ვითარდება ბიოლოგიური ორგანიზმის მსგავსად**:
- **ხალხი ქმნის სახელმწიფოს**, როგორც უჯრედები – ცოცხალ ორგანიზმს;
- **სახელმწიფო ინსტიტუტები ანალოგიურია ადამიანის ორგანიზმისა**: მმართველები – თავის ტვინის, კომუნიკაციები (ფოსტა, ტრანსპორტი და სხვა) და ფინანსები – სისხლძარღვთა სისტემის, რომელიც ორგანიზმის ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს, ხოლო მუშები და გლეხები (მწარმოებლები) – ხელებს.
- სახელმწიფოებს, ისევე როგორც ცოცხალ ორგანიზმებს შორის არსებობს კონკურენცია. **ბუნებრივი გადარჩევის შედეგად იმარჯვებს უძლიერესი და ყველაზე ორგანიზებული.** მაგ., რომის იმპერია, ბრიტანეთის იმპერია ან აშშ. ბუნებრივი გადარჩევის პირობებში სახელმწიფო იხვეწება და ყველაფერ უსარგებლოს თავიდან იშორებს. მაგ., აბსოლუტური მონარქია, ხალხისგან მოწყვეტილი ეკლესია და სხვა.

<u>ფსიქოლოგიური თეორია</u> – ჩამოაყალიბეს პოლონელმა იურისტმა და სოციოლოგმა პეტრაჟევსკიმ და ფრანგმა სოციოლოგმა ჟან გაბრიელ ტარდმა ზიგმუნდ ფროიდის ფსიქოლოგიის საფუძველზე. ამ თეორიის მიხედვით, **სახელმწიფო წარმოიშვა ადამიანის ფსიქიკის განსაკუთრებული თვისებების შედეგად.** ამ თვისებებში იგულისხმება:
- უმრავლესობის სურვილი იყოს დაცული და დაემორჩილოს უფრო ძლიერს;
- ძლიერი ინდივიდების სურვილი ბრძანებლობდნენ სხვა ადამიანებზე;
- ძლიერი ინდივიდების უნარი იქონიონ ფსიქოლოგიური გავლენა მასებზე და დაუმორჩილონ ისინი საკუთარ ნებას;
- ზოგიერთი ინდივიდის სურვილი არ დაემორჩილოს საზოგადოებას, წინააღმდეგობა გაუწიოს ხელისუფლებას, ჩაიდინოს დანაშაული და ა.შ. სახელმწიფოს ვალია ამ კატეგორიის ადამიანების განეიტრალება.

ფსიქოლოგიური თეორიის ავტორები მიიჩნევენ, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების წინამორბედად შეიძლება ჩაითვალოს გვაროვნული საზოგადოების ელიტა – ბელადები, შამანები, ქურუმები, რომლებიც საკუთარი ფსიქიკის თავისებურებებიდან გამომდინარე ძლიერ ზეგავლენას ახდენდნენ საზოგადოების სხვა წევრებზე.

<u>ძალადობის თეორია</u> – როგორც სახელმწიფოს წარმოშობის მთავარი ფაქტორი ჯერ კიდევ უძველეს წარსულში ჩაისახა. ერთ-ერთი პირველი, ვინც შექმნა ამგვარი მოძღვრება იყო ჩინელი სახელმწიფო მოხელე **შან იანი**, რომელიც ძვ.წ. IV საუკუნეში მოღვაწეობდა. XIX საუკუნეში ძალადობის თეორია მეცნიერულ დონეზე **დიურინგმა** (გერმნელი ფილოსოფოსი), **გუმპლოვიჩმა** (ავსტრიელი სამართალმცოდნე და სოციოლოგი) და **კაუცკიმ** (გერმანელი ფილოსოფოსი) დაამუშავეს.

სახელმწიფოს წარმოშობის მთავარ მიზეზად ისინი თვლიდნენ დაპყრობას, ძალადობასა და ერთი ტომის მიერ სხვების დამორჩილებას. ზოგიერთ შემთხვევაში, ამგვარი მიზეზები **გარეშე ხასიათს ატარებდნენ (გარედან მოხვეული ძალადობა)**, ხოლო, ზოგ შემთხვევაში ძალადობა **საზოგადოების შიგნით წარმოიშობოდა (შინაგანი ძალადობა).** შინაგანი ძალადობის დროს საზოგადოების ერთი ჯგუფი ძალადობრივი გზით იმორჩილებდა უმრავლესობას. გარეშე ძალადობისას სახელმწიფოს არსებობა აუცილებელი იყო დაპყრობილი ხალხებისა და ტერიტორიების სამართავად.

როგორც წესი ძალადობა გამოიხატებოდა ძლიერი უმცირესობის მიერ მატერიალური ფასეულობების მითვისებაში:

- ხარკის აკრეფაში;
- მმართველთა ტერიტორიების გაფართოებაში;
- მიწების შემოღობვასა და გლეხების ტერიტორიებიდან აყრაში;
- სხვა ფორმის ძალადობაში.

ძალადობის თეორიის გასამყარებლად მის ავტორებს მოჰყავდათ რომის იმპერიის, მონღოლთა იმპერიის, დიდი ბრიტანეთის და სხვათა მაგალითები.

<u>ირიგაციული (ჰიდრავლიკური) თეორია</u> – შეიმუშავა გერმანელმა მეცნიერმა **კარლ ავგუსტ ვიტფოგელმა**. ამ თეორიის მიხედვით, **სახელმწიფოს წარმოშობის მიზეზი გახდა ის, რომ დიდი მდინარეების (ნილოსი, ტიგროსი და ევფრატი, იანძი და ხუანხე, ინდი და განგი) ნაპირებზე მიწათმოქმედების წარმართვამ კოლექტიური შრომა მოითხოვა.**

ცალკეულ გლეხს ან ადამიანთა მცირე ჯგუფს არ შეეძლო დიდი მდინარეების რესურსების დამოუკიდებლად გამოყენება. ამისთვის აუცილებელი იყო მთელი მოსახლეობის მობილიზაცია, რომელიც ამ მდინარეების გასწვრივ ცხოვრობდა. სწორედ ამ მობილიზაციისთვის საჭირო გახდა სახელმწიფოს ჩამოყალიბება, რომლის ინსტიტუტები უზრუნველყოფდნენ ყველა იმ სამუშაოს ჩატარებას, რომელიც მოსავლის მოყვანას გულისხმობდა. ამგვარი მობილიზაციისთვის სახელმწიფო იძულებული იყო გაეტარებინა მკაცრად ცენტრალიზებული პოლიტიკა, რაც შემდეგში გამოიხატებოდა: ის იყო მმართველიც, განმანაწილებელიც და აღმწერიც. ამგვარ ფაქტორებს ხელისუფლება უკიდურესს დესპოტიზმამდე მიჰყავდა. **ირიგაციული თეორიიდან გამომდინარე, შეიძლება იმ დასკვნამდეც მივიდეთ, რომ გეოგრაფიულ და კლიმატურ ფაქტორებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდა სახელმწიფოს გაჩენისთვის.**

ეკონომიკური თეორიის – ფუძემდებლებად გვევლინებიან **კარლ მარქსი** და **ფრიდრიხ ენგელსი**. ამ თეორიის მიხედვით, **სახელმწიფო ჩამოყალიბდა პირველყოფილი საზოგადოების ეკონომკური განვითარების შედეგად**, როდესაც ნადირობა-თევზაობასა და შემგროვებლობაზე დამყარებული ადამიანთა ყოფა-ცხოვრება მწარმოებლურ ეკონომიკაზე გადავიდა, გაჩნდა შრომითი ურთიერთობები და ცალკეული პროფესიები, გაიზარდა პროდუქციის წარმოების ტემპი და რაოდენობა, გაფართოვდა ვაჭრობა, დაგროვდა დოვლათი. პირველ ეტაპზე მნიშვნელოვანი გახდა შრომის დანაწილება, რაც გულისხმობდა მიწათმოქმედების, ხელოსნობის, ვაჭრობის და სხვა სფეროების განვითარებას. ამ პროცესის შედეგად ადამიანები დაიყვნენ ერთის მხრივ ექსპლუატატორ ანუ დამსაქმებელ, წარმოების საშუალებების მქონე, ხოლო მეორეს მხრივ ექსპლუატირებულ ანუ დასაქმებულ, პროდუქციის მწარმოებელ კლასებად. შესაბამისად გაჩნდა მდიდართა და მათზე დამოკიდებული ღარიბთა ფენები ან როგორც ზოგიერთი ავტორი უწოდებს, წარმოიშვა „მჩაგვრელები“ და „ჩაგრულები“. შედეგად შეიქმნა სახელმწიფო კერძო საკუთრების დაცვისა და ძალაუფლების შენარჩუნების მიზნით სახელმწიფო (მემარჯვენე ავტორების პოზიცია), ან იმისთვის, რომ სახელწმიფომ უზრუნველყოს ადამიანების თანასწორი წვდომა რესურსებზე (მემარცხენე ავტორების პოზიცია).

ეკონომიკური თეორია გვეუბნება, რომ ეკონომიკური განვითარების შედეგად რთულდება საზოგადოებრივი ურთიერთობები, მისი წარმოებითი და განმანაწილებელი სფეროები, მისი „საერთო საქმეები”. ეს კი მოითხოვს მმართველობის დახვეწას, რასაც სახელმწიფოს ჩამოყალიბებამდე მივყავართ.

ამ თეორიის მიხედვით, სახელმწიფო წარმოიშობა შემდეგ ფაქტორებს ეფუძნება:

- გაჩნდა შრომის დანაწილების პრინციპი (მიწათმოქმედება, მესაქონლეობა, ხელოსნობა, ვაჭრობა);

- წარმოიშვა ჭარბი პროდუქტი;
- სხვისი შრომის მითვისების გამო საზოგადოება დაიყო კლასებად – ექსპლუატატორებად და ექსპლუატირებულებად;
- წარმოიშვა კერძო საკუთრება და ხელისუფლება;
- ექსპლუატატორთა ბატონობის შესანარჩუნებლად შეიქმნა ძალადობის სპეციალური მექანიზმი სახელმწიფოს სახით.

<u>რასობრივი თეორია</u> – შექმნა ფრანგმა სოციოლოგმა **ჟოზეფ გობინომ**. ამ თეორიის მიხედვით, **კაცობრიობა დაყოფილია მაღალ და დაბალ რასებად. პირველნი მოწოდებულნი არიან იბატონონ, ხოლო მეორენი ბრმად დაემორჩილონ მათ.** გობინოს აზრით, სახელმწიფოს გაჩენა აუცილებელია ერთი რასის მუდმივი ბატონობის უზრუნველსაყოფად სხვა რასებზე.

<u>საზოგადოებრივი ხელშეკრულების თეორია</u> – წარმოიშვა XVII – XVIII საუკუნეებში და მიმართული იყო წოდებრივი სახელმწიფოს წინააღმდეგ, რომელშიც გამეფებული იყო კანონის წინაშე უთანასწორობა და უმცირესობის (მმართველი ფენების) სრული ბატონობა უმრავლესობაზე. ამ თეორიის შემქმნელები იყვნენ: **ჯონ ლოკი** და **თომას ჰობსი** – ინგლისელი ფილოსოფოსები; **ჟან ჟაკ რუსო** – ფრანგი განმანათლებელი.

საზოგადოებრივი ხელშეკრულება აღნიშნავს თეორიათა ჯგუფს, რომლებიც ცდილობენ ახსნან, თუ რატომ აყალიბებენ და იცავენ ადამიანები სახელმწიფოებსა და საზოგადოებრივ წესრიგს. **საზოგადოებრივი ხელშეკრულების თეორია ეყრდნობა „ბუნებითი სამართალის" ცნებას რაც იმას ნიშნავს, რომ ყველა ადამიანს გააჩნია ღმერთისგან ან ბუნებისგან მონიჭებული ბუნებრივი უფლებები, რომლის ძალითაც ადამიანები თავისუფალნი და თანასწორნი არიან**.

საზოგადოებრივი ხელშეკრულების იდეის მიხედვით, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ჩამოყალიბების ამხსნელ ყველა თეორიაში **საწყისი წერტილი არის ადამიანთა მდგომარეობა იმ პერიოდში, რომლის დროსაც არ არსებობს რაიმე სახის საზოგადოებრივი წესრიგი, ამ მდგომარეობას „ბუნებით მდგომარეობას" უწოდებენ**. ამ მდგომარეობაში **ინდივიდის ქმედებები მხოლოდ მისი ძალის ზომითა და სინდისითაა შეზღუდული**. ადამიანს ბუნებით მდგომარეობაშიც აქვს ისეთი თანდაყოლილი ფუნდამენტური უფლებები, როგორიცაა **სიცოცხლის, თავისუფლების, კეთილდღეობის უფლება. თუმცა ბუნებით მდგომარეობაში ამ უფლებების დაკარგვის ალბათობა ძალზე დიდია.** ადამიანური ბუნებიდან გამომდინარე, ყოველთვის გამოჩნდებიან ისეთნი, ვინც იოლად გასცდებიან საკუთარი თავისუფლების ფარგლებს და სხვათა ბუნებითი უფლებების შეზღუდვას შეეცდებიან. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, **ბუნებით მდგომარეობაში ხელისუფლება და მმართველობა არ არსებობს**. ამიტომ ადამიანებს საკუთარი ბუნებითი უფლებების დაცვა თავად უწევთ. ძნელი წარმოსადგენი არ არის, რომ

ბუნებით მდგომარეობაში ადამიანთა მშვიდობიანი თანაცხოვრება და მათი უნივერსალური უფლებები დიდი რისკის ქვეშაა.

საზოგადოებრივი ხელშეკრულების იდეა გულისხმობს იმას, რომ **ადამიანები ნებაყოფლობით ამბობენ უარს გარკვეული უფლებებისა და ძალაუფლებების გამოყენებაზე და მათ სახელმწიფოს გადასცემენ, სანაცვლოდ კი, კანონის ძალით, უსაფრთხოებასა და წესრიგს იღებენ**.

სართო საწყისი წერტილის მიუხედავად, **ჰობსი, ლოკი და რუსო საკმაოდ განსხვავებულ დასკვნებამდე მივიდნენ**. **ჰობსი ძლიერი და ავტორიტარული მონარქიის მხარდამჭერი იყო, ლოკი მხარს ლიბერალურ მონარქიას უჭერდა, ხოლო რუსო - ლიბერალურ რესპუბლიკას**. მათი შრომები კონსტიტუციური მონარქიის, ლიბერალური დემოკრატიისა და რესპუბლიკანიზმის საძირკველს წარმოადგენენ.

ჰობსის საზოგადოებრივი ხელშეკრულება

ჰობსის მოსაზრებით, პოლიტიკური **საზოგადოების შექმნამდე ადამიანები ბუნებრივ მდგომარეობაში ცხოვრობდნენ, სადაც არ არსებობდა კერძო საკუთრება, ზუსტი განსხვავება „ჩემსა“ და „შენს“ შორის და არც სამართალი**. მათი მოქმედება ეგოიზმით იყო ნაკარნახევი და ყველას თვითგადარჩენის პრინციპი ამოძრავებდა. ჰობსის აზრით, ეს იყო „**ომი ყველასი ყველას წინააღმდეგ**“. მუდმივი შიშის მდგომარეობამ დღის წესრიგში ამ ვითარებიდან თავის დაღწევის აუცილებლობა დააყენა. მაშასადამე, ჰობსის მოსაზრებით, **იმ ადამიანთა მთავარი მიზანი, რომელთაც საკუთარ თავს ლაგამი ამოსდეს, თვითგადარჩენაზე ზრუნვა იყო**. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მათ სურდათ თავი დაეღწიათ „უბადრუკი საომარი მდგომარეობისათვის“, რომელიც საერთო ხელისუფლების არარსებობის პირობებში ადამიანთა ბუნებრივი ლტოლვების გარდაუვალ შედეგს წარმოადგენდა.

ჰობსის აზრით, **ბუნებრივ კანონებს (იგი მათ აიგივებს მორალურ კანონებთან: მიუკერძოებლობა, სამართლიანობა, თავმდაბლობა, სიკეთე) არ ძალუძთ ადამიანთა უსაფრთხოების გარანტნი გახდნენ, რადგან ამ კანონებს ადამიანები სურვილის შესაბამისად მიჰყვებიან**. მისი შეხედულებით, უსაფრთხოების გარანტიების შექმნა არც **ადამიანთა მცირერიცხოვან გაერთიანებებს შეუძლიათ.** პრობლემის გადაწყვეტა მხოლოდ ერთი გზით შეიძლებოდა: **მთელ ხელისუფლებას ერთი ადამიანის ან ადამიანთა კრების ხელში უნდა მოეყარა თავი.** მას უნდა განესახიერებინა თითოეული პიროვნება, ჰქონოდა სათანადო ნდობა

ჰობსი **წესრიგის საჭიროებას თავისუფლების სურვილზე მაღლა აყენებს, იგი სუვერენს ფართო უფლებებს ანიჭებს.** მისი აზრით, არისტოკრატიული მმართველობა უვარგისი და მერყევია, დემოკრატია სიტყვით ბატონობს, საქმით კი დემაგოგებისაგან შემდგარი არისტოკრატიაა, **გამოსავალს ჰობსი აბსოლუტურ მონარქიაში ხედავს.**

ლოკის საზოგადოებრივი ხელშეკრულება

ინგლისელი განმანათლებელი ჯონ ლოკი, ჰობსის მსგავსად, სახელმწიფოს საფუძვლად ხელშეკრულებას მიიჩნევდა. მისი დამოკიდებულება ბუნებრივ მდგომარეობასთან არსებითად განსხვავებულია. **მისი აზრით, ბუნებრივი მდგომარეობა არ არის „ომი ყველასი ყველას წინააღმდეგ", ამ დროს ადამიანები იყვნენ სრულიად თავისუფალნი საკუთარ მოქმედებაში, ასევე – განეკარგათ თავიანთი თავი და ქონება. ეს იყო თანასწორობის მდგომარეობა,** რომლის დროსაც ყოველგვარი ხელისუფლება და იურისდიქცია საერთოა. მართალია, ადამიანს განუსაზღვრელი თავისუფლება ჰქონდა, **მაგრამ არ ჰქონდა სხვა ადამიანის მოკვლის უფლება.** რაკი ბუნებრივი კანონები ღვთაებრივი წარმომავლობისაა და ყველა ადამიანს თანაბრად ავალდებულებს, არ ხელყოს სხვისი სიცოცხლე, თავისუფლება და საკუთრება.

ლოკი თვლის, რომ ერთადერთი გზა, რომლითაც ადამიანი უარს იტყოდა ბუნებრივ თავისუფლებაზე და საკუთარ თავს პოლიტიკურ ლაგამს ამოსდებდა, ეს იყო სხვებთან გაერთიანება ხელშეკრულების საფუძველზე. ახლად შექმნილი პოლიტიკური ორგანიზმი სახელმწიფოდ იწოდებოდა. **რაკი აღნიშნული გაერთიანება მისმა თითოეულმა წევრმა შექმნა, ყოველი მათგანი ვალდებულია დაემორჩილოს მის ნებას, თუკი ბუნებრივ მდგომარეობაში ადამიანი ფართო უფლებებით სარგებლობდა, რამ აიძულა ის, უარი ეთქვა თავისუფლებაზე და სხვა ძალის ხელმძღვანელობას დამორჩილებოდა?**

ლოკის შეხედულებით, ამას შემდეგი მიზეზები ჰქონდა:

- **ბუნებრივ მდგომარეობაში არ არსებობდა საერთო თანხმობით დადგენილი კანონი,** ადამიანები საკუთარი ინტერესებით ხელმძღვანელობდნენ.
- **არ არსებობდა მცოდნე და ობიექტური სასამართლო**, ხშირი იყო მიკერძოება და დაუდევრობა, განსაკუთრებით მაშინ, როცა საქმე უცხო ადამიანს ეხებოდა.
- **არ არსებობდა სათანადო ძალა, რომელსაც შეეძლო დაეცვა სამართლიანი განაჩენი და სისრულეში მოეყვანა ის**.

გამომდინარე აქედან, ადამიანების მდგომარეობა არ იყო სტაბილური, **მხოლოდ ბუნებრივი კანონები უსაფრთხოებას ვერ უზრუნველყოფდა**. ეს ადამიანებს უბიძგებდა გაერთიანებულიყვნენ პოლიტიკურ საზოგადოებაში, რომელიც დაიცავდა მათ სიცოცხლეს, თავისუფლებასა და საკუთრებას.

რუსოს საზოგადოებრივი ხელშეკრულება

ფრანგმა განმანათლებელმა ჟან-ჟაკ რუსომ საზოგადოებრივი ხელშეკრულების თეორია ახალ საფეხურზე აიყვანა და მას სპეციალური ნაშრომი მიუძღვნა. რუსო თავის წიგნში

,,საზოგადოებრივი ხელშეკრულება" ამტკიცებს: **იმისათვის, რომ ადამიანებმა თავი დააღწიონ თავიანთ პირველყოფილ ბუნებრივ მდგომარეობას და სიძნელეებს, მას ერთიანი ძალა უნდა დაუპირისპირონ, უნდა იპოვონ ასოციაციის, ანუ საზოგადოებრივი გაერთიანების, ისეთი ფორმა, რომელიც საერთო ძალებით, ერთიანი იმპულსით და შეთანხმებულად დაიცავენ და გაუფრთხილდებიან თითოეული წევრის პირად და ქონებრივ მდგომარეობას.**

რუსოს მიხედვით, თითოეულის **გაერთიანება ყველასთან არ გამოიწვევს სხვისადმი დაქვემდებარებას და ინარჩუნებს იმავე თავისუფლებას, რაც მას მანამდე ჰქონდა.** ხელშეკრულების შედეგად ქვეყანაში იქმნება საზოგადოებრივი გაერთიანება, ასოციაციის ესა თუ ის ფორმა. ასოციაციის წევრი უხმოდ ექვემდებარება საერთო ნებას, სანამ არ დაირღვევა საზოგადოებრივი ხელშეკრულება. **ხელშეკრულების დარღვევის შედეგად თითოეული პიროვნება იბრუნებს თავის საწყის უფლებამოსილებას, ბუნებრივ თავისუფლებას. საერთო ნების შექმნისას ასოციაციის წევრები სარგებლობენ ერთი და იმავე პირობებით, ამიტომ არავისათვის იქნება სასარგებლო, დაუმძიმოს მდგომარეობა სხვას.** რუსოს აზრით, ასოციაცია, საზოგადოებრივი ხელშეკრულების დარღვევის შემთხვევაში, ტირანულ ხასიათს მიიღებს.

ასოციაციაში ადამიანები (წევრები) ერთიანობას ქმნიან, სადაც თითოეული წევრი მთელის განუყოფელი ნაწილია. **ასოციაცია ქმნის "სამოქალაქო საზოგადოებას", რომელსაც ეწოდება რესპუბლიკა** და თავის წევრთა მიერ იწოდება სახელმწიფოდ. ასეთი საზოგადოების წევრებს კოლექტიურად ხალხი ეწოდება, თითოეულ მათგანს კი – "მოქალაქე", რომელიც სუვერენული ხელისუფლების ნაწილს ფლობს და თვით კი წარმოადგენს ქვეშევრდომს, რადგან იგი ექვემდებარება სახელმწიფოს მიერ მიღებულ კანონებს.

რუსოს საზოგადოებრივი ხელშეკრულების საბოლოო მიზანი არის ინდივიდთა განუსხვისებელი ბუნებითი უფლებების განმტკიცება. ეს უფლებებია: **ინდივიდის სიცოცხლე, თავისუფლება, საკუთრება და სახალხო უშიშროების დაცვა.** სწორედ ამ მიზნითაა, რომ ადამიანები ქმნიან ასოციაციას, რომელიც წარმოადგენს საზოგადოებრივი პიროვნების ანუ ,,მე-ს" ზნეობრივ და კოლექტიურ ორგანიზმს.

რუსოს აზრით, **ადამიანები ბუნებრივად იბადებიან თავისუფალნი და თანასწორნი**. მისი ,,საზოგადოებრივი ხელშეკრულების" პირველი წიგნის პირველი თავი სწორედ ასე იწყება: ,,ადამიანი დაბადებულია თავისუფალი, ამავე დროს კი იგი ყველგან ბორკილებშია". სწორედ ამ **,,ბორკილის" მოხსნას მოითხოვს რუსო,** როცა ასაბუთებს ადამიანთა შორის ხელშეკრულების დადების გზით საზოგადოებრივი პიროვნების კოლექტიურ ,,მე-ს" შექმნას. **რუსოსთვის საზოგადოებრივი ხელშეკრულებით შექმნილი ერთობა უნდა იყოს რესპუბლიკა - ანუ ხელისუფლება კონსტიტუციით განსაზღვრული და შეზღუდული უფლებებით.**

საზოგადოებრივი ხელშეკრულების არსი

საზოგადოებრივი ხელშეკრულების თეორიის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფოს საფუძვლად უდევს ე.წ. „საზოგადოებრივი ხელშეკრულება", რომელიც შემდეგ დებულებებს მოიცავს:

- პირველყოფილ სისტემაში არ არსებობდა სახელმწიფო. **საზოგადოება იმყოფებოდა „ბუნებრივ მდგომარეობაში"**, რომელიც სხვადასხვა ავტორებს განსხვავებულად ესმოდათ (განუსაზღვრელი პირადი თავისუფლება, „ყველას ომი ყველას წინააღმდეგ", საყოველთაო კეთილდღეობა – „ოქროს ხანა" და სხვა);
- თითოეული ადამიანი მხოლოდ საკუთარი ინტერესებით ხელმძღვანელობდა და არ ითვლისწინებდა – სხვების ინტერესებს, რაც იწვევდა „ყველას ომს ყველას წინააღმდეგ", რომლის შედეგად **არაორგანიზებულ საზოგადოებას შეეძლო საკუთარი თავის განადგურება**;
- ეს რომ არ მომხდარიყო, **ადამიანებმა გააფორმეს ერთმანეთთან „საზოგადოებრივი ხელშეკრულება"**, რომლის ძალითაც, **ურთიერთგადარჩენის საფასურად, თითოეული მათგანი უარს ამბობდა თავისი ინტერესების ნაწილზე**;
- ამ ხელშეკრულების შედეგად წარმოიშვა **ინტერესთა შეთანხმების, ურთიერთთანაცხოვრების, ურთიერთდაცვის ინსტიტუტი**, რომელსაც სახელმწიფო განასახიერებს;

საზოგადოებრივი ხელშეკრულების თეორიას შემდეგ შედეგები ჰქონდა:

- **საფუძველი გამოეცალა თეოლოგიურ და პატრიარქალურ შეხედულებებს** სახელმწიფოს შექმნის შესახებ. მათთან ერთად **დაიმსხვრა მითი ხელისუფლების სიწმინდის და უცოდველობის შესახებ**. მოქალაქეებს საშუალება მიეცათ გავლენა მოეხდინათ ხელისუფლებაზე;
- გადაიდგა ნაბიჯი **სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისკენ**;
- ფაქტიურად შეიქმნა **სახალხო სუვერენიტეტის იდეა**, რომელისც გულისხმობდა შემდეგს – **ხელისუფლება ხალხისგან მომდინარეობს** და მას ეკუთვნის;
- **სახელმწიფო სტრუქტურები** და ხელისუფლება არ არსებობენ თავისთავად, არამედ **უნდა ემსახურებოდნენ ხალხის ინტერესებს** და იყვნენ მის სამსახურში;
- ამ თეორიამ ფაქტიურად მოუმზადა ნიადაგი **რესპუბლიკური სისტემის ჩამოყალიბებას**;
- „საზოგადოებრივი ხელშეკრულების" მიხედვით, ხალხსა და სახელმწიფოს აქვთ **ურთიერთვალდებულებები** – ხალხი იცავს კანონებს, იხდის გადასახადებს, იხდის სამხედრო და სხვა სახის მოვალეობებს. სახელმწიფო არეგულირებს ადამიანთა შორის ურთიერთობებს, სჯის დამნაშავეებს, ქმნის ადამიანთა ცხოვრებისა და მოღვაწეობისთვის აუცილებელ პირობებს და იცავს მოქალაქეებს გარეშე საფრთხისგან.

რა არის სახელმწიფო?

წიგნიდან – ენდრიუ ჰეივუდი “პოლიტიკა”

სახელმწიფოს დაღი ადამიანის ლამის ყოველგვარ საქმიანობას ატყვია: აღზრდა-განათლებიდან მოყოლებული, ყოფის ყველა სფეროს – ეკონომიკას, სოციალურ კეთილდღეობას, საოჯახო ატმოსფეროსა თუ თავდაცვას. სახელმწიფო ყველაფერს საზღვრავს და აკონტროლებს, ზედამხედველობს და წარმართავს, თაოსნობს და მოძღვრავს – ჩვეულებრივ, ცხოვრების ყველაზე კერძო და ინტიმური საკითხებიც კი (ქორწინება-განქორწინება, აბორტი, სარწმუნოება) საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოს “საზრუნავი” ხდება ხოლმე. ამიტომ სულაც არაა გასაკვირი, რომ პოლიტიკა ხშირად ესმით როგორც “სახელმწიფოს შესწავლა”, ანუ სახელმწიფოს რაობის კვლევა; იდეოლოგიური დავა-კამათიცა და პარტიული პოლიტიკაც მუდამ ამ საკითხებს უტრიალებს: ბოლო-ბოლო, რა ევალება სახელმწიფოს და რა რჩება გასაკეთებელი ცალკეულ პიროვნებას, ან ამა თუ იმ საზოგადოებრივ ჯგუფს? პოლიტიკური ანალიზისათვის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემად კი სახელმწიფო ძალაუფლების არსის განსაზღვრა იქცა.

რა სხვაობაა სახელმწიფოსა და ხელისუფლებას შორის?

ყველაზე მნიშვნელოვანი აქ მაინც “სახელმწიფოსა” და “ხელისუფლების” ცნებებს შორის სხვაობაა (არადა, მათ ხშირად ურევენ ერთმანეთში)

ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს შემდეგი ნიშან-თვისებანი განასხვავებთ:

- **“სახელმწიფო” უფრო მეტია, ვიდრე “ხელისუფლება”** – იგი რთული კავშირია, რომელიც საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა ინსტიტუტს მოიცავს და ქვეყნის ყველა მოქალაქეს აერთიანებს; ხელისუფლება კი სახელმწიფოს მხოლოდ ერთი შემადგენელი ნაწილია.
- **სახელმწიფო დროში გაწელილი, შეიძლება ითქვას, უწყვეტი ფენომენია. ხელისუფლება – დროებითია:** მთავრობები მოდიან და მიდიან, მმართველობის სისტემებიც იცვლებიან და იხვეწებიან.
- **ხელისუფლება მხოლოდ საშუალებაა, რითაც სახელმწიფოს პოლიტიკა ცხოვრებაში ხორციელდება.** ამ საქმეში ხელისუფლება ქვეყნის “გონია” და იგი სახელმწიფოს არსებობას ახანგრძლივებს.
- **სახელმწიფო განუპიროვნებელ ნებას ამკვიდრებს** – მისი დაწესებულებების თანამშრომლები მოხელეებად ირჩევიან და იწვრთნებიან, და როგორც წესი, პოლიტიკურად მიუკერძოებელნი უნდა დარჩნენ, რათა სახელმწიფო დაწესებულებები არსებული ხელისუფლების იდეოლოგიურ აღტკინებას არ აყვეს.
- **სახელმწიფო, თეორიულად მაინც, საზოგადოების მუდმივ ინტერესებს გამოხატავს: ანუ – საერთო, საყოველთაო ნებას; ხელისუფლება კი იმათ მომხრეთა სიმპათიებს,** ვინც ამჟამად იმყოფება ქვეყნის სათავეში.

სახელმწიფო – პოლიტიკური გაერთიანებაა, რომელიც დამოუკიდებელ იურისდიქციას ავრცელებს გარკვეულ ტერიტორიულ საზღვრებში და ხელისუფლებას მუდმივმოქმედი ინსტიტუციების მეშვეობით ახორციელებს; ეს ის დაწესებულებებია, რომლებიც "საჯაროა" იმდენად, რამდენადაც სწორედ ისინი აგებენ პასუხს საზოგადოებრივი ცხოვრების კოლექტიურ ორგანიზებაზე და საზოგადოების მიერვე ფინანსდებიან.

სახელმწიფოს განმარტება[3]

სამართლის თეორიაში - საზოგადოების ორგანიზაციის გარკვეული მეთოდი, პოლიტიკური სისტემის ძირითადი ელემენტი, საჯარო პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია, რომელიც ვრცელდება მთელ საზოგადოებაზე, გამოდის საზოგადოების ოფიციალურ წარმომადგენლად და აუცილებელ შემთხვევებში ეყრდნობა იძულების ზომებსა და მეთოდებს. სახელმწიფოს, როგორც საზოგადოების მმართველ სისტემას, აქვს შიდა სტრუქტურა და სპეციალური ორგანოები საკუთარი უფლებამოსილების რეალიზაციისათვის.

კონსტიტუცური სამართლის მიხედვით - ხელისუფლების ოფიციალური ორგანოების ერთობლიობა (მთავრობა, პარლამენტი, სასამართლოები და ა.შ.), რომლებიც მოქმედებენ ქვეყნის, ან ფედერაციის სუბიექტის მასშტაბით.

როგორც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი სახელმწიფო საერთაშორისო ურთიერთობების მთავარი მონაწილეა. სახელმწიფოს აუცილებელი ნიშნებია: სუვერენიტეტი, ტერიტორია, მოსახლეობა, დიპლომატიური აღიარება, შიდა სახელისუფლებო ორგანიზაცია (მთავრობა) და შინაგანი ნდობა ანუ მოსახლეობის ერთგულება საკუთარი ქვეყნისადმი. სახელმწიფოს ფუნქციები იყოფა ორ ძირითად ჯგუფად:

1. საშინაო ფუნქციები, რომელიც გულისხმობს სამართლებრივი წესრიგის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, საკუთრებისა და მოქალაქეთა სხვა უფლებების დაცვას, აგრეთვე ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ, ეკოლოგიურ და იდეოლოგიურ ფუნქციებს;
2. საგარეო ფუნქციებში კი შედის მშვიდობის შენარჩუნება და მშვიდობიანი თანაარსებობა, საქმიანი პარტნიორობისა და თანამშრომლობის უზრუნველყოფა და სახელმწიფო სუვერენიტეტის დაცვა გარეშე ხელყოფისაგან.

სახელმწიფოს ტიპოლოგია

მმართველობის ფორმების მიხედვით სახელმწიფოს ორი ძირითადი ფორმა არსებობს – **მონარქია** და **რესპუბლიკა**. მონარქია, თავის მხრივ, შეიძლება იყოს აბსოლუტური და კონსტიტუციური; ხოლო რესპუბლიკა – საპარლამენტო და საპრეზიდენტო.

[3] http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=6&t=6620

სახელმწიფო მოწყობის ფორმის მიხედვით სახელმწიფო შეიძლება იყოს **უნიტარული** და **ფედერაციული**, ხოლო რეჟიმის მიხედვით – **დემოკრატიული**, **ავტორიტარული** და **ტოტალიტარული**.

ცივილიზაციური თვალსაზრისით, სახელმწიფოები შეიძლება იყოს: **აღმოსავლური**, **დასავლური**, **შერეული**; **ძველი**, **შუა საუკუნეების**, **თანამედროვე**; **ინდუსტრიამდელი**, **ინდუსტრიული**, **პოსტინდუსტრიული** და ა. შ.

ფორმაციული მიდგომით, სახელმწიფოთა ძირითადი ტიპებია: **მონათმფლობელური**, **ფეოდალური**, **კაპიტალისტური**, **სოციალისტური**.

საერთაშორისო ურთიერთობების კუთხით უფრო საინტერესოა სახელმწიფოების დაყოფა ზესახელმწიფოებად, **დიდ**, **საშუალო** და **პატარა** ქვეყნებად. გარდა ამისა, გამოყოფენ ურჩ, კვაზი და არშემდგარ სახელმწიფოებს.

სახელმწიფოს ადგილი და როლი

სახელმწიფოს როლი სხვადასხვა თეორიულ სკოლებში[4]

კაცობრიობამ გაიარა პერიოდი ველური, არაორგანიზებული თემური წყობილებიდან, სახელმწიფოების ეპოქამდე. დღევანდელი მსოფლიო უკვე სხვადასხვა სახელმწიფოთა ერთობლიობას წარმოადგენს. პლანეტა გეოგრაფიულად და პოლიტიკურად სხვადასხვა ქვეყნების იურისდიქციას განეკუთვნება. მსოფლიოს მოსახლეობის ძირითადი ნაწილი რომელიმე ხელისუფლების გამგებლობის ქვეშ ექცევა და იმ ხელისუფლების მიერ დადგენილ წესრიგს ექვემდებარება. თუკი დავუშვებთ რომ ხელისუფლების წყარო ხალხია, სახელმწიფო აპარატი, მისი შემადგენელი ინსტიტუტებითა და საჯარო მოხელეებით, ხალხს უნდა ემსახურებოდეს, მის ნება-სურვილს გამოხატავდეს და მოსახლეობის მიერ გადახდილი თანხით ფინანსდებოდეს, ისმის შეკითხვა:

რა უნდა აკეთოს სახელმწიფომ, რა ფუნქცია-ამოცანები უნდა შეასრულოს და რა მიანდოს კერძო პირთ? ანარქისტების გარდა, რომელნიც სახელმწიფოს იმთავითვე ბოროტ და უსარგებლო წარმონაქმნად სახავდნენ, ყველა სხვა პოლიტიკური ხედვა მას უცილობლად მიიჩნევს. სახელმწიფოს სხვადასხვა ფორმათა შორისაა:

- მინიმალისტური სახელმწიფო
- პროგრესირებადი სახელმწიფო

[4] წიგნიდან – ენდრიუ ჰეივუდი "პოლიტიკა"

- სოციალ-დემოკრატიული სახელმწიფო
- "კოლექტივიზირებული" სახელმწიფო
- ტოტალიტარული სახელმწიფო

მინიმალისტური სახელმწიფო

მინიმალური სახელმწიფო კლასიკური ლიბერალიზმის იდეალია, რამდენადაც სწორედ მის მიზანს – პიროვნების მაქსიმალური თავისუფლების მიღწევას უწყობს ხელს. ეს თვალსაზრისი სოციალური კონტრაქტის თეორიიდან მომდინარეობს და სახელმწიფოს უმთავრეს ღირსებად ადამიანთა იმგვარად მოთოკვას მიიჩნევს, რომ ერთი პიროვნების უფლებებმა სხვათა თავისუფლებებს არ შეუქმნას საფრთხე. სახელმწიფო, უბრალოდ, დამცავი მექანიზმია – მას მშვიდობისა და სოციალური წესრიგის იმ საზღვრების დადგენა ევალება, რომელშიც მოქალაქეები თავიანთთვის საუკეთესოდ მოიწყობენ ცხოვრებას. ლოკის ცნობილი გამონათქვამი რომ მოვიშველიოთ, "სახელმწიფო ღამის გუშაგია, რომლის დახმარებაც მხოლოდ საფრთხის გამოჩენის შემთხვევაში ხდება საჭირო".

მინიმალისტურ, თუ გნებავთ, გუშაგსახელმწიფოს, სამი უმთავრესი დანიშნულება აქვს:

- პირველი და უმთავრესი, იგი საშინაო წესრიგის უზრუნველსაყოფად არსებობს;
- მეორე – ზრუნავს ცალკეულ მოქალაქეთა შორის დადებული შეთანხმებების შესრულებაზე;
- მესამე – საგარეო თავდასხმისაგან იცავს ქვეყანას.

აქედან გამომდინარე **მინიმალისტური სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური აპარატი პოლიციამდე, სასამართლო სისტემამდე და ამა თუ იმ სახის შეიარაღებულ ძალებამდე დაიყვანება. ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული, ზნეობრივი და სხვა პასუხისმგებლობები პიროვნების საქმეა და შესაბამისად, სამოქალაქო საზოგადოების საზრუნავი.**

დღეს მინიმალისტური სახელმწიფოს იდეა ახალმა მემარჯვენეებმა აიტაცეს: ძირითადად თავისუფალი ბაზრის, ანუ კლასიკური ეკონომიკური თეორიების საფუძველზე, მათ სახელმწიფოს "საზღვრების შეკვეცა" დაისახეს მიზნად. რობერტ ნოზიკის გამოკვლევებში ეს ლოკისეული ლიბერალიზმის გადამღერებაა და პიროვნების უფლებათა – განსაკუთრებით კი საკუთრების – დაცვას ანიჭებს უპირატესობას. თავისუფალი ბაზრის აპოლოგეტი ეკონომისტებიც, როგორიც ფრიდრიხ ფონ ჰაიეკი და მილტონ ფრიდმენი არიან, **სახელმწიფო ჩარევას იმ "რკინის ხელად" თვლიან, რაც კონკურენციას, წარმოების ეფექტიანობასა და ნაყოფიერებას ზღუდავს.**

ჰაიეკის აზრით ლიბერალური საბაზრო წესრიგის პირობებში **სახელმწიფო ასრულებს მხოლოდ არბიტრის როლს, უხეშად და მკაცრად არ ერევა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და არ ზღუდავს ინდივიდების თავისუფლებას.** მისი აზრით, სახელმწიფო უნდა აყალიბებდეს თავისუფალ საზოგადოებას, სადაც **ინდივიდებს აქვთ თავისუფლება თავად განსაზღვრონ და მიყვნენ საკუთარ ცხოვრებისეულ გეგმებს**[5]. ჰაიეკი ეწინააღმდეგება სოციალისტების მიერ ჩამოყალიბებულ „კეთილდღეობის სახელმწიფოს" (welfare state) იდეას, სადაც სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლზე კეთდება აქცენტი. მისი აზრით, სახელმწიფო რეგულირების თანდათანობითი და ეტაპობრივი გაფართოება ტოტალიტარიზმისაკენ მიმავალი შენელებული სვლაა. ჰაიეკი აცხადებს, რომ სოციალიზმის შემთხვევაში სახელმწიფო მიუთითებს მწარმოებლებს თუ რა უნდა გააკეთონ მათ და რა არ უნდა გააკეთონ. მაგრამ ეს მითითებები შეიძლება ადმინისტრაციული წესების და მონოპოლიური სტრუქტურების ისეთ ქსელად გადაიქცეს, რომ საბაზრო წესრიგის შემოქმედებითი ძალები პარალიზებული იქნება. ამგვარად, საკმარისია სახელმწიფოს მხრიდან თუნდაც მცირე ჩარევა საზოგადოების ცხოვრებაში, რომ ტოტალიტარული რეჟიმის დამყარების პერსპექტივა გარდაუვალი ხდება.

საქართველოშიც ყავს მხარდამჭერები მინიმალისტურ სახელმწიფოს. 2016 წელს ამგვარ სახელმწიფო მოდელზე გადასვლის იდეა პოლიტიკური გაერთიანება გირჩის პოლიტიკურ პროგრამაში გაჟღერდა, რომლის მთავარი გზავნილებიც იყო:

- სახელმწიფო აპარატის შემცირება - გამსხვილება-შეერთების გზით მაშინ მოქმედი 19 სამინისტროს ნაცვლად 8 სამინისტროს დატოვება,
- საგადასახადო ლიბერალიზაცია - მოგების, საშემოსავლო, ქონებისა და იმპორტზე გადასახადის გაუქმება;
- სახელმწიფო ქონების შემცირება - სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზაცია;

ე.წ. "მცირე მთავრობის" იდეით მოხდა სამინისტროთა სტრუქტურული რეორგანიზაცია 2017-2018 წლებში, როდესაც რამდენიმე სამინისტრო გაერთიანდა და ქვეყნის მთავრობის ახალი სტრუქტურა ჩამოყალიბდა. თუმცა საქართველოში "მცირე მთავრობის" იდეა მინიმალისტური სახელმწიფოს კონცეფციის პრაქტიკულ გამოხატულებად მაინც არ უნდა ჩიათვალოს, რადგან სამინისტროთა ფუნქციური გაერთიანებით, არ მომხდარა ხელისუფლების როლის და ყოველდღიურ ცხოვრებაში მთავრობის მონაწილეობის შემცირება.

პროგრესირებადი სახელმწიფო

თუკი მინიმალისტური სახელმწიფოს საუკეთესო ისტორიულ მაგალითებად XIX საუკ. ბოლოს, ადრეული ინდუსტრიალიზაციის პერიოდის დიდი ბრიტანეთი და ამერიკის შეერთებული შტატები შეგვიძლია მივიჩნიოთ, **იაპონიაცა და გერმანიაც იმთავითვე პროგრესირებად**

[5] Hayek's The Constitution of Liberty

სახელმწიფოებად ჩამოყალიბდნენ, დაჩქარებული პროგრესის გზას დაადგნენ და სახელმწიფოს ეკონომიკურ ცხოვრებაში ჩარევას საწარმოო ზრდით, სწრაფი ეკონომიკური განვითარების მიზნებით ამართლებდნენ. ცხადია, ეს არ ნიშნავს ბაზრის ჩანაცვლებას დაგეგმვისა და კონტროლის სოციალისტური სისტემით, ლაპარაკია პარტნიორული ურთიერთობების დამყარების მცდელობაზე სახელმწიფოსა და უმთავრეს ეკონომიკურ ინტერეს-ჯგუფთა შორის, რასაც ხშირ შემთხვევაში, კონსერვატული და ეროვნული პრიორიტეტები ედო საფუძვლად.

ამგვარი პროგრესირებადი სახელმწიფოს კლასიკური მაგალითი იაპონიაა. 1868-1912 წლებში, მეიძის პერიოდში, იაპონიის სახელმწიფომ მჭიდრო ურთიერთობა დაამყარა ძაიბუცუსთან – უდიდეს საოჯახო ბიზნეს იმპერიებთან, რომლებსაც მთელი იაპონური ეკონომიკა ეჭირათ ხელში ლამის მეორე მსოფლიო ომის დამთავრებამდე. 1945 წლიდან, იაპონიის სახელმწიფოს პროგრესირებადი როლის აუცილებლობაზე ალაპარაკდნენ როგორც ქვეყნის საგარეო ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტრო, ასევე იაპონიის ბანკი, და მათ ერთობლივად შეიმუშავეს კერძო ინვესტიციების პროგრამა – მიზნად დაისახეს მთელი ეკონომიკა საერთაშორისო თვალსაზრისით კონკურენტუნარიანად ექციათ. პროგრესირებადი ჩარევის მსგავსი მოდელი მუშაობდა საფრანგეთშიც, სადაც **მემარცხენე თუ მემარჯვენე მთავრობები, ერთნაირად აღიარებდნენ ეკონომიკური დაგეგმვის აუცილებლობას, სახელმწიფოს ბიუროკრატიული აპარატი კი საკუთარ თავს ეროვნული ინტერესების დამცველად მიიჩნევდა.** ავსტრიაში და, გარკვეული თვალსაზრისით, გერმანიაშიც – ეკონომიკურ პროგრესს ე.წ. **"პარტნიორული სახელმწიფოს"** შექმნის შედეგად მიაღწიეს: **მჭიდრო ურთიერთობა დამყარდა ერთის მხრივ სახელმწიფოს, მეორეს მხრივ კი, უმთავრეს ეკონომიკურ ინტერეს-ჯგუფებს შორის.** უკვე ახლახანს, ეკონომიკურმა გლობალიზაციამ "კონკურენტული სახელმწიფოების" გაჩენას შეუწყო ხელი, რის თვალნათელ მაგალითად აღმოსავლეთ აზიის ხუთი ვეფხვის ეკონომიკა გამოდგება: ტრანსნაციონალური კონკურენციის გაძლიერების პირობებში, ამ ქვეყნებმა საკუთარ თავზე აიღეს ეროვნული კეთილდღეობის სტრატეგიათა შემუშავება და განხორციელებაც.

სოციალ-დემოკრატიული სახელმწიფო

თუკი პროგრესირებადი სახელმწიფოები ეკონომიკაში ჩარევას პროგრესის უზრუნველყოფის გამო არ ერიდებიან, სოციალ-დემოკრატიული სახელმწიფოები ამ პრაქტიკას უფრო სხვა გამართლებას უძებნიან და როგორც წესი, **პატიოსნების, თანასწორობის და სოციალური სამართლიანობის პრინციპების** შესაბამისად, საზოგადოების საფუძვლიან სახეცვლილებაზე საუბრობენ ხოლმე. ასე მაგალითად, ავსტრიასა და შვედეთში სახელმწიფო ჩარევა როგორც პროგრესირებადი, ისე სოციალ-დემოკრატიული პრიორიტეტების კარნახით ხდებოდა; ოღონდ ეგაა, პროგრესირებადი ტენდენციები და სოციალ-დემოკრატია ყოველთვის ვერ ეწყობიან ერთმანეთს. მარკანის (1988) თქმით, II მსოფლიო ომის დამთავრებისთანავე ბრიტანეთმა გარკვეული სოციალ-დემოკრატიული სიმპათიები კი გამოავლინა, მაგრამ პროგრესირებადი

სახელმწიფოს მოდელი მისთვის ტრადიციულად მიუღებელი აღმოჩნდა. სოციალ-დემოკრატიულ სახელმწიფოს ერთი განმასხვავებელი ნიშანი აქვს: **მისთვის ზოგადად სახელმწიფოს ცნება აუცილებელ ბოროტებას აღარ წარმოადგენს და დადებით ელფერსაც კი იძენს, რამდენადაც თავისუფლების ხარისხის ზრდისა და სამართლიანობის დაცვის იარაღად განიხილება.** აქედან გამომდინარე, სწორედ ამგვარი სახელმწიფოა როგორც თანამედროვე ლიბერალების, ასევე სოციალ-დემოკრატების იდეალი.

სოციალ-დემოკრატიული სახელმწიფო არამარტო ზოგადი წესრიგის პირობებს ქმნის, არამედ აქტიურადაც მონაწილეობს საბაზრო ეკონომიკის უთანასწორობისა და უსამართლობის შესარბილებლად. მისთვის მთავარი არა იმდენად დოვლათის დაგროვებაა, რამდენადაც ამ **დოვლათის თანაბრად და სამართლიანად გადანაწილება.** პრაქტიკულად, ეს **სიღარიბის მოსპობისა და სოციალური უთანაბრობის შემცირების მცდელობამდე დაიყვანება.** სწორედ ამიტომ, სოციალ-დემოკრატიული სახელმწიფოს ორი უმთავრესი მახასიათებელი კეინზიანიზმი და სოციალური კეთილდღეობაა.

კეინზიანიზმი ეკონომიკური პოლიტიკა კაპიტალიზმის “მართვას” გულისხმობს და საბოლოო მიზნად ეკონომიკურ წინსვლასა და სრულ დასაქმებას ისახავს. **კეინზმა გამოთქვა აზრი, რომ აუცილებელია ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირება, რომ სახელმწიფომ უნდა იკისროს ბაზრის "შეცდომების გამოსწორება"**.

საზოგადოებრივი კეთილდღეობის პოლიტიკის გატარებამ ე.წ. კეთილდღეობის საზოგადოების გაჩენას შეუწყო ხელი, რომელმაც საკუთარ თავზე აიღო თავისი მოქალაქეების სოციალური უზრუნველყოფის ტვირთი. ამ თვალსაზრისით, სოციალ-დემოკრატიული სახელმწიფო “ხელისშემწყობია”, და პიროვნების ღირსეული არსებობის პრინციპს მიიჩნევს უმთავრესად.

ეკონომიკურ განვითარებაში სახელმწიფოს ჩარევის აუცილებლობაზე და ინოვაციების წახალისებაში სახელმწიფოს როლზე საუბრობს ბევრი თანამედროვე მეცნიერი. სასექსის უნივერსიტეტის პროფესორი მარიანა მაზუკატო აკრიტიკებს მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ სახელმწიფო არბიტრია და ეკონომიკაში მხოლოდ „ბაზრის ჩავარდნის“ შემთხვევაში უნდა ჩაერიოს. მისი აზრით, რეალურად, მთავრობებს ინოვაციის წახალისება შეუძლიათ და ამაში გადამწყვეტ როლსაც თამაშობენ. ნაცვლად იმისა, რომ მათი მდგომარეობა უბრალოდ გამოასწორონ, სახელმწიფოები ახალ ბაზრებს აქტიურად ქმნიან. იგი ყურადღებას ამახვილებს სახელმწიფოს მიერ გაღებული ინვესტიციებით, ცალკეული სახელმწიფო პროგრამებითა და სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული სამეცნიერო კვლევებით მიღწეულ ტექნოლოგიურ პროგრესსა და ინოვაციებზე: „მთავრობის ინვესტიციამ ცენტრალური როლი ითამაშა თითქმის ყველა იმ ტექნოლოგიის განვითარებაში, რამაც IPhone-ის „სმარტფონად“ აქცია: ინტერნეტი,

ჯიპიესი, „თაჩსქრინი“ და ხმის ამოცნობის პროგრამული ტექნიკა, რომელიც SIRI-ს გააჩნია“. დაწვრილებით მარიანა მაზუკატოს სტატია და ინტერვიუ იხილეთ დამატებით საკითხავში.

კოლექტივიზირებული სახელმწიფო

თუ პროგრესირებადი და სოციალ-დემოკრატიული სახელმწიფოები ქვეყნის ეკონომიკურ ცხოვრებაში ძირითადად კერძო ეკონომიკის დასაცავად ერევიან, კოლექტივიზირებული სახელმწიფოები ეკონომიკას მთლიანად საკუთარ გავლენას უქვემდებარებენ. ამის საუკეთესო მაგალითები საბჭოთა კავშირი და აღმოსავლეთ ევროპის გასაბჭოებული ქვეყნებია: მათ ბოლო მოუღეს კერძო მეწარმეობას და დარგობრივი სამინისტროებისა და საგეგმო კომიტეტების დიდი ქსელის მიერ მართული ეკონომიკის ცენტრალიზებული სისტემა შექმნეს. ეს გახლდათ ე.წ. “მბრძანებლური ეკონომიკა”, რომელიც “ზემოდან” იგეგმებოდა და კომუნისტური პარტიის უმაღლესი ეშელონების მხრიდან კონტროლდებოდა. სახელმწიფოს კოლექტივიზაციას საფუძველს უმაგრებდა სოციალიზმის ფუნდამენტური პრინციპი – კერძო საკუთრებასთან შედარებით, საერთო საკუთრების უპირატესობის თაობაზე.

თავის დროზე, ცხადია, ნაციონალიზაციას არც მარქსი და ენგელსი გამორიცხავდნენ: ენგელსი, მაგალითად, ამტკიცებდა, რომ “პროლეტარიატის დიქტატურის” დამყარებისთანავე, ფაბრიკა-ქარხნები, ბანკები და მთელი ტრანსპორტი სახელმწიფო მეთვალყურეობას უნდა დაქვემდებარებოდა; თუმცა, პროლეტარული სახელმწიფო მხოლოდ დროებითი მოვლენა იქნებოდა და კლასობრივი დაპირისპირების მოსპობასთან ერთად, ისიც შეწყვეტდა არსებობას. რეალობაში, საქმეა სხვანაირად დატრიალდა და საბჭოური კოლექტივიზირებული სახელმწიფოც საკმაოდ გამძლე, ძლიერ ბიუროკრატიულ მონსტრად ჩამოყალიბდა. სტალინის მმართველობისას სოციალიზმი ფაქტიურად სტეიტიზმთან (სახელმწიფოებრიობასთან) გაიგივდა და ამ წყობის მთელი “ავ-კარგი” უბრალოდ სახელმწიფო აპარატის შეუზღუდავი უფლებებისა და ძალის დემონსტრირებაში გამოვლინდა: 1962 წელს, ხრუშჩოვის მიერ პროლეტარიატის დიქტატურის დასრულებულად გამოცხადების შემდეგ, სახელმწიფო, ფორმალურად, “მთელი საბჭოთა ხალხის” ინტერესების გამომხატველად იქცა.

ტოტალიტარული სახელმწიფო

ჩარევა, თავისი უკიდურესი ფორმითა და დოზებით, ტოტალიტარულ სახელმწიფოებს ახასიათებთ. ტოტალიტარიზმის არსი იმგვარი ყოვლისმომცველი სახელმწიფოს შექმნაა, რომლის გავლენაც ადამიანის არსებობის ნებისმიერ სფეროზე აისახება. სახელმწიფო თავის უშუალო მეთვალყურეობის ქვეშ აქცევს არა მარტო ეკონომიკას, არამედ განათლებას, კულტურას, რელიგიას, ოჯახურ ყოფასა და ა.შ. ისტორიულად ამის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითებია ჰიტლერის გერმანია და სტალინის სსრკ. თუმცა, მსგავსი რამ სადამ ჰუსეინის

ერაყსაც ახასიათებდა. ასეთი რეჟიმის მთავარი საყრდენი მუდმივი ძალადობისა და დაშინების პოლიტიკაა, იდეოლოგიური მანიპულირების მკაცრი სისტემა და ერთიანი კონტროლი. მსგავსი ტიპის სახელმწიფოები არ ცნობენ სამოქალაქო საზოგადოებას და "კერძო" სფეროსაც უკიდურესად ზღუდავენ. თუმცა, ამაზე ხმამაღლა მხოლოდ ფაშისტები ლაპარაკობდნენ, პიროვნული მეობის საზოგადოებრივ მთლიანობაში გათქვეფას რომ ისახავდნენ მიზნად. ზოგჯერ იმასაც ამტკიცებენ, თითქოს ტოტალიტარული სახელმწიფოს ცნება ჯერ კიდევ ჰეგელიდან მომდინარეობს, ვისაც სახელმწიფო იმ "ეთიკურ ერთობად" მიაჩნდა, სადაც საყოველთაო ალტრუიზმი და ურთიერთთანაგრძნობა დაისადგურებდა. ტოტალიტარიზმის თვალსაზრისით, გამოდის რომ ცივილიზაციის განვითარება სახელმწიფოს ძლიერების შეუზღუდავ ზრდასა და მისი პასუხიმგებლობების გაფართოებას უკავშირდება.

სახელმწიფოს როლი გლობალიზაციის ეპოქაში

სახელმწიფო და გლობალიზაცია

გლობალიზაციის მოძალებამ უფრო გააცხოველა კამათი სახელმწიფოს ძალაუფლებასა და მნიშვნელობაზე გლობალიზებულ სამყაროში. გამოიკვეთა სამი განსხვავებული პოზიცია: ზოგიერთმა თეორეტიკოსმა თამამად განაცხადა, რომ გლობალიზაციის პირობებში სახელმწიფოს, როგორც ანგარიშგასაწევი მოთამაშის როლი, უცილობლად დაკნინდება: ძალაუფლება სახელმწიფოდან გლობალურ ბაზრებზე და ტრანსნაციონალურ კორპორაციებზე გადაინაცვლებს. ამ თვალსაზრისის ყველაზე თავგამოდებული დამცველები, ე.წ. "ჰიპერგლობალისტები" აცხადებენ – სახელმწიფო ისე "გამოიფიტა", სინამდვილეში ცარიელ სახელადღა დარჩაო.

თუმცა, სხვები არ იზიარებენ იმ აზრს, თითქოს გლობალიზაციამ არსებითად შეცვალა მსოფლიო პოლიტიკა – დამოუკიდებელი სახელმწიფოები, მათი აზრით, დღესაც მთავარი მოქმედი პირები არიან საკუთარ საზღვრებში და ამდენად, მსოფლიო არენაზეც ჯერ კიდევ წამყვან როლს ასრულებენ. ამ კუთხით, გლობალიზაცია და სახელმწიფო არც ერთმანეთისაგან გამიჯნული, და მით უმეტეს, არც დაპირისპირებული ძალები არ არიან: პირიქით, საკითხავი ისაა, გლობალიზაციის პროცესს რამდენად შეუწყო ხელი თავად სახელმწიფოს არსებობამ და რამდენად ითვალისწინებს ეს პირველი – მეორის ინტერესებს.

ამ ორი შეხედულების გარდა, არსებობს მესამეც, რომლის თანახმადაც გლობალიზაციამ ხარისხობრივად შეცვალა სახელმწიფოს როლიცა და ახალი მნიშვნელობაც, გარკვეულად აისახა დამოუკიდებლობის არსზეც, მაგრამ ყოველივე ამან მხოლოდ სახელმწიფოს სახეცვლილება გამოიწვია და არა მისი ძალაუფლების კლება თუ ზრდა.

თუმცა, როცა საუბარია სახელმწიფოს ძალაუფლებისა თუ არსის ცვლილებაზე, ძირითადად ეკონომიკური გლობალიზაციის გავლენას გულისხმობენ ხოლმე და ამ გავლენის მთავარი

მახასიათებელი “ზეტერიტორიალურობის” ცნების გაჩენაა. ესაა პროცესი, როდესაც ეკონომიკური საქმიანობა სულ უფრო და უფრო აქტიურად მიმდინარეობს “უსაზღვრებო” მსოფლიოში. ეს განსაკუთრებით ფინანსურ ბაზართან მიმართებაშია თვალსაჩინო: იგი პრაქტიკულად სრულიად გლობალიზებულია იმ თვალსაზრისით, რომ კაპიტალი აშკარად და დაუბრკოლებლად მიედინება მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხეში და არც ერთი სახელმწიფო აღარაა დაცული სამყაროს ნებისმიერ ადგილას შექმნილი სერიოზული ფინანსური კრიზისის შედეგებისაგან. ასევე აშკარაა გავლენის გადანაცვლება ტერიტორიული სახელმწიფოებიდან “დეტერიტორიალიზებული”, ტრანსნაციონალური კორპორაციების სასარგებლოდ. სწორედ ამ კორპორაციებს შეუძლია ინვესტიციებისა და პროდუქციის მსოფლიოს სხვა კუთხეში გადატანა, თუკი სახელმწიფო პოლიტიკა ხელს არ უწყობს მათი მოგების ზრდას და ზოგადად, მათ ინტერესებს ეწინააღმდეგება. მეტიც, გლობალიზაცია შეიძლება რეგიონალიზაციის ტენდენციასაც დავუკავშიროთ, რაც აისახა კიდეც იმგვარი რეგიონალური სავაჭრო ბლოკების მნიშვნელობის ზრდით, როგორებიცაა ევროკავშირი და ჩრდილო-ამერიკული თავისუფალი სავაჭრო შეთანხმება (NAFTA).

როცა საზღვრები პირობითი ხდება და ძველი გეოგრაფიული მოცემულობებიც იცვლება, სახელმწიფოს დამოუკიდებლობაც, ტრადიციული გაგებით, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება. ამიტომაცაა, რომ XXI საუკუნეში, მმართველობამ მკვეთრად “დამოუკიდებლობის შემდგომი” ხასიათი შეიძინა. ძალზე ძნელია ერთმანეთს შევუთანხმოთ ეკონომიკური დამოუკიდებლობა და გლობალიზებული ეკონომიკა. ეკონომიკური ცხოვრების დამოუკიდებლად კონტროლი მხოლოდ შეზღუდული ეროვნული ეკონომიკების პირობებში ხერხდებოდა, ერთი მთლიანი, გლობალიზებული ეკონომიკის არსებობა კი თავისთავად უკარგავს აზრს ეკონომიკურ დამოუკიდებლობას. და მაინც, უსაზღვრებო, გლობალურ ეკონომიკაზე ლაპარაკმა მეტისმეტად არ უნდა გაგვიტაცოს: სხვა თუ არაფერი, სულ უფრო და უფრო მეტი ადამიანი აღიარებს საბაზრო ეკონომიკის წარმატებულობას მხოლოდ და მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფილი საკანონმდებლო და საზოგადოებრივი წესრიგის პირობებში (ფუკუიამა, 2005). მართალია, თუკი დამოუკიდებლად მოთამაშე სახელმწიფოებს ძალიან ცოტა შანსი აქვთ ტრანსნაციონალური ეკონომიკის გასაკონტროლებლად, გაერთიანების შემთხვევაში, ისინი ამას წარმატებით ახერხებენ, რისი მაგალითებიცაა “დიდი შვიდიანისა” თუ “დიდი რვიანის”, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციისა თუ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის არსებობა.

სახელმწიფო ძალაუფლებასა და მნიშვნელობაზე ასევე პოლიტიკური გლობალიზაციის პროცესმაც იმოქმედა, თუმცა მისი გავლენა საკმაოდ რთული და წინააღმდეგობრივიც კი აღმოჩნდა. ერთის მხრივ, ისეთმა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, როგორიცაა გაერო, ევროკავშირი, ნატო და მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია, შეასუსტა სახელმწიფოთა უნარი, თვითმმართველ პოლიტიკურ ერთეულებად ემოქმედათ. ხომ აშკარაა, რომ ევროკავშირის წევრობა ასუსტებს სახელმწიფო ძალაუფლებას, რადგან სულ უფრო და უფრო მეტ

გადაწყვეტილებას (სავალუტო პოლიტიკა იქნება ეს, სასოფლო-სამეურნეო, თავდაცვითი თუ საგარეო), სწორედ ზოგად ევროპული ინსტიტუტები იღებენ და არა ცალკეული წევრი ქვეყნების მთავრობები. ყოველივე ამის შედეგია მრავალსაფეხურიანი მმართველობის ფენომენის გაჩენაც. ჩვენში დარჩეს და, “წმინდად” ეროვნული მმართველობა ყოველთვის მითი იყო (სორენსენი, 2004), და ახლა მით უმეტეს. მსოფლიოს სავაჭრო ორგანიზაცია თავის მხრივ, საერთაშორისო სავაჭრო დავებს განიხილავს და აგვარებს; მეორეს მხრივ, პოლიტიკური გლობალიზაცია არა მარტო ზღუდავს სახელმწიფოს როლს, ახალ-ახალ შესაძლებლობებსაც სთავაზობს. ასე მაგალითად, ევროკავშირის მინისტრთა საბჭო – ყველაზე გავლენიანი პოლიტიკური ორგანიზმი – უპირატესად წევრი ქვეყნების მიერაა შექმნილი და სხვადასხვა ქვეყნის პოლიტიკოსებს ტრიბუნას სთავაზობს გადაწყვეტილებათა ზეეროვნულ დონეზე მისაღებად. მათ საშუალება ეძლევათ დამოუკიდებლობის უფრო მაღალ დონეზე გავიდნენ: ევროკავშირით უზრუნველყოფილი დამოუკიდებლობის ხარისხი გაცილებით მეტია, ვიდრე მონაწილე სახელმწიფოთა დამოუკიდებლობების ჯამი.

ლექცია 2: საქართველოს სახელმწიფო მოწყობა

საქართველოს სახელმწიფო და კონსტიტუცია

საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-სა და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით, და 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით. საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. საქართველოს სახელმწიფოს სახელწოდებაა „საქართველო“ (საქართველოს კონსტიტუცია).

საქართველოს სახელმწიფოს უზენაეს კანონს კონსტიტუცია წარმოადგენს. ‘კონსტიტუცია’ ლათინური წარმომავლობის ტერმინია და რაიმეს დადგენას, დაფუძნებას, დაკანონებას ნიშნავს. თანამედროვე ქვეყანათა უდიდეს ნაწილში გამოიყენება ტერმინი ‘კონსტიტუცია’ იმ წესების ერთობლიობის აღსაწერად, რომლის მიხედვითაც ფუნქციონირებს სახელმწიფო. კონსტიტუცია აწესებს გადაწყვეტილების მიღების მთავარ მექანიზმს ყოველ სახელმწიფოში და ადგენს კონკრეტული პოლიტიკური სტრუქტურების და ინსტიტუტების კომპეტენციებისა და პასუხისმგებლობების მთავარ სფეროს. შესაბამისად, თუ გვსურს ამა თუ იმ სახელმწიფოს მმართველობის სისტემა და გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმი გავიგოთ, უპირველესად ამ ქვეყნის კონსტიტუციაში უნდა ჩავიხედოთ.

პირველი ქართული კონსტიტუცია 1921 წლის 21 თებერვალს მიიღეს, რომელიც მაშინდელი მსოფლიოს მოწინავე იდეების მიხედვით შექმნეს მისმა ავტორებმა. სამწუხაროდ, საბჭოთა ოკუპაციის გამო, კონსტიტუციამ სულ რამდენიმე დღე იარსება. საბჭოთა კავშირში საქართველოს გააჩნდა კონსტიტუცია, მაგრამ იმის გამო, რომ იგი მხოლოდ ფასადური სახისა იყო, მას ჩვენი ქვეყნისთვის არ შეუქმნია კონსტიტუციონალიზმის ტრადიცია. ამჟამინდელი კონსტიტუცია 1995 წელს იქნა მიღებული, თუმცა მან რამდენიმე ისეთი ძლიერი ცვლილება (2004, 2010 და 2017 წელს) განიცადა, რომ პრაქტიკულად ბევრი რამ შეცვალა მის პირვანდელ ვერსიაში.

სახელმწიფო მმართველობის ფორმა და საქართველო

სახელმწიფოს უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთმიმართების სისტემას სახელმწიფო მმართველობის ფორმას უწოდებენ. ერთმანეთისგან განასხვავებენ სახელმწიფო მმართველობის სამ ძირითად მოდელს – **საპრეზიდენტო მმართველობას, ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობას და საპარლამენტო მმართველობას**. ამ სისტემების გამიჯვნის ყველაზე მკაფიო კრიტერიუმი აღმასრულებელი ხელისუფლების მფლობელი სუბიექტია: საპრეზიდენტო მმართველობაში აღმასრულებელი ძალაუფლების ერთპიროვნული მფლობელია რესპუბლიკის პრეზიდენტი, ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელში აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრეზიდენტი და მთავრობა იყოფენ, ხოლო საპარლამენტო სისტემაში აღმასრულებელ ძალაუფლებას მთავრობა ახორციელებს.

2013 წლის ნოემბრამდე საქართველოში მოქმედებდა მმართველობის სისტემა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება გაყოფილი იყო საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს მთავრობას შორის. თუმცა, იმ პირობებში, როდესაც პრეზიდენტს ნებისმიერ დროს შეეძლო მთავრობის გადაყენება, მთავრობა სარგებლობდა ავტონომიის მინიმალური ხარისხით და იგი მხოლოდ პრეზიდენტის დამხმარე ორგანოს მოკრძალებული ფუნქციით იყო აღჭურვილი. შესაბამისად, ფორმალურად ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელი, რეალურად, გვევლინებოდა საპრეზიდენტო მმართველობად, სადაც აღმასრულებელი ძალაუფლება სრულად იყო კონცენტრირებული სახელმწიფოს მეთაურის – პრეზიდენტის ხელში.

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე, 2013 წელს საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის სისტემამ ფუნდამენტური ცვლილება განიცადა. 2013 წლიდან საქართველოში მოქმედებს სისტემა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთადერთ უმაღლეს ორგანოდ საქართველოს მთავრობა განისაზღვრება. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე, საქართველოს პრეზიდენტმა დაკარგა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ლიდერის როლი, იგი დისტანცირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან და კონსტიტუციური ორგანოების ფუნქციონირების ნეიტრალური არბიტრის ფუნქციას ასრულებს. შესაბამისად, საქართველოს ახალი მმართველობის სისტემა უნდა განისაზღვროს, როგორც **საპარლამენტო მმართველობა**.

საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა ეფუძნება **ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს**. კერძოდ, მოქმედებს **ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთდაბალანსების** (checks and balances) სისტემა სახელმწიფო ხელისუფლების საკანონმდებლო ორგანოს – საქართველოს პარლამენტს, აღმასრულებელ ორგანოს – საქართველოს მთავრობასა და საერთო სასამართლოების სისტემას შორის. სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავიათ საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომლებიც, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, კონსტიტუციური სისტემის გარანტის ფუნქციით არიან აღჭურვილი.

ამგვარი დაყოფა და ხელისუფლების შტოების ურთიერთკონტროლი მიზნად ისახავს სახელმწიფო ძალაუფლების ბალანსის მიღწევას, ამასთან, უზრუნველყოფს კონტროლის ადეკვატურ მექანიზმებს და აღკვეთს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას. ხელისუფლების დანაწილების არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ძალაუფლება თანაბრად გადანაწილდეს და არ მოხდეს მისი დიდი ოდენობით კონცენტრაცია ხელისუფლების ცალკეულ ინსტიტუტში, რაც საფრთხეს შეუქმნის დემოკრატიული მმართველობის სისტემას. ხელისუფლების თითოეულ შტოს კონსტიტუციით მინიჭებული აქვს ფუნქციები და უფლებები (კომპეტენციები), რომლებიც გამიჯნულია ერთმანეთისგან, მაგრამ ამავე დროს ურთიერთდამოკიდებულია და ერთმანეთის კონტროლის საშუალებას იძლევა. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ხელისუფლების ფორმირება არჩევნების გზით ხდება, რაც სახალხო სუვერენიტეტის - ხალხის ძალაუფლების - ერთგვარი ტრანსფორმაცია და გადაცემაა სასურველი პოლიტიკური ძალისათვის.

სახელმწიფოში ხელისუფლების სამ ნაწილად დანაწილების იდეა უძველესი დროიდან მოდის. ხელისუფლების ამგვარ დაყოფაზე ჯერ კიდევ **არისტოტელე** თავის ფუნდამენტურ ნაშრომებში წერდა. არისტოტელე საუბრობდა ხელისუფლების „ჰიბრიდულ“ ფორმებზე, რომლის დროსაც ხელისუფლება სამ, ერთმანეთისგან გამიჯნულ შტოდ არის დანაწილებული. მმართველობის გადანაწილების ამგვარი ფორმა რეალურად არსებობდა **ანტიკური საბერძნეთის** ქალაქ-სახელმწიფოებში. ხელისუფლების ასეთივე დაყოფა გვხვდებოდა **ძვ. რომშიც**, სადაც ის გადანაწილებული იყო სენატს, კონსულებსა და სახალხო კრებებს, ე.წ. კომიციებს შორის.

ამ საკითხზე საუბრობდნენ და მსჯელობდნენ სხვადასხვა ეპოქის დიდი მოაზროვნეები. მთგან აღსანიშნავია **ჯონ ლოკისა** და **შარლ დე მონტესკიეს** ნაშრომები. **ჯონ ლოკი** ასაბუთებდა, რომ ადამიანი თავისუფალი და თანასწორი იბადება და შესაბამისად მისი ეს ორი ფუნდამენტური ღირებულება ასახული უნდა ყოფილიყო ქვეყნის პოლიტიკურ ყოფა-ცხოვრებაში. ლოკი ფიქრობდა, რომ ყველა ხელისუფლებას შეიძლება ჰქონდეს საკუთარი ძალაუფლების გადამეტებისადმი მიდრეკილება, რასაც შემდგომში მთავრობა საკუთარი ინტერესებისთვის გამოიყენებდა და ხალხის ინტერესებს უგულვებელყოფდა. შედეგად, სახეზე გვექნება ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებისა და თავისუფლების ხელყოფა, რაც თავის მხრივ არღვევს ბუნებით ჰარმონიას და აყალიბებს ‘უკეთურებას’. ამიტომაც ჯონ ლოკი მივიდა დასკვნამდე, რომ თუ მთავრობას გარკვეულ ჩარჩოში არ მოვაქცევთ და მის ძალაუფლებას კონკრეტულ საზღვრებს არ დავუდგენთ, ყოველთვის იარსებებს მთავრობის მხრიდან ძალაუფლების გადამეტების საფრთხე. ჯონ ლოკის მიხედვით, სწორედ კონსტიტუციას უნდა შეესრულებინა ამგვარი მუხრუჭის ფუნქცია. ამავე დროს, ლოკი ასაბუთებდა, რომ ხელისუფლება ეფექტური და გულისხმიერი რომ გახდეს, სჯობს მთავრობის ხელისუფლების დანაწილება მოხდეს, რათა ძალაუფლების კონცენტრაციამ რომელიმე მთავრობის ხელში უკეთური შედეგი არ გამოიღოს.

აღნიშნული თეორია განსაკუთრებით კარგად დაამუშავა **შარლ ლუი მონტესკიემ** ნაშრომში ‘კანონთა გონი’ (1748) რომელსაც დღეს მეცნიერები ‘ხელისუფლების დანაწილების’ თეორიას უწოდებენ. მონტესკიე იზიარებდა ლოკის შეხედულებას მთავრობის უკონტროლო ძალაუფლების საშიშროების შესახებ, ამიტომაც შესანიშნავად დაასაბუთა, თუ როგორ უნდა მოხდეს ხელისუფლების ფორმირება ისე, რომ ერთი მხრივ იყოს დანაწილებული, ხოლო მეორე მხრივ არ იყოს დაქსაქსული, არამედ იყოს ეფექტური და გულისხმიერი. მონტესკიეს მიხედვით, ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება. ოდესღაც ეს სამივე ხელისუფლება მეფის ხელში იყო თავმოყრილი და ამიტომაც, ხშირად იგი საფრთხეს წარმოადგენდა. **მონტესკიე ასაბუთებდა, რომ თუ ამ სამი ტიპის ხელისუფლებას გავყოფთ ერთმანეთისგან, ოღონდ ისე, რომ ერთმანეთის გარეშე არსებობა არ შეეძლოთ და ამავე დროს ერთმანეთს აკავებდნენ და აწონასწორებდნენ, სწორედ იმგვარ ხელისუფლებას და მმართველობის სისტემას მივიღებთ, რომელიც საყოველთაო ინტერესებს უპასუხებს და არ დაუშვებს ხელისუფლების თავნებობას.** ეს კი თავის მხრივ ‘კანონის მმართველობის’ განხორციელების საფუძველი გახდებოდა. მონტესკიეს თეორიამ უდიდესი გავლენა მოახდინა თანამედროვე მმართველობითი სისტემების ჩამოყალიბებაზე და განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს კაცობრიობის განვითარების ისტორიაში.

საქართველოში ხელისუფლების დანაწილების პირველი მცდელობები შეიძლება შეგვხვდეს შორეულ წარსულში. მე-12 და მე-13 საუკუნეების საქართველოში, თამარის მეფობის დროს, მეჭურჭლეთუხუცესმა **ყუთლუ-არსლანმა** მოითხოვა სამეფო სასახლის გვერდით ‘კარვის’ დადგმა, რომელსაც ხელში უნდა აეღო საკანონმდებლო საქმიანობა და მეფისთვის მხოლოდ აღმასრულებლის ფუნქცია დაეტოვებინა. გამოსვლა დამარცხდა, თუმცა მეფის ერთპიროვნული ხელისუფლება მაინც შესუსტდა და გაიზარდა მეფესთან არსებული სათათბირო ორგანოს - დარბაზის უფლებები. ხშირად ისტორიკოსები ყუთლუ-არსლანის გამოსვლას ინგლისში განვითარებულ საპარლამენტო მოძრაობას ადარებენ და მასთან პარალელებს ავლებენ. მაგრამ უნდა ითქვას, რომ ჩვენ დაწვრილებით მაინც არ ვიცით ყუთლუ-არსლანის მოძრაობის დეტალური მიზნები და პროგრამა და ამიტომ გადაჭრით რაიმეს თქმა რთულია.

დღეს, თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში, ხელისუფლების გადანაწილების სწორედ ამგვარი ფორმა გვხვდება.

საქართველოს პარლამენტი

საქართველოში თანამედროვე პარლამენტარიზმის ისტორია 1918 – 1921 წლებს უკავშირდება. **1918 წლის 26 მაისის საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ**, რომელიც პოლიტიკური პარტიებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლობით ორგანოს წარმოადგენდა, მიიღო საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი და საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ გამოაცხადა. ამავე წელს, **საქართველოს ეროვნულ საბჭოს ეწოდა საქართველოს ეროვნული პარლამენტი**. **1919 წელს** საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება **საქართველოს დამფუძნებელ კრებას გადააბარა**,

რომელიც საყოველთაო არჩევნების საფუძველზე ჩამოყალიბდა. დამფუძნებელი კრების მიზანი საქართველოს მმართველობის ფორმისა და კონსტიტუციის შემუშავება იყო. **1921 წლის 21 თებერვალს** დამფუძნებლმა კრებამ მიიღო საქართველოს პირველი კონსტიტუცია, რომლის მიხედვით საქართველოში საპარლამენტო რესპუბლიკა მყარდებოდა. თუმცა საქართველოს დამოუკიდებლობა დიდხანს არ გაგრძელებულა, რადგან **1921 წლის 25 თებერვალს** საბჭოთა წითელმა არმიამ აიღო თბილისი და საქართველოში საბჭოთა მმართველობის სამოცდაათწლიანი ერა დაამკვიდრა.

საბჭოთა მმართველობის პერიოდში (1921 - 1990 წლებში) საქართველოში არ არსებობდა არჩევნების საფუძველზე ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტი, რომელიც საქართველოს მოსახლეობას წარმოადგენდა. რესპუბლიკის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციას **ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი**, ხოლო მოგვიანებით **საქართველოს სოციალისტური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო** ასრულებდა. რა თქმა უნდა აღნიშნულ საკანონმდებლო ორგანოებს არაფერი ჰქონდათ საერთო წარმომადგენლობით საკანონმდებლო ორგანოსთან, რადგან მათი წევრები კომუნისტური პარტიის მიერ ინიშნებოდნენ და მისივე გადაწყვეტილებებს აკანონებდნენ ქვეყანაში.

საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო. პარლამენტი:

- ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას;
- განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს;
- საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში კონტროლს უწევს საქართველოს მთავრობის საქმიანობას;
- ახორციელებს კანონმდებლობით მინიჭებულ სხვა სპეციალურ უფლებამოსილებებს.

ამდენად პარლამენტს სამი ძირითადი ფუნქცია აქვს: **წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო და საზედამხედველო ფუნქცია**. სწორედ პარლამენტია ის ძირითადი ორგანო, რომელიც ხალხის, როგორც ხელისუფლების წყაროს, პოლიტიკური ნების ფორმირებას უზრუნველყოფს. პარლამენტის თითოეული წევრი (დეპუტატი) არის ხალხის წარმომადგენელი სახელმწიფოს ხელისუფლებაში, რადგან მათ საპარლამენტო არჩევნების დროს სწორედ ხალხი - ამომრჩეველი ირჩევს თავიანთ შეხედულებებზე დაყრდნობით. აღნიშნული ნათლად არის განსაზღვრული კონსტიტუციის მე-5 მუხლით: **„ხალხი თავის ხელისუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით“**. შესაბამისად, ცალკეული პარლამენტის წევრი, ისევე როგორც მთლიანად პარლამენტი, როგორც ხელისუფლების საკანონმდებლო შტო არის ხალხის წარმომადგენელი, გამოხატავს მის ნებას და მოქმედებს მისი სახელით.

ასევე აღსანიშნავია, რომ ხალხის მიერ **არჩეულ პარლამენტის წევრს უფრო თავისუფლად შეუძლია მოქმედება,** პირადი მოსაზრებების გამოხატვა და განცხადებების გაკეთება, ვიდრე დანიშნული პოლიტიკური თანამდებობის პირს, მაგალითად აღმასრულებელი ხელისუფლების

წარმომადგენელს. აღნიშნულის საშუალებას სწორედ პარლამენტის წარმომადგენლობითი ხასიათი იძლევა. კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად **„საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწვევა დაუშვებელია“**. ნიშანდობლივია ამავე მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის თანახმად: **„პარლამენტის წევრი პასუხისგებაში არ მიეცემა თავისი მოვალეობის შესრულებისას პარლამენტში თუ მის გარეთ გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის“**. მიუხედავად მოქმედების თავისუფლებისა, პარლამენტი და მისი ცალკეული წევრები არ ფლობენ მოქმედების აბსოლუტურ თავისუფლებას, რადგან როგორც საქართველოს ყველა მოქალაქის, მათი მოქმედებაც კანონით დადგენილ ფარგლებში არის მოქცეული.

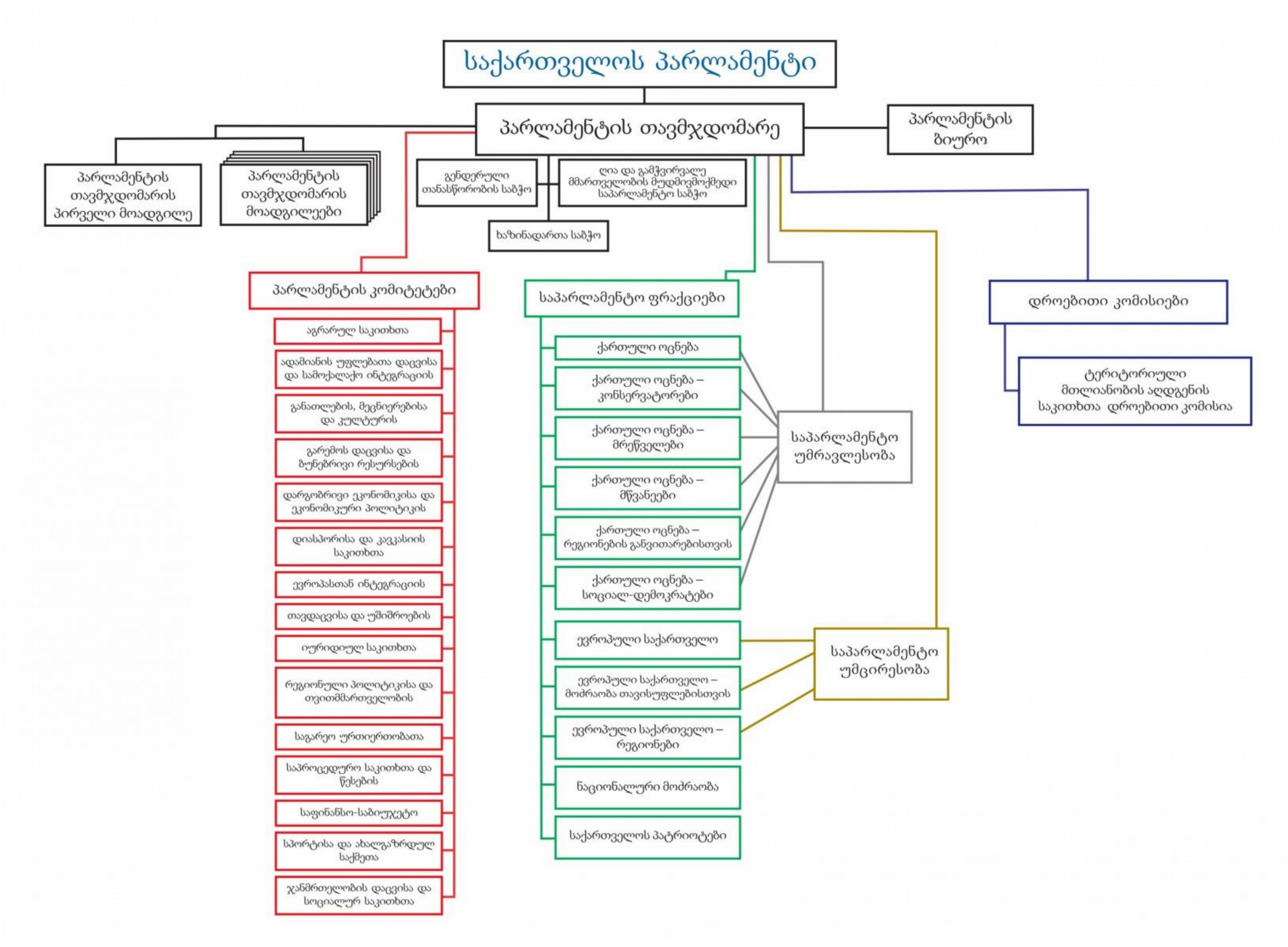
საქართველოს პარლამენტი **აირჩევა** საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე. პარლამენტი შედგება **4 წლის ვადით** არჩეული **150 წევრისგან**: პროპორციული სისტემით არჩეული **77** და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული **73** დეპუტატისგან. პარლამენტის მორიგი არჩევნები ტარდება მისი უფლებამოსილების ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. წლის განმავლობაში იმართება 2 საპარლამენტო სესია: **გაზაფხულზე** (თებერვალი-ივნისი) და **შემოდგომაზე** (სექტემბერი-დეკემბერი). 2017 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილების თანახმად **2024 წლიდან პარლამენტი მხოლოდ პროპორციული სისტემით არჩეული 150 წევრით დაკომპლექტდება**. თუმცა 2020 წლის არჩევნებთან დაკავშირებული კონსესუსის მიხედვით გადაწყდა, რომ საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში პროპორციული სისტემით უნდა აირჩეს 120 და მაჟორიტარული სისტემით 30 პარლამენტის წევრი. მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც არჩევნებში მონაწილეთა ნახევარზე მეტ ხმებს მიიღებს.

პარლამენტს ხელმძღვანელობს **თავმჯდომარე**, რომელიც უძღვება პარლამენტის მუშაობას, ხელს აწერს პარლამენტის მიერ მიღებულ აქტებს, წარმოადგენს პარლამენტს ქვეყნის საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში. შესაბამისად, მის სამუშაო განრიგში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს უცხოელ კოლეგებთან, დიპლომატიურ მისიებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან რეგულარულ თანამშრომლობას, საერთაშორისო ვიზიტებს, ოფიციალურ და საქმიან შეხვედრებსა და მოლაპარაკებებს. პარლამენტის **თავმჯდომარეს ჰყავს მოადგილეები**. პარლამენტის თავმჯდომარე, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ თავისი მოვალეობების განუხორციელებლობის შემთხვევაში, **ასრულებს საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას.**

პარლამენტის წევრები ქმნიან საპარლამენტო ფრაქციებს პოლიტიკური შეხედულებების მიხედვით. პარლამენტში იქმნება **მუდმივმოქმედი დარგობრივი** კომიტეტები და **დროებით საკითხთა კომისიები**.

პარლამენტის სტრუქტურაში მნიშვნელოვანი ორგანოა ბიურო. ბიუროში შედიან: **თავმჯდომარე, მისი მოადგილეები, საპარლამენტო ფრაქციებისა და კომიტეტების თავმჯდომარეები**. ბიურო ორგანიზაციულ ხელმძღვანელობას უწევს საქართველოს პარლამენტის მუშაობას.

პარლამენტის მუშაობს უზრუნველყოფს **პარლამენტის** აპარატი.



საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურა 2015 წლის მდგომარეობით

დამატებითი ინფორმაცია: https://democracyindex.ge/index.php?m=266

საქართველოს პარლამენტის **უფლებამოსილებები** შეიძლება დაჯგუფდეს შემდეგი სახით:

ა) საკანონმდებლო უფლებამოსილებები;

ბ) კონტროლის და კვაზისასამართლო უფლებამოსილებები;

გ) საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებები;

დ) საგარეო პოლიტიკური უფლებამოსილებები;

ე) თანამდებობის პირთა არჩევისა და დანიშვნის უფლებამოსილებები;

ვ) უფლებამოსილებები თავდაცვისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში.

ა) საკანონმდებლო უფლებამოსილებები. საქართველოს პარლამენტი არის ხელისუფლების ერთადერთი ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს საქართველოს კანონები (კონსტიტუციური კანონები, ორგანული კანონები და კანონები). კანონების შემუშავება არის ერთ-ერთი ძირითადი ფორმა, რომლითაც პარლამენტი ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს. საქართველოს კონსტიტუცია არ უშვებს პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას სახელმწიფო ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოზე. კანონშემოქმედება საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს, პარლამენტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი და შეიძლება ითქვას ყველაზე თვალსაჩინო ფუნქციაა. თუმცა ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ ყველა საკანონმდებლო ცვლილება თუ ინიციატივა, რომელიც საბოლოო ჯამში პარლამენტში განიხილება, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ არის შემუშავებული. საკანონმდებლო ცვლილებების დიდი ნაწილი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში - მთავრობაში, სხვადასხვა სამინისტროებსა და აღმასრულებელი მთავრობის სხვა დაწესებულებებში მუშავდება და პარლამენტს განსახილველად კანონის პროექტის (კანონპროექტის) სახით წარედგინება.

ბ) კონტროლის და კვაზისასამართლო უფლებამოსილებები. პარლამენტი უფლებამოსილი გააკონტროლოს მიღებული გადაწყვეტილებების, პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შესრულება. მაგალითად, კონსტიტუციის 56 მუხლის თანახმად პარლამენტში იქმნება **კომიტეტები** „...მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მიზნით...“. კომიტეტები, კომპეტენციის ფარგლებში, აკონტროლებენ არსებული **კანონმდებლობის აღსრულების მდგომარეობას, მათ სფეროში მოქმედი სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებათა საქმიანობას**, კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისობას საქართველოს კანონმდებლობასთან, ასევე შეისწავლიან არსებული პოლიტიკის ეფექტიანობის საკითხებს, ხარვეზებს, შეიმუშავებენ რეკომენდაციებს და რეგულარულად მოახსენებენ პარლამენტს.

კონტროლის მექანიზმს წარმოადგენს ქვეყნის **პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური მოხსენება პარლამენტის წინაშე**. საგაზაფხულო სესიის პირველ დღეს საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის წინაშე გამოდის მოხსენებით ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანესი საკითხების შესახებ, რასაც საპარლამენტო დებატები მოჰყვება. კონსტიტუცია ასევე ავალდებულებს პრემიერ-მინისტრს ყოველწლიურად, საშემოდგომო სესიის პირველივე კვირაში წარსდგეს პარლამენტის წინაშე და წარუდგინოს ანგარიში სამთავრობო პროგრამების მიმდინარეობის შესახებ. პარლამენტი ასევე უფლებამოსილია, რომ მოსთხოვოს პრემიერ-მინისტრს ანგარიშის რიგგარეშე წარდგენა.

გარდა აღნიშნულისა, **მთავრობის წევრებიც** ვალდებულნი არიან მოთხოვნის შემთხვევაში დაესწრონ პარლამენტის პლენარულ სხდომას, ფრაქციისა და საკომიტეტო განხილვებს, უპასუხონ პარლამენტის წევრების შეკითხვებს და წერილობით წარმოადგინონ ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.

პარლამენტი ასევე აკონტროლებს **საქართველოს ეროვნული ბანკის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, საქართველოს სახალხო დამცველის** საქმიანობას, ყოველწლიურად განიხილავს მათი საქმიანობის ანგარიშს და იღებს შესაბამის დადგენილებას.

საპარლამენტო კონტროლის უფლებამოსილების ფარგლებში პარლამენტის წევრთა **10-კაციან ჯგუფს - ფრაქციას, შეუძლია კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოებს, საქართველოს მთავრობას, მთავრობის წევრებს,** ხოლო ისინი ვალდებულნი არიან უპასუხონ პარლამენტს პლენარულ სხდომაზე. ასევე პარლამენტის ინდივიდუალურ წევრებს შეუძლიათ წერილობით, კითხვით მიმართონ ანგარიშვალდებულ ორგანოებს, მთავრობას, მთავრობის წევრებს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ხელმძღვანელებსა და სახელმწიფო დაწესებულებებს. ეს უკანასკნელნი, ვალდებულნი არიან ასევე წერილობით უპასუხონ შეკითხვას კითხვის მიღებიდან 15 დღის ვადაში.

მთავრობის კონტროლის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მექანიზმს წარმოადგეს **მთავრობისათვის ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილება**. საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ხდება ახალი მთავრობის ფორმირებაც. იმისათვის, რომ ახალი მთავრობა შეუდგეს თავისი უფლებამოსილების განხორციელებას, პარლამენტმა მას ნდობა უნდა გამოუცხადოს. შესაბამისად, არჩევნების შემდეგ, პრეზიდენტი წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას იმ პარტიიდან თუ საარჩევნო ბლოკიდან, რომელმაც არჩევნებში ყველაზე მეტი ხმა მოიპოვა, პრემიერ-მინისტრი კი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობასა და სამთავრობო პროგრამას პარლამენტის ნდობის მისაღებად, რომელსაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა სჭირდება. პარლამენტს შეუძლია არ გამოუცხადოს ნდობა მთავრობას, თუმცა ეს ნაკლებ სავარაუდოა, რადგან პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას პრეზიდენტს სწორედ საპარლამენტო უმრავლესობა წარუდგენს. იმ შემთხვევაში თუ მთავრობამ ვერ მოიპოვა პარლამენტის უმრავლესობის მხარდაჭერა, მთავრობას შეუძლია 30 დღის ვადაში ხელახლა წარადგინოს იგივე ან განახლებული შემადგენლობა. თუ მთავრობამ ამ ჯერზეც ვერ მოიპოვა პარლამენტის ნდობა, პრეზიდენტი უფლებამოსილი ხდება დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები. პარლამენტს ასევე შეუძლია მისი უფლებამოსილების პერიოდში გამოუცხადოს უნდობლობა მთავრობას. თუმცა როგორც აღვნიშნეთ, ეს გადაწყვეტილება საბოლოო ჯამში შეიძლება თვითონ პარლამენტს დაუჯდეს ძვირი, რადგან თუ ვერ მოხერხდა მთავრობის შემადგენლობაზე შეთანხმება, კონსტიტუციის მიხედვით პრეზიდენტი უფლებამოსილი ხდება დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები.

რომ შევაჯამოთ საპარლამენტო კონტროლი ხორციელდება შემდეგი ძირითადი კონსტიტუციური მექანიზმებით:

- საქართველოს მთავრობისთვის ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადება;

- პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს, საქართველოს მთავრობის, მთავრობის წევრის, ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელისა და სახელმწიფო დაწესებულების მიმართ პარლამენტის წევრის მიერ კითხვის დასმა;
- პარლამენტის მიერ მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა;
- პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური და რიგგარეშე ანგარიშების მოსმენა;
- პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე, აგრეთვე საპარლამენტო კომიტეტებისა და საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების სხდომებზე მთავრობის წევრის მოწვევა;
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის კონტროლი;
- საქართველოს ეროვნული ბანკის საქმიანობის კონტროლი.

გარდა ამისა, საპარლამენტო კონტროლის უმნიშვნელოვანეს ფორმად შეგვიძლია განვიხილოთ საქართველოს **პრეზიდენტის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების იმპიჩმენტი**[6].

ე.წ. კვაზისასამართლო უფლებამოსილებებს საქართველოს პარლამენტი ახორციელებს **დროებითი საგამოძიებო კომისიების საშულებით**, **დროებითი საგამოძიებო კომისია** იქმნება თუ პარლამენტი ფლობს ინფორმაციას სახელმწიფო სტრუქტურაში კანონსაწინააღმდეგო ქმედების, კორუფციის, ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ, რომელიც საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოებრივ ინტერესებს. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა ასევე შესაძლებელია ისეთ საკითხებზე, რომლებიც სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით მეტად მნიშვნელოვანია.

გ) საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებები. საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის განმსაზღვრელი ძირითადი ორგანო. პარლამენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა:
- სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღება;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების საპარლამენტო კონტროლი და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება;
- საგადასახადო კანონმდებლობის შემუშავება;
- ქვეყნის მონეტარული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა.

დ) საგარეო პოლიტიკური უფლებამოსილებები. საქართველოს პარლამენტი ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ფორმირებაში სხვადასხვა სახით მონაწილეობს. კერძოდ, პარლამენტი უფლებამოსილია:

---

[6] იმპიჩმენტი - უმაღლესი თანამდებობის პირების პასუხისგებაში მიცემის, კონსტიტუციის დარღვევისა და დანაშაულის ჩადენის ბრალდებით მათი საქმეების პარლამენტში სასამართლო განხილვის განსაკუთრებული წესი – პროცედურა.

- მოახდინოს საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება.[7]
- დადგენილებით დააფიქსიროს თავისი პოზიცია სხვადასხვა საგარეო პოლიტიკური საკითხის შესახებ.
- თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უშუალოდ გამოვიდეს საერთაშორისო ურთიერთობების მონაწილედ, დადოს შეთანხმებები თანამშრომლობის შესახებ სხვა ქვეყნების პარლამენტებთან და საერთაშორისო საპარლამენტთაშორისო და სხვა ორგანიზაციებთან, დანიშნოს მუდმივმოქმედი საპარლამენტო დელეგაციები საერთაშორისო საპარლამენტთაშორისო ორგანიზაციებთან რეგულარული ურთიერთობის დასამყარებლად და სხვა.

ე) თანამდებობის პირთა არჩევისა და დანიშვნის უფლებამოსილებები. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი:
- ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს;
- გენერალურ აუდიტორს;
- საქართველოს სახალხო დამცველს;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრს;
- საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს;

ვ) უფლებამოსილებები თავდაცვისა და ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში. სახელმწიფოს თავდაცვისა და ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში საქართველოს პარლამენტი მონაწილეობს შემდეგი ფორმით:
- ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ;
- თანხმობას აძლევს საქართველოს პრეზიდენტს საგანგებო მდგომარეობის დროს ან საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალების გამოყენებაზე;
- ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ;
- ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას ომის გამოცხადების ან სათანადო პირობების არსებობისას ზავის დადების შესახებ;
- კანონით განსაზღვრავს სამხედრო ძალების სახეობებს და შემადგენლობას;
- ამტკიცებს საქართველოს სამხედრო ძალთა რაოდენობას.

---

[7] პარამენტის რატიფიცირება ეხება იმგვარ ხელშეკრულებებს, რომლებიც ა) ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესვლას; ბ) სამხედრო ხასიათისაა; გ) ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრების შეცვლას; დ) დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასთან ან გაცემასთან; ე) მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას, ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი კანონებისა და კანონის ძალის მქონე აქტების მიღებას; ვ) თავად შეიცავს დათქმას რატიფიცირების თაობაზე.

გარდა ამისა, თავდაცვისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სფეროში საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებებს განეკუთვნება ეროვნული **უსაფრთხოების კონცეფციის დამტკიცება**, სახელმწიფო საზღვრის სტატუსის დადგენა და სხვ.

საქართველოს პარლამენტს **უფლებამოსილება ვადამდე უწყდება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ** პარლამენტის დათხოვნის საფუძველზე.[8]

პარლამენტის ადგილსამყოფელია საქართველოს დედაქალაქი – **თბილისი**. პარლამენტის ადგილსამყოფლის დროებით შეცვლა სხდომის ან სესიის გამართვის მიზნით დასაშვებია მხოლოდ საგანგებო და საომარი მდგომარეობების დროს პარლამენტის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით.

საქართველოს მთავრობა

აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები სხვადასხვა ქვეყნებში მეტ-ნაკლებად მსგავსია, თუმცა, ის შეიძლება განსხვავებული იყოს, იმის მიხედვით, თუ როგორი პოლიტიკური მოდელია ამა თუ იმ ქვეყანაში. საუბარი, რაღა თქმა უნდა გვაქვს დემოკრატიულ სახელმწიფოებზე და არა ავტორიტარულზე, რადგან ამ უკანასკნელში, ხელისუფლების სამ შტოდ დაყოფის პრინციპი არ ფუნქციონირებს და ქვეყნის მართვა მთლიანად ერთი პირის ხელშია.

შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლების ყველაზე გავრცელებულ ფორმებს წარმოადგენს **საპრეზიდენტო** და **საპარლამენტო** რესპუბლიკები. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მაგალითად შეგვიძლია დავასახელოთ ამერიკის შეერთებული შტატები, სადაც სახელმწიფოს მეთაურობს პრეზიდენტი. იგი განსაზღვრავს ქვეყნის ძირითად პოლიტიკურ კურსს, ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის წევრებს. ამგვარი მოდელის დროს, ხშირ შემთხვევაში, პრეზიდენტს გააჩნია ვეტოს უფლება პარლამენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე, თუმცა, პარლამენტს აქვს პრეზიდენტის ვეტოს კვალიფიციური უმრავლესობით დაძლევის უფლება. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი სხვადასხვა ქვეყნებში შესაძლოა განსხვავებული იყოს. მაგალითად, რიგ ქვეყნებში პრეზიდენტი თავად მეთაურობს მინისტრთა კაბინეტს, სხვებში, კი არსებობს

[8] პარლამენტის დათხოვნა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ – ა) საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობის ახალ შემადგენლობას; ბ) პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ან მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით განახლების შემდეგ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობის ახალ შემადგენლობას; გ) სახელმწიფო ბიუჯეტის არმიღების საფუძველზე ან პარლამენტის ინიციატივით მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრისა და პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენების შემდეგ პარლამენტი ნდობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობის ახალ შემადგენლობას. ამასთან, პარლამენტის დათხოვნა დაუშვებელია – ა) პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან 6 თვისა და საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო 6 თვის განმავლობაში (თუ დათხოვნა არ ხდება საპარლამენტო არჩევნების, პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ან მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით განახლების შემდეგ მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადების საფუძველზე); ბ) პარლამენტის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის განხორციელებისას; გ) საგანგებოან საომარო მდგომარეობის დროს.

სპეციალური ორგანო, მთავრობა, ან მინისტრთა საბჭო, მინისტრთა კაბინეტი, რომელსაც პრემიერ მინისტრი ხელმძღვანელობს. აგრეთვე, ზოგან შეიძლება არსებობდეს ვიცე-პრეზიდენტის ინსტიტუტი, ზოგან კი - არა.

განსხვავებებს ვხდებით არამარტო ფორმებში, არამედ პრეზიდენტის ინსტიტუტის სიძლიერის მიხედვით. როდესაც პრეზიდენტის ძალაუფლება ძალზე დიდია, საქმე გვაქვს ე.წ. „სუპერსაპრეზიდენტო“ ან „ზესაპრეზიდენტო“ რესპუბლიკასთან. ასეთი ტიპის საპრეზიდენტო რესპუბლიკები გვხვდება ძირითადად ლათინური ამერიკის, აფრიკის და აზიის ქვეყნებში. აქ, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პრეზიდენტის ძალაუფლება ერთპიროვნული და ძალიან მტკიცეა.

მმართველობის ფორმის კიდევ ერთ გავრცელებული ფორმაა საპარლამენტო რესპუბლიკა. აღმასრულებელი ხელისუფლება აქ წარმოდგენელია მინისტრთა კაბინეტით, რომელსაც ხელმძღვანელობს ძლიერი პრემიერ-მინისტრი და წევრები არჩეულნი არიან პარლამენტართა რიგებიდან. მთავრობა მუშაობს მანამ, სანამ მას გააჩნია პარლამენტის მხარდაჭერა. სწორედ ეს წარმოადგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე პარლამენტის კონტროლის არსს. ამ მოდელში პრეზიდენტის უფლებამოსილება საკმაოდ შეზღუდულია და რეალური ძალაუფლება ძირითადად მთავრობის ხელშია. თუმცა, ეს არ ნიშნავს იმას, რომ პრეზიდენტის როლი ნულამდეა დაყვანილი. პრეზიდენტს, ამ მოდელის პირობებშიც გააჩნია მნიშვნელოვანი ფუნქციები: ის აქვეყნებს კანონებს, გამოსცემს დეკრეტებს, ხსნის პარლამენტის პირველ სხდომას, გააჩნია მინისტრთა კაბინეტის ფორმალური დამტკიცების უფლება, შეუძლია გამოაცხადოს ამნისტია და ა.შ. საპარლამენტო რესპუბლიკის მთავარი თავისებურებაა ძლიერ და გავლენიან პარლამენტი, რომლის მიმართ ანგარიშვალდებულია მთავრობა.

ვხვდებით ხელისუფლების სხვა მოდელებს, როგორებიცაა შერეული რესპუბლიკები, საკონსტიტუციო მონარქიები, აბსოლუტური მონარქიები და სხვ.

აღმასრულებელი ხელისუფლება, მისი თანამედროვე გაგებით, საქართველოში პირველად გვხვდება **1918 წლიდან,** მას შემდეგ, რაც საქართველომ, მართალია მცირე ხნით, მაგრამ მაინც შეძლო დამოუკიდებლობის აღდგენა. 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, ქვეყანაში პრეზიდენტის ინსტიტუტი არ არსებობდა. მიუხედავად ამისა, **მთავრობის თავმჯდომარე ფლობდა პრეზიდენტის მსგავს ფუნქციებს**. რაც შეეხება მინისტრებს, ისინი თავმჯდომარის მიერ ინიშნებოდნენ. მთავრობის თითოეული წევრი, თითოეული მინისტრი, ანგარიშვალდებული იყო პარლამენტის წინაშე და პარლამენტის ნდობის დაკარგვის შემთხვევაში, ვალდებული იყო დაეტოვებინა თანამდებობა.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოს დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ სულ რამდენიმე წელს გასტანა და ქვეყანა კვლავ რუსეთის მიერ ანექსირებული აღმოჩნდა. ამიტომაც, 1921 წლიდან, დამოუკიდებლობის დაბრუნებამდე, საუბარი საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, როგორც დამოუკიდებელ ელემენტსა და ხელისუფლების სამი შტოთაგან ერთ-ერთზე, აღარ

გვიწევს. თავად სოციალისტური წყობის პირობებშიც, ხელისუფლების სამ შტოდ დაყოფის პრინციპი რეალურად არ არსებობდა. მხოლოდ დამოუკიდებლობის შემდგომ, განსაკუთრებით კი 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციით იწყება დღეს არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების განსაზღვრა.

2010 წლამდე ქვეყნის უმაღლეს აღმასრულებელ პირად პრეზიდენტი ითვლებოდა. რაც შეეხება მთავრობას, მისი როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი ერთეულის დამოუკიდებლობის ხარისხი, საკმაოდ დაბალი იყო და იგი პრაქტიკულად პრეზიდენტის დამხმარე ინსტიტუტს წარმოადგენდა. თავისუფლად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ამ პერიოდში საქართველოში ხსენებული სუპერსაპრეზიდენტო მოდელი არსებობდა. ამაში დავრწმუნდებით თუ გადავხედავთ პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის კონსტიტუციით განსაზღვრულ დამოკიდებულებას: მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნიდა მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე; პრეზიდენტს შეეძლო საკუთარი ინიციატივით გადაეყენებინა მთლიანად მთავრობა; მთავრობას მხოლოდ პრეზიდენტთან შეთანხმებით შეეძლო წარედგინა კანონპროექტი მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის შესახებ; საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო შეეჩერებინა ან გაეუქმებინა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები თუ ისინი პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს ეწინააღმდეგებოდა; საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო მოეწვია და წაეყვანა მთავრობის სხდომა, ხოლო იქ მიღებულ გადაწყვეტილებას ჰქონდა პრეზიდენტის აქტის სტატუსი და სხვ.

2004 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელდა ცვლილებები, რომელთა შედეგად საქართველოს მმართველობის ფორმა საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან, შერეული ტიპის, ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე გადადიოდა. ამ ტიპის ცვლილებების შემდეგ, საჭირო იყო, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობის თვალსაზრისით მკვეთრად შემცირებულიყო, რასაც კლასიკური ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი გულისხმობს. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტის ძალაუფლება რეალურად არათუ არ შემცირებულა, შეიძლება ითქვას, რომ კიდევ უფრო გამყარდა.

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე, 2013 წლიდან მნიშვნელოვნად გაფართოვდა საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები. მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს **მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას**.

დღეს საქართველოს მთავრობა **ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია** მხოლოდ **საქართველოს პარლამენტის წინაშე**.

მთავრობის ფუნქცია იმ **საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაა,** რომელსაც პარლამენტი განსაზღვრავს. ამისათვის მთავრობა შეიმუშავებს სახელმწიფო პროგრამებს სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურის და სხვა სფეროებში და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას. მთავრობის ფუნქციაა **ერთიანი სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის გატარება** გარემოს დაცვის, ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენების, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების სრულყოფისა თუ უმუშევრობის შემცირების მიზნით. თავდაცვა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, საკუთრებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიზნით დამნაშავეობასთან ბრძოლა ასევე მთავრობის პრეროგატივაა.

საგარეო პოლიტიკის განხორციელების კუთხით, მთავრობა აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, მიმართავს პარლამენტს საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების შესახებ, უზრუნველყოფს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებული ვალდებულებების შეთანხმებას, პრეზიდენტს წარუდგენს ელჩების კანდიდატურებს და ა.შ.

ასევე, კონსტიტუციით მთავრობას მინიჭებული აქვს **საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება**. მთავრობის მიერ პარლამენტში წარდგენილი კანონპროექტი გადის პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილ პროცედურებს.

საქართველოს მთავრობის **ფორმირება** საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა. 2013 წლიდან, საქართველოს პრეზიდენტი მხოლოდ ფორმალურად მონაწილეობს მთავრობის ფორმირების პროცესში. მთავრობის შემადგენლობის რეგულარული ხელახალი ფორმირება ყოველი საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ხორციელდება.

მთავრობის **შემადგენლობაში** შედიან **პრემიერ-მინისტრი** და **მინისტრები**. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთ ან რამდენიმე წევრს – **ვიცე-პრემიერის** მოვალეობათა შესრულება. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე **სახელმწიფო მინისტრი**. სახელმწიფო მინისტრი არის ე.წ. უპორტფელო მინისტრი ანუ მინისტრი სამინისტროს გარეშე, მას ემსახურება მინისტრის აპარატი მცირე რაოდენობის სტრუქტურული ერთეულებით. განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობის შემოღება საქართველოს მთავრობის პრეროგატივაა.

მთავრობის მეთაურია **პრემიერ-მინისტრი**. პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს. პრემიერ-მინისტრი

თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მინისტრებს. პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას.

ამჟამად, საქართველოში შექმნილია 11 სამინისტრო და 1 სახელმწიფო მინისტრის აპარატი:

1. კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის მინისტრი (ვიცე-პრემიერი, თეა წულუკიანი)
2. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრი (ვიცე-პრემიერი, ლევან დავითაშვილი);
3. საგარეო საქმეთა მინისტრი (ილია დარჩიაშვილი);
4. საქართველოს ფინანსთა მინისტრი (ლაშა ხუციშვილი);
5. გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრი (ოთარ შამუგია);
6. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრი (ირაკლი ქარსელაძე);
7. იუსტიციის მინისტრი (რატი ბრეგაძე);
8. შინაგან საქმეთა მინისტრი(ვახტანგ გომელაური);
9. თავდაცვის მინისტრი (ჯუანშერ ბურჭულაძე);
10. განათლებისა და მეცნიერების მინისტრი (მიხეილ ჩხენკელი);
11. ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი (ზურაბ აზარაშვილი)
12. შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი (სახელმწიფო მინისტრი თეა ახვლედიანი).

საქართველოს მთავრობის **უფლებამოსილებები** ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელების ანუ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების სფეროში უნივერსალურია. უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, საქართველოს მთავრობა გამოსცემს ნორმატიულ სამართლებრივ აქტებს – **დადგენილებებს** და **განკარგულებებს**.

პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები **საგარეო ურთიერთობებში** წარმოადგენენ საქართველოს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში. ამასთან, პრემიერ-მინისტრის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება სრულად ფარავს მთავრობის უფლებამოსილების სფეროს ანუ ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრი სარგებლობს უნივერსალური და უპირატესი უფლებამოსილებით, ხელი მოაწეროს ნებისმიერი შინაარსისა და პოლიტიკური დატვირთვის მქონე საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს საქართველოს სახელით.

მთავრობის სხდომა თვეში ერთხელ მაინც იმართება. სხდომის დღის წესრიგს პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს, ასევე პრემიერ-მინისტრი იწვევს და უძღვება მთავრობის სხდომას. იმისთვის, რომ მთავრობის სხდომა შედგეს, საჭიროა მას მთავრობის სრული შემადგელობის ნახევარზე მეტი ესწრებოდეს.

საქართველოს მთავრობის **უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა** შესაძლებელია:

- პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის დროს;
- მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით განახლების შემდეგ;

● პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საფუძველზე.

საქართველოს პრეზიდენტი

საქართველოს პრეზიდენტი სარგებლობს მაღალი სიმბოლური კონსტიტუციური სტატუსით. კონსტიტუციის თანახმად:

- საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი;
- საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი;
- საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში.

საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე **აირჩეოდა** საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, 5 წლის ვადით. 2017 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების თანახმად შეიცვალა პრეზიდენტის არჩევის წესი. ნაცვლად პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნებისა **საქართველოს პრეზიდენტს 5 წლის ვადით დებატების გარეშე ღია კენჭისყრით ირჩევს საარჩევნო კოლეგია.** ერთი და იგივე პირი საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ ორჯერ. საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 40 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 15 წელს მაინც.

საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობაში შედის 300 წევრი, მათ შორის საქართველოს პარლამენტის და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა წევრი. საარჩევნო კოლეგიის სხვა წევრებს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ ორგანული კანონის საფუძველზე განსაზღვრული კვოტების შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების შემადგენლობიდან ასახელებენ შესაბამისი პოლიტიკური პარტიები. საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობას ამტკიცებს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია.

არჩევნების პირველ ტურში არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მიიღებს საარჩევნო კოლეგიის სრული შემადგენლობის ხმების ორ მესამედს მაინც. თუ პირველ ტურში საქართველოს პრეზიდენტი არ აირჩა, მეორე ტურში კენჭი ეყრება პირველ ტურში საუკეთესო შედეგის მქონე 2 კანდიდატს. მეორე ტურში არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს.

ფიცის დადების მომენტიდან პრეზიდენტი სარგებლობს სპეციალური **იმუნიტეტით** – პრეზიდენტი ხელშეუვალია, თანამდებობაზე ყოფნის დროს არ შეიძლება მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა.

საქართველოს პრეზიდენტს **უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე სხვა თანამდებობა**, მათ შორის პარტიული, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის.

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ თვისებრივად **შეიზღუდა** საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები. მმართველობის ახალ, საპარლამენტო მოდელში ძალაუფლების ცენტრი გადავიდა პრეზიდენტიდან მთავრობაზე, რომელიც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე სრულად და ექსკლუზიურად არის პასუხისმგებელი.

პრეზიდენტის ძირითად უფლებამოსილებებს ადგენს საქართველოს კონსტიტუცია:

- მთავრობის თანხმობით ახორციელებს **წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში, აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, იღებს სხვა სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას**; მთავრობის წარდგინებით **ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და დიპლომატიური წარმომადგენლობების ხელმძღვანელებს**. თუმცა, იქედან გამომდინარე, რომ საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე ექსკლუზიური პასუხისმგებლობა კონსტიტუციით მთავრობას ეკისრება, ხოლო პრეზიდენტი საერთაშორისო მოლაპარაკების საწარმოებლად და საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დასადებად ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მთავრობის თანხმობას საჭიროებს, კონსტიტუციით **პრეზიდენტი მოკლებულია შესაძლებლობას, შეასრულოს აქტიური როლი საგარეო პოლიტიკის წარმართვის სფეროში.** შესაბამისად, პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებები სიმბოლური ბუნებისაა;
- ნიშნავს **პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებს**;
- კონსტიტუციით მკაცრად განსაზღვრულ შემთხვევებში, პრეზიდენტი უფლებამოსილია **დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები**;
- უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით **შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობა ან დაითხოვოს იგი**, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას.
- საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია პარლამენტის, მთავრობის ან არანაკლებ 200,000 ამომრჩევლის მოთხოვნით დანიშნოს **რეფერენდუმი** კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე, მისი დანიშვნის მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. არ შეიძლება რეფერენდუმის ჩატარება კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამნისტიის ან შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულების

რატიფიცირების ან დენონსირების შესახებ, აგრეთვე ისეთ საკითხზე, რომელიც ითვალისწინებს ადამიანის ძირითადი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვას. რეფერენდუმის დანიშვნასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით.

- საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მიმართოს ხალხს. **წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას** ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე.
- საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით **აცხადებს საომარ მდგომარეობას** და ამ გადაწყვეტილებებს დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად.
- მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით **აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას** ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად.
- **საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს დეკრეტით ზღუდავს ძირითად უფლებებს**;
- პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით იღებს გადაწყვეტილებას **სამხედრო ძალების გამოყენების, ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ, აცხადებს ომს, დებს ზავს** და შეაქვს ეს გადაწყვეტილებები პარლამენტში დასამტკიცებლად;
- მთავრობის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს **საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაურს, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს**. ნიშნავს **საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრს და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ერთ წევრს**;
- პრეზიდენტი იღებს გადაწყვეტილებებს **საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების, შეწყვეტისა და აღდგენის თაობაზე;** წყვეტს **თავშესაფრის** საკითხებს;
- **შეიწყალებს მსჯავრდებულებს;**
- ანიჭებს **სახელმწიფო ჯილდოებსა და პრემიებს, უმაღლეს სამხედრო, სპეციალურ და საპატიო წოდებებს, უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს**.

თავის უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, პრეზიდენტი გამოსცემს ნორმატიულ სამართლებრივ აქტებს – **ბრძანებულებებს** და ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს – **განკარგულებებს**. როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, პრეზიდენტი გამოსცემს ნორმატიულ და ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს – **ბრძანებებს**. საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტი გამოსცემს კანონის ძალის მქონე **დეკრეტებს**. პრეზიდენტის მიერ გამოცემული მთელი რიგი აქტები საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას (თანახელმოწერას).

საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობიდან შეიძლება გადაყენებულ იქნეს პარლამენტის მიერ **იმპიჩმენტის წესით**. იმპიჩმენტი არის პოლიტიკურ-სამართლებრივი პროცედურა, რომლის აღძვრის საფუძველია პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევა ან სახელმწიფო ღალატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენა. თუ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედობაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა ან კონსტიტუციის დარღვევა, პარლამენტი სრული შემადგენლობის არა ნაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას იმპიჩმენტის წესით პრეზიდენტის გადაყენების შესახებ.

პრეზიდენტის მიერ **უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის** ან მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, პრეზიდენტის მოვალეობას ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარე, ხოლო პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ მოვალეობის განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში - პრემიერ-მინისტრი.

საქართველოს სასამართლო ხელისუფლება

სასამართლო ხელისუფლებასა და სამართალწარმოებას ჩვენს ქვეყანაში, სანამ ის დღევანდელ ფორმას მიიღებდა, მრავალსაუკუნოვანი ისტორია გააჩნია. საუკუნეების მანძილზე, სხვადასხვა ეპოქაში, საქართველოში იქმნებოდა სამართლებრივი ძეგლები, რომლებიც ქვეყანაში სამართალწარმოების სამართლებრივ საფუძვლებს წარმოადგენდნენ. გვხვდება ქართული ისტორიული სამართლის როგორც საეკლესიო (კანონიკური), ასევე სახელმწიფო (საერო) ძეგლები. ეს სამართლებრივი ძეგლები განსხვავდებიან ერთმანეთისგან იმის მიხედვით, თუ რა ეპოქაში და როგორი პოლიტიკური რეალიების პირობებში იქმნებოდნენ. მათ შორის, შეგვიძლია ვახსენოთ ისეთი ძეგლები, როგორებიცაა: ვახტანგ VI-ის სამართლის წიგნი; "ხელმწიფის კარის გარიგება"; "დასტურლამალი"; "გიორგი ბრწყინვალეს სამართლის წიგნი"; ბექასა და აღბუღას კანონები ანუ "წიგნი სამართლისა კაცთა შეცოდებისა ყოვლისავე" და ა. შ. რაც შეეხება უშუალოდ სასამართლო ორგანოებს, აქაც სხვადასხვა ეპოქაში, სხვადასხვა ფორმისა და შინაარსის ინსტიტუტებს ვხვდებით.

1921 წელს პირველი რესპუბლიკის პერიოდში ჩატარებული სასამართლო რეფორმის შედეგად შეიქმნა ქვეყნისთვის სრულიად ახლებური სასამართლო სისტემა, რომლის უმაღლეს ორგანოს წარმოადგენდა **სენატი** და სადაც სამართალწარმოება ნაფიც მსაჯულთა მონაწილეობით ხდებოდა. ამგვარ სისტემას, ისევე როგორც თავად პირველ რესპუბლიკას, დიდხანს არ უარსებია. 1921 წელს მომხდარი საბჭოთა ინტერვენციისა და ქვეყნის გასაბჭოების შემდეგ, დამოუკიდებელმა ქართულმა სასამართლო სისტემამ არსებობა შეწყვიტა და უკვე საბჭოთა ხელისუფლების პირობებში აგრძელებდა არსებობას.

დღეს საქართველოს სასამართლო ხელისუფლება აერთიანებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და საერთო სასამართლოების სისტემას.

საქართველოს **საკონსტიტუციო სასამართლო** არის საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანო. იგი შედგება 10 წლის უფლებამოსილების ვადით განწესებული 9 მოსამართლისაგან, რომელთაგან 3 მოსამართლეს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, 3 მოსამართლეს ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო 3 მოსამართლეს ნიშნავს საქართველოს უზენაესი სასამართლო. საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს.

საკონსტიტუციო სასამართლო **იხილავს დავებს ამა თუ იმ საკითის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით**.[9] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მთავარ ფუნქციას კონსტიტუციის მოთხოვნათა შესრულების უზრუნველყოფა, სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილებისა და მისი კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში განხორციელების უზრუნველყოფა წარმოადგენს. საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციაა ასევე, კონსტიტუციით აღიარებული და გარანტირებული ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა. **საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა.** არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი კარგავს იურიდიულ ძალას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან.

ახლა გავეცნოთ თუ რას წარმოადგენს საერთო სასამართლოების სისტემა. საერთო სასამართლოები მართლმსაჯულებას სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ და სისხლის სამართალწარმოებათა მეშვეობით ახორციელებენ. საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემა აერთიანებს:

- **საქართველოს უზენაეს სასამართლოს;**
- **სააპელაციო სასამართლოებს;**
- **რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოებს.**

რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოები სასამართლო საქმეებს განიხილავს, შესაბამისად, პირველი და მეორე ინსტანციით, ხოლო უზენაესი სასამართლო არის მესამე

---

[9] 1) იღებს გადაწყვეტილებებს კონსტიტუციასთან კონსტიტუციური შეთანხმების, კანონის, პრეზიდენტის, მთავრობის, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხებზე; 2) იხილავს დავას სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის შესახებ; 3) იხილავს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის საკითხებს; 4) იხილავს რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნებისა და რეფერენდუმის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულდავას; 5) იხილავს საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების კონსტიტუციურობის საკითხს; 6) პირის სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობას კონსტიტუციით აღიარებული ადამიანის უფლებებთან მიმართებით; 7) იხილავს დავას „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ" კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე.

ინსტანციის, საკასაციო სასამართლო. რაიონული სასამართლო იქმნება მუნიციპალიტეტებში, ხოლო, საქალაქო სასამართლო - თვითმმართველ ქალაქებში.

საერთო სასამართლოების სისტემის გამართულ ფუნქციონირებაში უმნიშვნელოვანესი როლი საქართველოს **იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს** ეკისრება. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო სასამართლო სისტემის მაკოორდინირებელ, ხარისხიანი და ეფექტური მართლმსაჯულების ხელშეწყობისათვის შექმნილ დამოუკიდებელ ორგანოს წარმოადგენს. იგი არის სასამართლოს დამოუკიდებლობის გარანტი. საბჭოს ძირითადი უფლებამოსილებებია:

- მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდებისა და კონკურსების ორგანიზება და ჩატარება;
- პირველი და სააპელაციო ინსტანციების მოსამართლეთა დანიშვნა და გათავისუფლება;
- პირველი და სააპელაციო ინსტანციების სასამართლოების შექმნა, სამოქმედო ტერიტორიის, მოსამართლეთა რაოდენობის და სპეციალიზაციის განსაზღვრა;
- სამართალშემოქმედებითი და ანალიტიკური საქმიანობა (მაგალითად, შეიმუშავებს და/ან განიხილავს სასამართლოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ კანონპროექტებს, შეიმუშავებს წინადადებებს სასამართლო რეფორმის საკითხებზე);
- საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოება;
- საერთო სასამართლოების სისტემის საქმიანობის სტანდარტების დადგენა;
- ხარისხის მართვა საერთო სასამართლოებში;
- საერთო სასამართლოების ბიუჯეტის პროექტის შედგენა, თანამდებობრივი სარგოების, დანამატების და სხვა ხარჯების განსაზღვრა;
- სასამართლო ხელისუფლების ინტერესების დაცვა საკონსტიტუციო სასამართლოში.

საბჭო შედგება 15 წევრისგან. იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე.

მიუხედავად იმისა, რომ 1997 წელს, როდესაც ის შეიქმნა როგორც პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ განვლილი პერიოდის განმავლობაში, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ჩამოყალიბდა როგორც სასამართლო რეფორმის მაკოორდინირებელი ორგანო.

სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვან გარანტიას ქმნის **მოსამართლის იმუნიტეტი**. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს. რაიმე ზემოქმედება მოსამართლეზე ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით. არავის აქვს უფლება მოსთხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე. ბათილია ყველა აქტი, რომელიც ზღუდავს მოსამართლის დამოუკიდებლობას.

მოსამართლე ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის შემთხვევაში – საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს შესაბამისად იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს ან საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ შესაბამისად იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ან საკონსტიტუციო სასამართლო არ მისცემს თანხმობას, თავისუფლებაშეზღუდული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.

სახელმწიფო უზრუნველყოფს მოსამართლის და მისი ოჯახის უსაფრთხოებას. მოსამართლის თანამდებობა შეუთავსებელია სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო და პედაგოგიური საქმიანობისა. მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი, მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში.

საერთო სასამართლოს მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს შესაბამისი უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ 5 წლის გამოცდილება. საერთო სასამართლოს მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება უვადოდ, ორგანული კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. მოსამართლე შეირჩევა კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენტურობის ნიშნით. მოსამართლის თანამდებობაზე განწესების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. ხოლო უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს უვადოდ, ორგანული კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე, ირჩევს პარლამენტი. სასამართლოს რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია არ შეიძლება გახდეს უვადოდ განწესებული მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

საჯარო მმართველობის ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშესაწყობად საბიუჯეტო სახსრებისა და სხვა საჯარო რესურსების გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. იგი უფლებამოსილია აგრეთვე შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა, წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ხელმძღვანელობს გენერალური აუდიტორი, რომელსაც 5 წლის ვადით ირჩევს პარლამენტი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უზრუნველყოფს საჯარო სახსრების მართვის კონტროლს და ანგარიშს წარუდგენს პარლამენტს.

ეროვნული ბანკი

საქართველოს ეროვნული ბანკი წარმართავს ქვეყნის მონეტარულ პოლიტიკას. მისი ამოცანაა ფასების სტაბილურობის უზრუნველყოფა და ფინანსური სექტორის სტაბილურად ფუნქციონირების ხელშეწყობა. ეროვნული ბანკი მონეტარულ პოლიტიკას ახორციელებს საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად. იგი ფლობს, მართავს და განკარგავს ქვეყნის ოფიციალურ საერთაშორისო რეზერვებს. ეროვნული ბანკი არის ბანკთა ბანკი, მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი.

საფინანსო სექტორის ფინანსური მდგრადობისა და გამჭვირვალობის ხელშეწყობისათვის, სექტორის მომხმარებელთა და ინვესტორთა უფლებების დაცვის მიზნით ეროვნული ბანკი ზედამხედველობას უწევს საფინანსო სექტორს. საქართველოს ეროვნულ ბანკთან არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – **„საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის“** მეშვეობით ეროვნული ბანკი ატარებს უკანონო შემოსავლების ლეგალიზებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ღონისძიებებს.

პირველი ცენტრალური ბანკი საქართველოში 1919 წელს შეიქმნა. იგი დღევანდელი სახით, როგორც დამოუკიდებელი საქართველოს ცენტრალური ბანკი, 1991 წლიდან არსებობს.

ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა **ეროვნული ბანკის საბჭო**, რომლის წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 7 წლის ვადით ირჩევს პარლამენტი. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთაგან თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.

ეროვნული ბანკი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია. საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს არ აქვთ მის საქმიანობაში ჩარევის უფლება. ეროვნული ბანკი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს მას თავისი საქმიანობის ანგარიშს.

წყარო:

1. საქართველოს კონსტიტუცია
2. კაკუბავა ნინო და ავტორთა ჯგუფი. სახელმწიფოს პოლიტიკური მოწყობა და საჯარო პოლიტიკის პროცესი საქართველოში. კავკასიის უნივერსიტეტი, თბილისი გვ. 12-73
3. ხუბუა გ. და ავტორთა ჯგუფი. (2016) „საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები - სახელმძღვანელო“, გვ. 82-93
4. ზუროუსი გრიერ და ავტორთა ჯგუფი. (2017). *დემოკრატია და მოქალაქეობა საკითხავი მასალა სტუდენტებისათვის* (მეორე გამოცემა) საარჩევნო სისტემათა საერთაშორისო ფონდი. თბილისი. გვ. 59-77

ლექცია 3: საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა და ადგილობრივი თვითმმართველობა

ვიდეო: https://www.youtube.com/watch?v=p_9t9NuN--U

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პრინციპები

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა არის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ურთიერთმიმართების სისტემა, რომელიც ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ქვეყნის ტერიტორიულ ერთეულებს შორის მოქმედებს. ერთმანეთისგან განასხვავებენ სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ორ ძირითად ფორმას: **უნიტარულს** და **ფედერაციულს**.

უნიტარული სახელმწიფო:

უნიტარულად მიიჩნევა სახელმწიფო, რომლის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები უშუალოდ ემორჩილებიან ცენტრალურ ხელისუფლებას და მათ უმრავლესობას არ გააჩნია დამოუკიდებელი ან ავტონომიური სახელმწიფოებრივი სტატუსი. თუმცა უნიტარული სახელმწიფოშიც ზოგიერთ ადმინისტრაციულ ერთეულს შესაძლებელია განსხვავებული სამართლებრივი სტატუსი ჰქონდეს ან ავტონომიით სარგებლობდეს (მაგალითად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს ადმინისტრაციულ მოწყობაში). როგორც წესი, უნიტარულ სახელმწიფოში არსებობს მხოლოდ ერთი კონსტიტუცია, ერთიანი მოქალაქეობა და სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სისტემა. უნიტარული სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებს აქვთ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების სტატუსი, რომლებიც იმართებიან ცენტრალური ორგანოების მიერ მიღებული კანონის საფუძველზე. განარჩევენ ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული სახის უნიტარულ სახელმწიფოს. პირველ მათგანს მიეკუთვნება სახელმწიფო, რომლის რეგიონალური ორგანოები იმართებიან ცენტრის მიერ დანიშნული თანამდებობის პირების მიერ (ნიდერლანდი, ყაზახეთი, უზბეკეთი). დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოში ადგილობრივი ორგანოები ფორმირდება ცენტრალური ორგანოებისგან დამოუკიდებლად (დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდ. ირლანდიის შეერთებული სამეფო, ახალი ზელანდია, იაპონია, ესპანეთი, იტალია).

მაგალითად საფრანგეთი არის უნიტარული რესპუბლიკა, სადაც ცენტრალური მთავრობა ახორციელებს მთლიან კონტროლს ქვეყნის თითქმის 1000 ადგილობრივ პოლიტიკურ ქვედანაყოფზე, რომელსაც ”დეპარტამენტებს” უწოდებენ. თითოეულ დეპარტამენტს ხელმძღვანელობს პრეფექტი, რომელსაც ნიშნავს საფრანგეთის ცენტრალური მთავრობა.

ამდენად:

- უნიტარული სახელმწიფო იყოფა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, რომლებიც არ სარგებლობენ რაიმე ტიპის პოლიტიკური ავტონომიით.
- უნიტარული სახელმწიფოს ერთ-ერთი დამახასიათებელი ნიშანია კანონმდებლობის, მმართველობისა და სასამართლო ხელისუფლების ერთიანი სისტემის არსებობა.

ფედერაციული სახელმწიფო:

ფედერაციული სახელმწიფო არის ნაწილობრივი თვითმმართველობის უფლების მქონე სახელმწიფოებისა ან რეგიონების კავშირს, რომელთაც აერთიანებს ცენტრალური (ფედერალური) ხელისუფლება. ფედერაციული სახელმწიფოს არსებით ნიშნად მიჩნეულია ის ფაქტორი, რომ ფედერაციის სუბიექტები დამოუკიდებლად ახორციელებენ სახელმწიფო ხელისუფლებას, რითაც ფედერაციული სახელმწიფო არსებითად განსხვავდება დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოსაგან. ამავე დროს, ფედერაციულ სახელმწიფოში სუვერენიტეტის მქონეა ცენტრალური სახელმწიფო, რითაც ფედერაციული სახელმწიფო განსხვავდება საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან. ფედერაციაში შემავალი სახელმწიფოების თვითმმართველობის სტატუსი, ჩვეულებრივ კონსტიტუციურადაა გაფორმებული და მისი შეცვლა ცენტრალური ხელისუფლების ცალმხრივი გადაწყვეტილების საფუძველზე შეუძლებელია. ფედერაციულ სახელმწიფოს მაგალითებად შეგვიძლია განვიხილოთ: ამერიკის შეერთებული შტატები, გერმანია, ავსტრალია, კანადა, რუსეთი, შვეიცარია. მაგალითად გერმანიის შემადგენლობაში შედის 16 მიწა.

ამდენად:

- ფედერაცია შედგება მსხვილი ტერიტორიული ერთეულებისგან, რომლებიც განიხილებიან კვაზისახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებად და შესაბამისად, ისინი არა მხოლოდ ადმინისტრაციული, არამედ განსაზღვრული პოლიტიკური ავტონომიითაც სარგებლობენ. თუმცა ფედერაციის სუბიექტების პოლიტიკური ავტონომია ფედერალური კონსტიტუციებით მკაცრად არის რეგლამენტირებული. ფედერაციის სუბიექტები არ სარგებლობენ საგარეო-პოლიტიკური სუვერენიტეტით და სეცესიის – სახელმწიფოსგან გამოყოფის უფლებით.
- ფედერაციის სუბიექტებს, როგორც წესი, აქვთ საკუთარი კონსტიტუცია, კანონმდებლობა, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოები.

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

დღევანდელი მდგომარეობით, საქართველო არის **რეგიონალიზმის ნიშნებით**. მის შემადგენლობაში შედის:

- **ორი ავტონომიური რესპუბლიკა** (აჭარის და აფხაზეთის),
- ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული,
- **69 ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული – მუნიციპალიტეტი (5 თვითმმართველი ქალაქი და 64 თვითმმართველ თემი)**

როგორც ზემოთ ნახეთ, 3 ავტონომიური ერთეულის გარდა ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტებში – **თვითმმართველ ქალაქსა** და **თვითმმართველ თემში**. თვითმმართველი ქალაქი არის ქალაქის კატეგორიის დასახლება (მაგ. თბილისი, ქუთაისი), ხოლო თვითმმართველი თემი არის რამდენიმე დასახლების ერთობლიობა (მაგ. ოზურგეთი, ზესტაფონი და ა.შ.)

2017 წლამდე იყო **12 თვითმმართველ ქალაქი** (ამბროლაური, ახალციხე, ბათუმი, გორი, ზუგდიდი, თბილისი, თელავი, მცხეთა, ოზურგეთი, რუსთავი, ფოთი, ქუთაისი). 2017 წლიდან დარჩა ხუთი: **თბილისი, ქუთაისი, რუსთავი, ფოთი და ბათუმი**.

მუნიციპალიტეტები ერთიანდებიან **9 მხარეში**, რომლებიც არ წარმოადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს:

1. კახეთის მხარე;
2. მცხეთა-მთიანეთის მხარე;
3. შიდა ქართლის მხარე;
4. ქვემო ქართლის მხარე
5. სამცხე-ჯავახეთის მხარე;
6. რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარე;
7. იმერეთის მხარე;
8. გურიის მხარე;
9. სამეგრელოსა და ზემო სვანეთის მხარე.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსსა და უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუცია და საქართველოს კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის

სტატუსის შესახებ. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი, უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი დამატებით განისაზღვრება **აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით.**

აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს საკუთარი სიმბოლოები – **დროშა** და **გერბი**, რომლებშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს საქართველოს სახელმწიფო დროშისა და გერბის ელემენტები.

აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას გააჩნია საკუთარი ხელისუფლების ორგანოები: **აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო** (უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო) და **აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა**, რომლებიც დამოუკიდებლად წყვეტენ მათთვის განსაკუთრებული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიკუთვნებულ საკითხებს. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი **ბათუმი**.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებების ფარგლებში ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას, აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას (ამტკიცებს ან უნდობლობა გამოუცხადოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას) და ახორციელებს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. უმაღლესი საბჭო შედგება საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით **4 წლის** ვადით პროპორციული სისტემით არჩეული **21 დეპუტატისაგან**.[10]

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოა **აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის** მთავრობა. იგი შედგება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარისა და მინისტრებისგან. მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. მთავრობის შემადგენლობას ამტკიცებს უმაღლესი საბჭო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით. ამასთან, მინისტრების კანდიდატურებს მთავრობის თავმჯდომარე შეარჩევს საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით.[11]

---

[10] საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებით დაითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას ან/და იგი ვერ ახორციელებს კონსტიტუციური კანონით და ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს, აგრეთვე თუ უმაღლესმა საბჭომ ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცა ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა.

[11] საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით, უფლებამოსილია გადააყენოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას, იგი ვერ ახორციელებს

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის **ორგანიზაციული ავტონომია შეზღუდულია**. ავტონომიური რესპუბლიკა უფლებამოსილია შექმნას მხოლოდ კონსტიტუციური კანონით გათვალისწინებული ხელისუფლების ორგანოები. ამასთან, კონსტიტუციური კანონი დასაშვებად აცხადებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროების შექმნას მხოლოდ შემდეგ სფეროებში: განათლების, კულტურის, სპორტის, ტურიზმის, სოფლის მეურნეობის, გარემოს დაცვის, ფინანსების, ეკონომიკის, ინფრასტრუქტურის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროებში.
აჭარის მთავრობის სტრუქტურა:

- ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო
- ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო
- სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
- განათლების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო
- ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტი
- საავტომობილო გზების დეპარტამენტი
- გარემოს დაცვის სამმართველო

კონსტიტუციური კანონი ხაზგასმით **კრძალავს** აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში **შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროს** ან სხვა **გასამხედროებული ორგანოს** შექმნას. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ საქართველოს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოსადმი დაქვემდებარებული შეიარაღებული ქვედანაყოფი, რომლის განლაგების, გადაადგილებისა და გამოყენების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო.
აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონით დადგენილ ფარგლებში სარგებლობს **ფინანსური ავტონომიით**. მას საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაეცემა სახელმწიფო საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების ნაწილი, აგრეთვე სპეციალური დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს საკუთარი ქონება. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შეუძლია **კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების მიღება, ქონების მართვა და განკარგვა, საკუთრებაში არსებული მიწის, ტყისა და წყლის რესურსების მართვა და განკარგვა** და სხვა.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსსა და უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუცია და **აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია**. აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა **აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო**, ხოლო უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო – **აფხაზეთის მთავრობა**. აფხაზეთის **მთავრობის თავმჯდომარე** არის აფხაზეთის უმაღლესი თანამდებობის პირი და წარმოადგენს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას. მთავრობის თავმჯდომარეს, საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო. აფხაზეთის მთავრობა პასუხისმგებელი

კონსტიტუციური კანონით ან/და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს

და ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. აფხაზეთის სასამართლო, პროკურატურის და ფინანსური კონტროლის ორგანოები სტრუქტურულად ექვემდებარება, შესაბამისად, საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემას, საქართველოს პროკურატურის ერთიან სისტემას და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს. აფხაზეთის კონსტიტუცია არ შეიცავს ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული, ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ვრცელ ჩამონათვალს. კონსტიტუციის ტექსტი მოიხსენიებს ავტონომიური რესპუბლიკის ორ საკუთარ უფლებამოსილებას – აფხაზეთის ბიუჯეტის მიღებას და ადგილობრივი გადასახადების შემოღებას. კონსტიტუციის თანახმად, აფხაზეთის ხელისუფლება უფლებამოსილებათა განხორციელებისას უშუალოდ ექვემდებარება საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას. აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში საქართველოს სახელმწიფო ენებია ქართული და აფხაზური.
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურა:

- განათლებისა და კულტურის სამინისტრო
- ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო
- ფინანსთა და დარგობრივი ეკონომიკის სამინისტრო
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა სამინისტრო
- იუსტიციისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატი

ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილია დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული

2007 წლის 13 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ". აღნიშნულმა კანონმა შექმნა სამართლებრივი საფუძველი ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის შესაქმნელად. დროებითი ადმინისტრაციის უმაღლესი თანამდებობის პირია **ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი**, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. 2008 წლის აგვისტოდან დროებითი ადმინისტრაცია დევნილობაში ფუნქციონირებს.

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობა

რა არის ადგილობრივი ხელისუფლება?

ყველა თანამედროვე სახელმწიფო, ტერიტორიულ საფუძველზე, ცენტრალურ (სახელმწიფო) და პერიფერიულ (რეგიონული, პროვინციული, ადგილობრივი) ინსტიტუტებად არის დაყოფილი. იმის მიხედვით, ფედერაციულია თუ უნიტარული, თითოეულ სახელმწიფოს გააჩნია ხელისუფლების ტერიტორიული დანაწილების საკუთარი მოდელი და შესაბამისად, ცენტრსა და პერიფერიას შორის ურთიერთობის გარკვეული ჩარჩო .
ადგილობრივი ხელისუფლება, უმარტივესი გაგებით, ესაა ამა თუ იმ დასახლებული ადგილის - **სოფლის, დაბის, ქალაქის, ოლქის, რაიონის უშუალო ხელისუფლება**. მმართველობის ეს დონე

საყოველთაოდაა გავრცელებული, როგორც უნიტარულ, ასევე ფედერალურ სახელმწიფოებში და კონფედერაციებში. ამასთანავე, უნიტარულ სახელმწიფოში ადგილობრივი ხელისუფლება წარმოადგენს ცენტრიდან დაშორებული ხელისუფლების ერთადერთ ფორმას, რაც მის პოლიტიკურ მნიშვნელობას კიდევ უფრო ამაღლებს, რომ აღარაფერი ვთქვათ ადგილობრივი ხელისუფლების მნიშვნელობაზე, რაც გამომდინარეობს მათი ხელმისაწვდომობისა და ხალხთან „მეტი სიახლოვის" პრინციპიდან.

რას გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობა?

ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით ხელისუფლების განხორციელება წარმოადგენს **სამართლებრივი სახელმწიფოსა და დემოკრატიის პრინციპების რეალიზაციისთვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას**. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლში მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია, რომლის თანახმადაც, **ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად** (ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია).

ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა განვასხვავოთ ადგილობრივი მმართველობისგან, რომელიც დამახასიათებელია ცენტრალიზებული სახელმწიფოებისთვის. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მმართველები ინიშნებიან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ. შესაბამისად, ისინი უშუალოდ ექვემდებარებიან ცენტრალურ ხელისუფლებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის შემთხვევაში კი, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების პირველი პირების არჩევა ხდება ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ. ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება მოითხოვს მმართველობის სისტემის **დეცენტრალიზაცია, ანუ ხელისუფლების ვერტიკალურ დანაწილებას**. დეცენტრალიზებული სახელმწიფო იყოფა თვითმმართველ ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებად, რომლებიც სარგებლობენ სახელმწიფო ხელისუფლებისგან **ადმინისტრაციული ავტონომიით**.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას.

საქართველოს კონსტიტუციის ეს პუნქტი ადგენს თვითმმართველობის საქმიანობის კონსტიტუციურ საფუძვლებს და თვითმმართველობას განსაზღვრავს, როგორც **საქართველოს მოქალაქეთა უფლებას გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეები.**

რატომა არის მნიშვნელოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობა?

კარგი მმართველობა გულისხმობს ეფექტური და ეფექტიანი ხელისუფლების არსებობას, რომელიც გამჭირვალე და ანგარიშვალდებულია, პასუხობს მოქალაქეების საჭიროებებს.

განვითარებული ქვეყნების ლიდერები თანხმდებიან, რომ კარგი მმართველობა, თავისი პრინციპებით, როგორიცაა კანონის უზენაესობა, თანამონაწილეობა, კონსესუსი და თანასწორობა, პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის ეკონომიკურ და მდგრად განვითარებასთან და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ქმნის ისეთ გარემოს, სადაც საზოგადოების ყველა ჯგუფის ინტერესებია გათვალისწინებული. ადგილობრივი

თვითმმართველობა წარმოადგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს კარგი მმართველობის პრინციპების განხორციელებისა და მოქალაქეების საჭიროებების დაკმაყოფილებისა თუ მათი ინტერესების დაცვის პროცესში.

სახელმწიფო მმართველობაში ადგილობრივ თვითმმართელობას დიდი ადგილი უკავია. მე-20 საუკუნის შუახანებიდან მოყოლებული მსოფლიოში აღინიშნება ზოგადი ტენდენცია რეგიონალიზაციისა და დერეგულირების მიმართულებით. თანამედროვე დემოკრატიებმა გაითავისეს, რომ ადგილობრივი დემოკრატია ხანგრძლივი პოლიტიკური, სოცილური და ეკონომიკური სტაბილურობის წყაროა.

კარგი მმართველობის პროცესში **სუბსიდიარობა** ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპია, რომელიც გულისხმობს, რომ **ცენტრიდან ყველაფრის კონტროლი შეუძლებელია და გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლება დელეგირებული უნდა იყოს უფრო ეფექტური, წარმომადგენლობითი და ინკლუზიური მმართველობის უზრუნველყოფის მიზნით**. ცენტრალურ ხელისუფლებას არ შეუძლია საზოგადოების წინაშე მდგარი ყველა პრობლემის იდენტიფიცირება და მათ მოგვარებაზე ზრუნვა. **პერიფერიებისაგან ცენტრის ტერიტორიული სიშორე** განაპირობებს მოსახლეობის რეალური საჭიროებების იდენტიფიცირების, შესაბამისი რესურსების მობილიზების, პრობლემის გადაჭრის ეფექტური გზების ფორმულირებისა და განხორციელების პროცესის სირთულეს. კონკრეტულ სოფელში ან დაბაში არსებული პრობლემების შესახებ ინფორმაციის მიღება და მის მოგვარებაზე ზრუნვა ყველაზე ეფექტურად შეუძლიათ იმ ორგანოებს, რომლებიც ტერიტორიულად ახლოს დგანან მოქალაქეებთან.

ცენტრიდან ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ფუნქციების გადაცემას მრავალი დადებითი მხარე აქვს.

<u>ეფექტიანობა</u>: ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით ხდება **რესურსების დაზოგვა და მართვის ხარჯების შემცირება**, რადგანაც თვითმმართველობის ორგანოები უფრო დაინტერესებულნი არიან თავიანთი მცირე რესურსების მაქსიმალურად ეფექტურად გამოყენებაში, ვიდრე ცენტრალური ბიუროკრატიის წარმომადგენლები, რომელთა განკარგულებაში საკმაოდ დიდი ადამიანური თუ სხვა სახის რესურსებია. დამატებით, ამ ორგანოებმა უკეთესად იციან, თუ რა საჭიროებებზე მიმართონ რესურსები და შესაბამისი საჭიროებების დაკმაყოფილება რა დანახარჯებთანაა დაკავშირებული.

<u>თანამონაწილეობა:</u> ადგილობრივი თვითმმართველობა საშუალებას აძლევს **მოქალაქეებს მონაწილეობა მიიღონ საჯარო პოლიტიკის შემუშავების, ზოგადად სახელმწიფო მმართველობის და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში**. თანამონაწილეობა ხელს უწყობს უფრო გათვითცნობიერებული და პოლიტიკურად ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირებას.

<u>სიახლოვე და ხელმისაწვდომობა:</u> ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ტერიტორიულად ახლოს არიან მოქალაქეებთან, რაც იმას გულისხმობს, რომ **მათ უფრო კარგად იციან ადგილობრივი თემის და მოქალაქეების საჭიროებები და ინტერესები**. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, ხელისუფლება არამარტო ზოგადი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ერთიანი ინტერესების გატარებაზე იზრუნებს, არამედ კონკრეტული თემის პრაქტიკული პრობლემის მოგვარებაზეც იქნება კონცენტრირებული.

<u>ლეგიტიმურობა:</u> ადგილობრივი ორგანოების სიახლოვე მოქალაქეებთან, განაპირობებს **რეალისტურ საჭიროებებზე და თემის ინტერესების გათვალისწინებით, შესაბამისი საჯარო პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებას**. ასეთი პოლიტიკა გაცილებით მეტ მხარდაჭერას უზრუნველყოფს მოქალაქეების მხრიდან, **რაც ლეგიტიმურობას ანიჭებს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს** და უზრუნველყოფს შესაბამის მხარდაჭერას. **ცენტრალური ხელისუფლების სიშორე,**

ადგილობრივ მოსახლეობაში აჩენს კითხვებს ცენტრიდან მიღებული გადაწყვეტილებების **სამართლიანობაზე და წარმომადგენლობითობაზე. როცა გადაწყვეტილებები ადგილობრივ დონეზეა მიღებული, ეს უფრო გასაგები და მისაღები შეიძლება იყოს მოქალაქეებისთვის,** რადგანაც, როგორც უკვე ვთქვით, ამ დონეზე უფრო კარგად იცნობს ხელისუფლება მოქალაქეების საჭიროებებს.

__ძალაუფლების დეკონცენტრაცია:__ არსებობს საფრთხე რომ ძალაუფლების კონცენტრაცია ცენტრალურ ხელისუფლებაში, მისი დელეგირების გარეშე შესაძლოა გადაიზარდოს ტირანიაში. დეცენტრალიზაცია - ხელისუფლების ძალის დანაწილებით - **კონტროლისა და ბალანსის საშუალებას იძლევა.**

__სტაბილურობა:__ ადგილობრივი თვითმმართველობა სტაბილურობის წყაროა. ადგილობრივ დონეზე, საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებით მიღებული გადაწყვეტილებები უზრუნველყოფს მოქალაქეების მხარდაჭერას, არ იწვევს დაძაბულობასა და უკმაყოფილებას მათი მხრიდან. ამასთანავე, **ადგილობრივ დონეზე უფრო კარგად ხდება სხვადასხვა ეთნიკური თუ რელიგიური ჯგუფების ინტერესების დაბალანსება და მათი საჭიროებების ასახვა გადაწყვეტილებებში**, რაც აღმოფხვრის პოტენციური კონფლიქტების საფრთხეს და უზრუნველყოფს სტაბილურობას.

__ეფექტური მენეჯმენტი და სერვისების მიწოდება:__ ისეთი ყოველდღიური საჭიროებები, როგორიცაა **კომუნალური სერვისები, საყოფაცხოვრებო საკითხები, გზები, წყალმომარაგება** და სხვათა დაკმაყოფილება და რეაგირება, სახელმწიფო ადმინისტრირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა. ამ სერვისების ეფექტური მენეჯმენტი, რესურსების ეფექტიანი გადანაწილება და მოქალაქეებისთვის მომსახურების მიწოდება ადგილზე, შეუძლიათ მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, რადგანაც თითოეულ თემს, სოფელს თუ დაბას განსხვავებული საჭიროებები და პრიორიტეტები შეიძლება ჰქონდეს. საერთაშორისო პრაქტიკაც მოწმობს, რომ **ქმედითი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საშუალებით სერვისების მიწოდების ეფექტიანობის მაღალი ხარისხი მიიღწევა.**

რა ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ ჩარჩოს?

ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საფუძველს, პირველ რიგში ქმნის **საქართველოს კონსტიტუცია**, როგორც სახელმწიფოს უზენაესი კანონი.

კონსტიტუციის შემდგომ, უპირატესი უფლებით სარგებლობს __ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ__, როგორც საერთაშორისო აქტი. __საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსი__ ეყრდნობა საქართველოს კონსტიტუციასა და ევროპული თვითმმართველობის ქარტიაში მოცემულ საბაზისო პრინციპებს.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის საბჭომ 1985 წელს მიიღო. როგორც მის პრეამბულაშია აღნიშნული ქარტიის შექმნა განაპირობა საყოველთაოდ აღიარებულმა **მოქალაქეთა უფლებამ მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში**. ამ უფლების პირდაპირ განხორციელების საუკეთესო საშუალებად, ორგანიზაციის წევრმა სახელმწიფოებმა, ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანოები მიიჩნეს.

2002 წლის 23 მაისს საქართველო შეუერთდა ევროპულ ქარტიას, ხოლო 2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა მისი რატიფიკაცია (ქარტია ძალაში შევიდა 2005 წლის 1 აპრილს). უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის რეზოლუციით, საქართველო ქარტიას შეუერთდა დათქმებით და არა თითოეულ მუხლს/პუნქტს.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ განსაზღვრავს იმ ძირითად პრინციპებსა და პირობებს, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს ევროსაბჭოში გაერთიანებული ყველა სახელმწიფო. ქარტიის პრეამბულაშივეა მოცემული ევროსაბჭოს სახელმწიფოებისათვის სავალდებულოდ დასაცავი ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის აღიარება** სახელმწიფოს დემოკრატიული წყობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საფუძვლად;
- **მოქალაქეთა საზოგადოებრივ საქმეთა მართვაში მონაწილეობის უფლების** ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთათვის საერთო დემოკრატიულ ღირებულებად აღიარება;
- ამ უფლების, უპირველესად, **ადგილობრივ დონეზე განხორციელება**;
- **ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია**, როგორც ევროპაში მართვის ყველაზე ეფექტური სისტემის მოწყობის საფუძველი;
- **დემოკრატიულად არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მათი ხელმძღვანელი ორგანოების არსებობა,** რომელთაც გააჩნიათ ფართო ავტონომია საკუთარი კომპეტენციების განხორციელების გზებისა და საშუალებების არჩევისა და მოცემული საქმიანობისათვის საჭირო სახსრების მხრივ.

საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსი წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარ მარეგულირებელ აქტს საქართველოში, რომელიც თვითმმართველობის ინსტიტუციურ მოწყობასა და საქმიანობის ძირითად პრინციპებს საქართველოს კონსტიტუციისა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის შესაბამისად განსაზღვრავს. საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსი საქართველოს პარლამენტმა მიიღო 2014 წლის 5 თებერვალს. 2017 წელს კოდექსში ცვლილებები შევიდა.

რა არის თვითმმართველი ერთეული (მუნიციპალიტეტი)?

თვითმმართველი ერთეულები განიხილება, როგორც ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილი. მისი ძირითადი ფუნქციაა **ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება და შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების აღსრულება**. ამავდროულად, თვითმმართველი ერთეულების ხელისუფლებები მაინც სახელმწიფო ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელ წარმონაქმნებად განიხილებიან. ამას ადასტურებს ტერმინები კანონმდებლობაში: სახელმწიფო ხელისუფლება და მუნიციპალური ხელისუფლება.

თვითმმართველი ერთეული (მუნიციპალიტეტი) იქმნება და ფუნქციონირებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (სსიპ) ორგანიზაციულ სამართლებრივი სტატუსით, რომელიც საკუთარ უფლებამოსილებებს დამოუკიდებლად ახორციელებს.

საქართველოში თვითმმართველი ერთეული (მუნიციპალიტეტი) არის **თვითმმართველი ქალაქი** (ქალაქის კატეგორიის დასახლება) ან **თვითმმართველი თემი** (რამდენიმე დასახლების ერთობლიობა), რომელსაც მინიჭებული აქვს მუნიციპალიტეტის სტატუსი. დასახლების კატეგორიებს მიეკუთვნება: **სოფელი, დაბა და ქალაქი**. თითოეულ თვითმმართველ ერთეულს (მუნიციპალიტეტს) აქვს **ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი**, ჰყავს **არჩევითი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები** (მუნიციპალიტეტის ორგანოები), აქვს **საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი, შემოსულობები**.

თვითმმართველ ერთეულს აქვს **გერბი** და **დროშა**. ასევე შეიძლება ჰქონდეს სხვა სიმბოლოებიც.

მუნიციპალიტეტების შესახებ ზოგადი მონაცემების ერთიანი აღნუსხვის მიზნით იქმნება მუნიციპალიტეტების მონაცემთა სისტემური ერთობლიობა - მუნიციპალიტეტების რეესტრი, სადაც თავმოყრილია მუნიციპალიტეტის სარეგისტრაციო მონაცემები.

რა უფლებამოსილებები გააჩნია მუნიციპალიტეტს?

მუნიციპალიტეტს გააჩნია **საკუთარი** (ექსკლუზიური) და **დელეგირებული** უფლებამოსილებები. საკუთარი უფლებამოსილება არის თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს. მუნიციპალიტეტის საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებების ჩამონათვალი გაწერილია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში. **საკუთარ უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება**: ბიუჯეტის მიღება და შესრულება, ქონების მართვა და განკარგვა, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; ბუნებრივი რესურსების მართვა; მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და კეთილმოწყობა; მყარი ნარჩენების მართვა; წყალმომარაგების უზრუნველყოფა; სკოლამდელი და სკოლის გარეშე აღზრდის დაწესებულებების მართვა; საავტომობილო გზების მართვა და საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება; გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; მშენებლობის ნებართვის გაცემა და მშენებლობაზე ზედამხედველობა; შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება; გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება; გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება; შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა; სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა; ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის მართვა; შშმპ, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება; უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

მუნიციპალიტეტს ასევე გააჩნია **დელეგირებული უფლებამოსილება**, ანუ სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილება, რომელიც მუნიციპალიტეტს გადაეცა კანონის საფუძველზე ან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით.

საკუთარი უფლებამოსილებებისგან განსხვავებით, თვითმმართველობის კოდექსი არ იძლევა დელეგირებული უფლებამოსილებების ჩამონათვალს. კოდექსის თანახმად, **სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანომ მუნიციპალიტეტს შეიძლება გადასცეს სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანია.** უფლებამოსილებების დელეგირება ხდება საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით, აგრეთვე საქართველოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული უფლებამოსილებების ხელშეკრულებით. დელეგირების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს/ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა. სათანადო ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტსა და შესაბამის სამინისტროს შორის. უფლებამოსილებების დელეგირებისას იმავე აქტით **უნდა განისაზღვროს ის სამინისტრო, რომელიც დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სახელმწიფო დარგობრივ ზედამხედველობას გაუწევს**.

გარდა საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებებისა, მუნიციპალიტეტს ასევე გააჩნია **ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება**, ანუ მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და არ იკრძალება. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების ფარგლებში მუნიციპალიტეტს შეუძლია განახორციელოს ღონისძიებები დასაქმების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობის, მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის მხარდაჭერისა და ტურიზმის განვითარების, სოციალური დახმარებისა და ჯანდაცვის, ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების, მასობრივი სპორტისა და გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი განათლების, ადგილობრივი მნიშვნელობის არქივის წარმოების, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრების, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვის, ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერის და სხვა მიზნებით.

რომელია მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები?

სხვადასხვა სახელმწიფოებს შეიძლება ჰქონდეთ ადგილობრივი თვითმმართველობის განსხვავებული ინსტიტუციური მოდელები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია თვითმმართველობის განხორციელებისთვის აუცილებელ წინაპირობად განიხილავს **წარმომადგენლობით ორგანოს არსებობას**, რომელიც იქმნება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების წესით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის თანახმად, თვითმმართველობა ხორციელდება წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ, მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. ხოლო **აღმასრულებელი ორგანო წარმოადგენს წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებათა შემსრულებელს და ანგარიშვალდებულია მის წინაშე**. ამრიგად, ქარტია ცალსახად ადგენს წარმომადგენლობითი ორგანოს, როგორც ინსტიტუტის უპირატესობას თვითმმართველობის განხორციელებაში .

საკრებულო

საქართველოში მუნიციპალიტეტის **წარმომადგენლობითი ორგანოა** საკრებულო. მუნიციპალიტეტის საკრებულო აირჩევა **4 წლის ვადით**, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით.

თვითმმართველი თემის საკრებულო შედგება **პროპორციული** საარჩევნო სისტემით არჩეული **15 წევრისა** და შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული **ყველა თემიდან და ქალაქიდან,** რომლებიც შედის ამ თვითმმართველი თემის შემადგენლობაში, **მაჟორიტარული** საარჩევნო სისტემით არჩეული **თითო** წევრისაგან. თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციული ცენტრიდან ამომრჩეველთა რაოდენობა განისაზღვრება მოსახლეობის მიხედვით და შეიძლება იყოს 2 (თუ ამომრჩეველთა რაოდენობა 10 000-ს არ აღემატება), 3, 4 ან 5 წევრი (თუ მოსახლეობა 35 000-ზე მეტია).

თვითმმართველი ქალაქის (გარდა ქალაქ თბილისისა) საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული **15 წევრისა** და **მაჟორიტარული** საარჩევნო სისტემით არჩეული **10 წევრისაგან.**

საკრებულოს ყავს თავმჯდომარე და მოადგილეები, აქვს საკრებულოს ბიურო. საკრებულოს საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის კონტროლის მიზნით იქმნება **კომისიები**. ასევე, ცალკეული საკითხების შესასწავლად, მუნიციპალიტეტში შეიძლება შეიქმნას **დროებითი სამუშაო ჯგუფი**. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრები შეიძლება გაერთიანდნენ საკრებულოს **ფრაქციაში**. ფრაქცია აერთიანებს საკრებულოს არანაკლებ 3 წევრს. საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორციელებს **საკრებულოს აპარატი**.

საკრებულოს თანამდებობის პირებს მიეკუთვნებიან: საკრებულოს თავმჯდომარე; საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე; საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირის საქმიანობა.

მერი

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი არის **მერი**. 2017 წლის ცვლილებამდე თვითმმართველ თემებს მართავდნენ გამგებლები, ხოლო თვითმმართველ ქალაქებს მერები. ცვლილების შემდგომ გამგებლის/გამგეობის დასახელება ჩაანაცვლა მერი/მერიამ.

მერი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელებას. იგი აირჩევა 4 წლის ვადით, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. მერად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელი მაინც. მერი ანგარიშვალდებულია მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე.

მერია არის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს მერის უფლებამოსილების განხორციელებას. მერიას ხელმძღვანელობს მერი. მერიის სტრუქტურული ერთეულები შესაბამისი სფეროების მიხედვით უზრუნველყოფენ მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მერის დავალებების შესრულებას. მერიის თანამდებობის პირები არიან: მერი; მერის პირველი მოადგილე; მერის მოადგილე; მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი.

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი

საქართველოს ცხრა ისტორიულ-გეოგრაფიულ რეგიონში – მცხეთა-მთიანეთში, შიდა ქართლში, ქვემო ქართლში, კახეთში, სამცხე-ჯავახეთში, იმერეთში, რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთში, გურიასა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში თანამდებობრივ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ სახელმწიფო რწმუნებულები – გუბერნატორები. გუბერნატორი არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში **საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს მთავრობა**.

გუბერნატორის ძირითადი **უფლებამოსილებებია**: საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს კანონების, პრეზიდენტისა და მთავრობის ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი და კოორდინაცია; მთავრობის დავალებით სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონული პროგრამების განხორციელება; მთავრობის დავალებით საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობის კოორდინაცია.

გუბერნატორი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – **განკარგულებას**, რომელიც შეიძლება გაუქმდეს საქართველოს მთავრობის მიერ. გუბერნატორი უფლებამოსილია **სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებში**. გუბერნატორი თავის საქმიანობას ახორციელებს **ადმინისტრაციის** მეშვეობით, რომლის საჯარო მოსამსახურეებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გუბერნატორი.
გუბერნატორისა და მისი ადმინისტრაციის საქმიანობა **ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან**. გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორიას – ე.წ. მხარეს მინიჭებული არა აქვს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის სტატუსი. შესაბამისად გუბერნატორის ინსტიტუტი ვერ განიხილება დეკონცენტრირებული სახელმწიფო მმართველობის სრულფასოვან გამოვლინებად.

რას ნიშნავს სახელმწიფო ზედამხედველობა?

სახელმწიფო ზედამხედველობა არის **აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომლის მიზანია მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერების და დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფა**.
სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეებია: სამართლებრივი ზედამხედველობა და დარგობრივი ზედამხედველობა. ქარტიის თანახმად, **ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სფეროში შესაძლოა განხორციელდეს მხოლოდ სამართლებრივი ზედამხედველობა, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში კი დასაშვებია დარგობრივი ზედამხედველობის განხორციელება.** სამართლებრივი ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ხოლო დარგობრივი ზედამხედველობას ახორციელებს შესაბამისი სამინისტრო, რომლის უფლებამოსილების დელეგირებაც მოხდა.

მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებისა და ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად ასევე ხორციელდება **სახელმწიფო აუდიტი, დამოუკიდებელი აუდიტი და შიდა აუდიტი**.
რიგ შემთხვევებში შესაძლოა მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება ან პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღება, რომლის წესებსაც საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ადგენს.

წყარო:

1. ხუბუა გიორგი და ავტორთა ჯგუფი, „საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები - სახელმძღვანელო“, 2016 წ.
2. კაკუბავა ნინო და ავტორთა ჯგუფი, „სახელმწიფოს პოლიტიკური მოწყობა და საჯარო პოლიტიკის პროცესი საქართველოში - საკითხავი მასალა სტუდენტებისთვის“, 2014 წ.

დანართი: მუნიციპალიტეტები და თვითმმართველი ქალაქები

1. ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტი
2. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი
3. ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი
4. ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტი
5. ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტი
6. აბაშის მუნიციპალიტეტი
7. ადიგენის მუნიციპალიტეტი
8. ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი
9. აჟარის (ზემო აფხაზეთის) მუნიციპალიტეტი
10. ასპინძის მუნიციპალიტეტი
11. ახალგორის მუნიციპალიტეტი
12. ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი
13. ახალციხის მუნიციპალიტეტი
14. ახმეტის მუნიციპალიტეტი
15. ბაღდათის მუნიციპალიტეტი
16. ბოლნისის მუნიციპალიტეტი
17. ბორჯომის მუნიციპალიტეტი
18. გარდაბნის მუნიციპალიტეტი
19. გორის მუნიციპალიტეტი
20. გურჯაანის მუნიციპალიტეტი
21. დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი
22. დმანისის მუნიციპალიტეტი
23. დუშეთის მუნიციპალიტეტი
24. ერედვის მუნიციპალიტეტი
25. ვანის მუნიციპალიტეტი
26. ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი
27. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი
28. თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი
29. თელავის მუნიციპალიტეტი
30. თერჯოლის მუნიციპალიტეტი
31. თიანეთის მუნიციპალიტეტი
32. თიღვის მუნიციპალიტეტი
33. კასპის მუნიციპალიტეტი
34. ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი
35. ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი
36. ლენტეხის მუნიციპალიტეტი
37. მარნეულის მუნიციპალიტეტი
38. მარტვილის მუნიციპალიტეტი
39. მესტიის მუნიციპალიტეტი
40. მცხეთის მუნიციპალიტეტი
41. ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი
42. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი

43. ონის მუნიციპალიტეტი
44. საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი
45. სამტრედიის მუნიციპალიტეტი
46. საჩხერის მუნიციპალიტეტი
47. სენაკის მუნიციპალიტეტი
48. სიღნაღის მუნიციპალიტეტი
49. ტყიბულის მუნიციპალიტეტი
50. ქარელის მუნიციპალიტეტი
51. ქედის მუნიციპალიტეტი
52. ქობულეთი მუნიციპალიტეტი
53. ქურთის მუნიციპალიტეტი
54. ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი
55. ყვარლის მუნიციპალიტეტი
56. შუახევის მუნიციპალიტეტი
57. ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი
58. ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი
59. ცაგერის მუნიციპალიტეტი
60. წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი
61. წალკის მუნიციპალიტეტი
62. წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი
63. ჭიათურის მუნიციპალიტეტი
64. ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი
65. ხაშურის მუნიციპალიტეტი
66. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი
67. ხობის მუნიციპალიტეტი
68. ხონის მუნიციპალიტეტი
69. ხულოს მუნიციპალიტეტი

ლექცია 4: საჯარო სამსახური საქართველოში

რა არის საჯარო სამსახური?

საჯარო სამსახური წარმოადგენს სახელმწიფოს ბიუროკრატიულ აპარატს, რომელიც აერთიანებს საჯარო დაწესებულებებს და განაპირობებს მათ ურთიერთკავშირსა და ჰარმონიულ თანაარსებობას.

საჯარო მმართველობა ხორციელდება **სახაზინო (საბიუჯეტო) დაწესებულებების** მიერ, რომლებიც ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან.

საჯარო სამსახური ხორციელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შტოებში.

სახელმწიფო დაწესებულებებს, რომლებში საქმიანობაც ითვლება საჯარო სამსახურად, წარმოადგენენ:

- საქართველოს პარლამენტი (გარდა საქართველოს პარლამენტის ფრაქციათა, დროებითი საგამოძიებო კომისიისა და სხვა დროებითი კომისიის აპარატებისა);
- აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები (გარდა ამ ორგანოების ფრაქციათა აპარატებისა);
- საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია;
- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია;
- საქართველოს სამინისტროები და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებები;
- საჯარო სამართლის იურიდიულ პირები (სსიპ).[12]
- საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი;
- აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები;
- მუნიციპალიტეტის ორგანოები;
- საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური;
- საქართველოს იუსტიციის საბჭო;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, საერთო სასამართლოები, საქართველოს პროკურატურა;
- საქართველოს ეროვნული ბანკი;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური;
- საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი;
- საქართველოს ბიზნეს-ომბუდსმენის აპარატი;
- პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატი;

---

[12] საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობა გარდა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ, წევრობაზე დაფუძნებულ და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობისა.

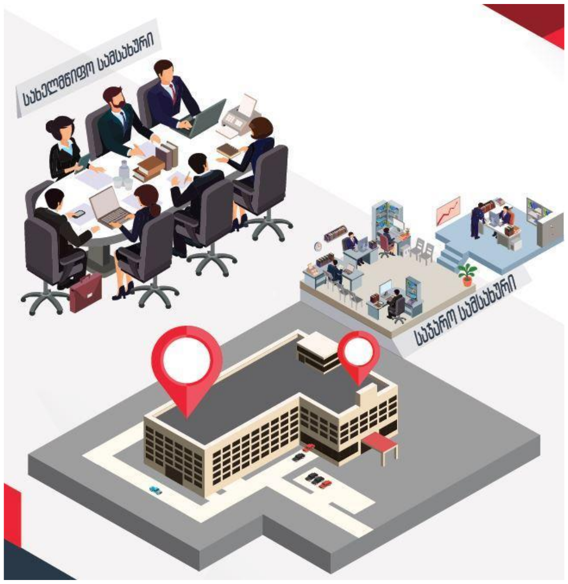
- სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი და მისი ადმინისტრაცია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებს, რომლებში საქმიანობაც ითვლება საჯარო სამსახურად, წარმოადგენენ:
- საკრებულო;
- მერია;
- მუნიციპალიტეტი.

სახელმწიფო სამსახური და საჯარო სამსახური

საჯარო სამსახური არსებობს ყველგან სადაც ჩნდება ბიუროკრატიული აპარატის მიერ კანონის აღსრულების საჭიროება პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის, პროფესიონალიზმის, ერთგულების პრინციპისა და ინსტიტუციური მეხსიერების სისტემურად განმტკიცების პრინციპების დაცვით.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, **საჯარო სამსახურს წარმოადგენს:**



- საკანონმდებლო ხელისუფლებაში - თავად საკანონმდებლო ხელისუფლების აპარატში საქმიანობა და არა დეპუტატის საქმიანობა,
- აღმასრულებელ ხელისუფლებაში - საჯარო დაწესებულების (მაგ. სამინისტროს) აპარატის საქმიანობა და არა მინისტრისა და მისი მოადგილის საქმიანობა,
- სასამართლო ხელისუფლებაში - სასამართლოს აპარატის საქმიანობა და არა მოსამართლის საქმიანობა,
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს აპარატის საქმიანობა და არა მერის და მათი მოადგილეების ან საკრებულოს წევრის საქმიანობა.
- საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში - საჯარო სამართლის იურიდიული პირის აპარატის საქმიანობა და არა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილის საქმიანობა და სხვა.

სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირებს წარმოადგენენ:
- საქართველოს პრეზიდენტი;
- საქართველოს პარლამენტის წევრი;
- საქართველოს პრემიერ მინისტრი;
- მინისტრი, მინისტრის მოადგილე, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (სსიპ) უფროსი;
- სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი და მისი მოადგილე;
- მუნიციპალიტეტის მერი და მერის მოადგილე;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი;
- აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი;

- აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობათა ხელმძღვანელები.

რომელ პრინციპებსა და ღირებულებებს ემყარება საჯარო სამსახური

საჯარო სამსახური ეფუძნება კანონიერების, ერთგულების, მიუკერძოებლობის, ანგარიშვალდებულების, კანონის წინაშე თანასწორობის, კარიერული განვითარების, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის,[13] გამჭვირვალობის, ღიაობისა და სხვა პრინციპებს.

თითოეული მათგანი განაპირობებს მოხელის ქცევას საჯარო სამსახურში და აყალიბებს იმ ღირებულებებს, რომლის გარშემოც გაერთიანებულია მთლიანად საჯარო სამსახური. უმნიშვნელოვანესია, თითოეული მოხელე:

- მოქმედებდეს კანონის უზენაესობისა და საჯარო ინტერესების დაცვის პრინციპის საფუძველზე;
- ასრულებდეს მისთვის დაკისრებულ უფლება-მოვალეობებს მიუკერძოებლად კეთილსინდისიერად, დისკრიმინაციის ნებისმიერი ფორმის დაუშვებლობით;
- იყენებდეს სახელმწიფოსა და მისთვის მინდობილ ადმინისტრაციულ რესურსებს ეკონომიურად და ეფექტიანად;
- არ იყენებდეს თავის სამსახურებრივ მდგომარეობას პარტიული და პოლიტიკური, ან ნებისმიერი სხვა კერძო ინტერესისათვის.

მოხელე მოქმედებს სახელმწიფოს სახელით, წარმოადგენს ქვეყნის სახეს და მისი ყველა ნაბიჯი აისახება როგორც საჯარო სამსახურის, ისე მთლიანად ქვეყნის იმიჯზე, რაც თავის მხრივ განაპირობებს საზოგადოების მხრიდან სახელმწიფოსა და საჯარო სამსახურისადმი ნდობას.

სამინისტროს ზოგადი სტრუქტურა

სამინისტროს ხელმძღვანელობს **მინისტრი,** რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. იგი წარმოადგენს სამინისტროს, წარმართავს მის საქმიანობას და წყვეტს სამინისტროს გამგებლობის სფეროსთვის მიკუთვნებულ საკითხებს.

მინისტრს ჰყავს **პირველი მოადგილე და მოადგილეები** (მოადგილეთა რაოდენობა განსხვავდება სხვადასხვა სამინისტროში). მინისტრის პირველი მოადგილე მინისტრის არყოფნისას ხელმძღვანელობს სამინისტროს საქმიანობას და კოორდინაციას უწევს სამსახურების ურთიერთობას.

სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფებია: **დეპარტამენტები** და **სამსახურები.** დეპარტამენტები იყოფა **სამმართველოებად,** სამსახურებს არ აქვთ სამმართველოები. დეპარტამენტს, სამსახურს და სამმართველოს უფროსს შეიძლება ყავდეს მოადგილეები. თითოეული სტრუქტურული ქვედანაყოფი

[13] საჯარო მოსამსახურეს უფლება არა აქვს, თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა პარტიული (პოლიტიკური) მიზნებისათვის ან/და ინტერესებისათვის გამოიყენოს. საჯარო მოსამსახურეს ასევე უფლება არა აქვს, სამუშაო საათებში ან სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მონაწილეობა მიიღოს აგიტაციასა და წინასაარჩევნო კამპანიაში. საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერი ან საწინააღმდეგო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება.

შედგება უფროსი და უმცროსი სპეციალისტებისგან, რომლებსაც სხვადასხვა კატეგორიები აქვთ მინიჭებული (მოხელეთა რანგები და კატეგორიები იხილეთ ქვემოთ).

სამინისტროს დაქვემდებარებაში ასევე შედის:

- **საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ)** - სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტით შექმნილი, საკანონმდებლო და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან განცალკევებული ორგანიზაცია, რომელიც სახელმწიფოს კონტროლით დამოუკიდებლად ახორციელებს პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას.
- **სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება** - რომელიც შეიძლება შეიქმნას თავდაცვის, სამართალდამცავ, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის, სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურის ან სხვა სფეროში სახელმწიფოებრივი ამოცანებისა და საჯარო ფუნქციების შესასრულებლად.

სხვადასხვა რეგიონში სამინისტროს, სსიპ-ს ან სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებას შეიძლება ჰქონდეს **ტერიტორიული ორგანოები**.

საჯარო მოსამსახურე

საჯარო მოსამსახურე შეიძლება იყოს:

- პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე;
- ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი;
- შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე არის პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის საშტატო თანამდებობაზე სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ, რომელიც ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს, როგორც თავის ძირითად პროფესიულ საქმიანობას, რაც უზრუნველყოფს მის მიერ საჯარო ინტერესების დაცვას, და რომელიც ამის სანაცვლოდ იღებს შესაბამის ანაზღაურებას და სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს. საჯარო მოხელეები საჯარო სამსახურის ძირითად ბირთვს შეადგენენ და მათი რაოდენობა საჯარო სამსახურში მთლიანად დასაქმებულ პირთა რაოდენობის 70%-ს უტოლდება. სწორედ მოხელეები ასრულებენ საჯარო სამსახურის ძირითად ფუნქციებს და საჯარო ინტერესების დაცვით, უზრუნველყოფენ ბიუროკრატიული აპარატის გამართულ და ეფექტიან ფუნქციონირებას.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი – პირი, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით - ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის **თანაშემწე**; ბ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის **მრჩეველი**; გ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო **აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი.**

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი – პირი, რომელსაც საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება.

საჯარო მოხელეების თანამდებობრივი რანგირება

საჯარო სამსახურში მოხელის თითოეული თანამდებობა შეესაბამება თითო კარიერულ საფეხურს და ნაწილდება ოთხ იერარქიულ რანგში:

1. **პირველი რანგი** – მაღალი მმართველობითი დონე (პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ანუ **დეპარტამენტის ან სამსახურის უფროსი**);
2. **მეორე რანგი** – საშუალო მმართველობითი დონე (პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ანუ **დეპარტამენტის ან სამსახურის უფროსის მოადგილე** და მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ანუ **სამმართველოს უფროსი**);
3. **მესამე რანგი** – **უფროსი სპეციალისტის დონე** (პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის, რომელიც შეიძლება ასევე იყოს **სამმართველოს უფროსის მოადგილე,** მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტისა და მესამე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის თანამდებობა).
4. **მეოთხე რანგი** – **უმცროსი სპეციალისტის დონე** (პირველი კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის, მეორე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტისა და მესამე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის თანამდებობა).

თითოეული რანგის თანამშრომელს აქვს თავისი კომპეტენცია, ფუნქციები და უფლებამოსილების დონე და იღებს რანგის შესაბამის თანამდებობრივ სარგოს.

საჯარო მოხელის კლასი

მოხელეს შესაძლებელია მიენიჭოს მოხელის კლასი მოხელის შეფასების შედეგების მიხედვით. მოხელის კლასების საერთო რაოდენობაა 12, სადაც პირველი კლასი არის ყველაზე დაბალი კლასი, ხოლო მე-12 – ყველაზე მაღალი კლასი. მოხელეს მოხელის კლასს ანიჭებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარდგინებით:

- **ნამდვილი სახელმწიფო მრჩეველი** – მე-12 კლასი;
- **პირველი კლასის სახელმწიფო მრჩეველი** – მე-11 კლასი;
- **სახელმწიფო მრჩეველი** – მე-10 კლასი;
- **პირველი კლასის მრჩეველი** – მე-9 კლასი;
- **მეორე კლასის მრჩეველი** – მე-8 კლასი;
- **მესამე კლასის მრჩეველი** – მე-7 კლასი;
- **საჯარო სამსახურის პირველი კლასის მრჩეველი** – მე-6 კლასი;
- **საჯარო სამსახურის მეორე კლასის მრჩეველი** – მე-5 კლასი;
- **საჯარო სამსახურის მესამე კლასის მრჩეველი** – მე-4 კლასი;
- **საჯარო სამსახურის პირველი კლასის რეფერენტი** – მე-3 კლასი;
- **საჯარო სამსახურის მეორე კლასის რეფერენტი** – მე-2 კლასი;
- **საჯარო სამსახურის მესამე კლასის რეფერენტი** – პირველი კლასი.

მოხელეს მინიჭებული მოხელის კლასი მუდმივად უნარჩუნდება. მოხელისთვის მინიჭებული მოხელის კლასის ჩამორთმევა დაუშვებელია. მოხელეს, რომელსაც მიენიჭა მოხელის კლასი, ეძლევა თანამდებობრივი სარგოს დანამატი. სხვა საჯარო დაწესებულებაში ან/და იმავე საჯარო დაწესებულებაში სხვა თანამდებობაზე გადასვლისას მოხელეს უნარჩუნდება საკლასო დანამატი. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო უფრო დაბალი იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადაყვანისას მოხელეს უნარჩუნდება საკლასო დანამატი. მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვის შემთხვევაში მოხელეს საკლასო დანამატი არ ეძლევა.

საჯარო მოხელის თანამდებობაზე მიღება

მოხელედ დასაქმების მსურველთათვის ვაკანსიებზე ინფორმაცია ხელმისაწვდომია სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე www.hr.gov.ge, სადაც თავმოყრილია საჯარო სამსახურის მასშტაბით არსებული ყველა ვაკანსია.

ძირითადი მოთხოვნები

მოხელედ შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე, რომელიც აკმაყოფილებს შემდეგ მოთხოვნებს:

- იცის სახელმწიფო ენა;
- მიაღწია 18 წელს;
- აქვს მოხელის სერტიფიკატი (განმარტებულია დაბლა).

სპეციალური მოთხოვნები და დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები

- მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის დგინდება შესაბამისი სპეციალური მოთხოვნები, რომლებითაც განისაზღვრება ამ რანგისათვის აუცილებელი განათლების დონე და გამოცდილება.
- დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს ადგენს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი თითოეული თანამდებობის სპეციფიკის და ამ თანამდებობისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობის შინაარსის გათვალისწინებით.

მოხელის სერტიფიკატი

მოხელის სერტიფიკატი არის საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობაზე დასაქმების მსურველისათვის აუცილებელი ზოგადი უნარებისა და ცოდნის დამადასტურებელი დოკუმენტი, რომელიც გაიცემა სერტიფიცირების წარმატებით გავლის შედეგად. სერტიფიცირებას უზრუნველყოფს სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო. სერტიფიცირება ტარდება ელექტრონულად სახელმწიფო ენაზე. გამოცდაზე დარეგისტრირების უფლება აქვს ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს, რომელმაც მიაღწია 18 წლის ასაკს და სურს საჯარო სამსახურში მოხვედრა. სასერტიფიკატო გამოცდის დროს კანდიდატი აბარებს ტესტურ დავალებებს, რომელთა საკითხები და სარეკომენდაციო ლიტერატურა გამოცდისთვის მოსამზადებლად ნებისმიერი მსურველისთვის ხელმისაწვდომია ბიუროს ვებ-გვერდზე www.csb.gov.ge.

მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობისას მოხელის სერტიფიკატი არ მოეთხოვება:

- მოქმედ ან ყოფილ მოხელეს;
- უმაღლესი განათლების მქონე პირს;
- პირს, რომელმაც წარმატებით ჩააბარა ერთიანი ეროვნული გამოცდები.

საჯარო მოხელის სამსახურში მიღების ეტაპები

კანდიდატი, რომელიც აკმაყოფილებს კანონის ძირითად, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებს, მოხელის ვაკანტურ პოზიციაზე დასაქმებამდე გადის შემდეგ ეტაპებს:

- მოხელის სერტიფიკატის მიღება;
- ვებგვერდზე hr.gov.ge-ზე განაცხადის გაკეთება და მოთხოვნილი დოკუმენტების/ ინფორმაციის ატვირთვა;
- კონკურსში მონაწილეობა, რომელიც მოიცავს კანდიდატის მიერ წარდგენილი დოკუმენტების დადგენილ მოთხოვნებთან შესაბამისობის განსაზღვრის ეტაპს, წერითი ან ზეპირი დავალების შესრულებას და საკონკურსო კომისიასთან გასაუბრებას.

ვებგვერდზე **www.hr.gov.ge განაცხადის გაკეთება** და მოთხოვნილი დოკუმენტების/ინფორმაციის ატვირთვა სავალდებულოა ნებისმიერი პირისათვის, ვისაც სურს საჯარო სამსახურში დასაქმება. კონკურსში მონაწილეობამდე კანდიდატებმა ელექტრონულად უნდა შეავსონ ვაკანსიაზე განაცხადი და მაქსიმალური ყურადღებით წარადგინონ მოთხოვნილი ინფორმაცია და დოკუმენტები, რადგან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, არასრულყოფილი განაცხადი შესაძლებელია გახდეს მათი კანდიდატურის დაწუნების მიზეზი რაც სამწუხაროდ, ხშირია საჯარო სამსახურის რეალობაში.

კონკურსში მონაწილეობა

კონკურსს წარმართავს საკონკურსო კომისია და საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული. განაცხადების გადარჩევის შემდგომ წარმატებული კანდიდატები მონაწილეობას

იღებენ უშუალოდ მათი პროფესიული ცოდნის, გამოცდილების, მოტივაციისა და პერსონალური თვისებების შემოწმების პროცესში. კონკურსის ეტაპზე კანდიდატები ფასდებიან წერითი ან ზეპირი დავალებისა და გასაუბრების შედეგების მიხედვით. კომისიის მიერ გამოვლენილი ერთი საუკეთესო კანდიდატი კი მოხელის თანამდებობაზე დასანიშნად წარედგინება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს.

მოხელის ვაკანტურ პოზიციაზე დასაქმებისათვის გამოცხადებული კონკურსი ორი სახის შეიძლება იყოს: **ღია კონკურსი** და **დახურული კონკურსი**. მათი გავლის პროცედურა ერთნაირია ორივე ტიპის კონკურსის შემთხვევაში, განსხვავდება მხოლოდ ღია და დახურულ კონკურში მონაწილე პირთა წრე.

საჯარო სამსახურში **ღია კონკურსი** ცხადდება ყველაზე დაბალი - მეოთხე რანგის პოზიციებზე და მასში მონაწილეობა შეუძლია ნებისმიერ დაინტერესებულ კანდიდატს, რომელიც აკმაყოფილებს კანონის მოთხოვნებს.

მაღალი რანგის თანამდებობებზე ცხადდება **დახურული კონკურსი** და მასში მონაწილეობის უფლება ეძლევათ მხოლოდ მოქმედ მოხელეებს, მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ პირებს და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებს, რომლებიც ერთი წელი მაინც მუშაობენ საჯარო
სამსახურის სისტემაში. ეს იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს მოხელის კარიერული განვითარების პრინციპი და მაღალ თანამდებობაზე კარიერული განვითარების შანსი უპირველესად სისტემაში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებს მიეცეთ.

საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან მაღალ თანამდებობაზე შემოსვლის მხოლოდ რამდენიმე გამონაკლისი შემთხვევა არსებობს: როდესაც დახურული კონკურსით ვერ ხერხდება შესაფერისი კანდიდატის შერჩევა; როდესაც ვაკანტური პოზიციისათვის დადგენილი დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შესაბამისი მოხელე სისტემის შიგნით ვერ შეირჩევა.

მოხელის ფიცი და გამოსაცდელი ვადა

საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის სამართლებრივი აქტის გაფორმების შემდეგ მოხელე ვალდებულია, დადოს ფიცი და აიღოს ხალხისა და ქვეყნისათვის ერთგული სამსახურის პასუხისმგებლობა. ფიცის ტექსტის შინაარსი სიმბოლურია და მოხელის ყოველდღიურ საქმიანობას ლაიტმოტივად უნდა გასდევდეს.

ფიცის დადებით, მოხელე ოფიციალურად აცხადებს თანხმობას საჯარო დაწესებულებაში ვაკანტურ პოზიციაზე დასანიშნად. აღნიშნულით დასტურდება მოხელის საჯარო სამსახურში შემობიჯება. წარუმატებელ კანდიდატებს შესაძლებლობა ეძლევათ მიმართონ ბიუროს და გადაამოწმონ წარდგენილი განაცხადის ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობა.

ფიცის დადებით მოხელისთვის იწყება ყველაზე მნიშვნელოვანი ეტაპი გამოსაცდელი ვადის სახით, რა დროსაც მოხელემ უნდა დაამტკიცოს, რომ ღირსეული თანამშრომელია და იმსახურებს თავისი ხალხისა და ქვეყნის სახელით საქმიანობის უფლებას. გამოსაცდელი ვადა გრძელდება **12 თვე** და ჩაითვლება მოხელის სამუშაო სტაჟში.

მოხელის გადაყვანა და კარიერული განვითარება

მოხელემ, კარიერის განმავლობაში, დაწესებულების შიგნით შესაძლებელია რამდენჯერმე შეიცვალოს პოზიცია და **გადაყვანილ იქნეს მის მიერ დაკავებული რანგისა და თანამდებობის შესაბამის სხვა პოზიციაზე საკუთარი ინიციატივით**, ან საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე, თუკი დასაკავებელი პოზიცია ფუნქციურად შეესაბამება მის კომპეტენციებს (ჰორიზონტალური გადაყვანა).

ჰორიზონტალური გადაყვანით ვაკანტური პოზიციის დაკავებამდე ხდება გადაყვანის მსურველ მოხელეებთან გასაუბრება და ყველაზე შესაფერისი კანდიდატის გამოვლენა. ჰორიზონტალური გადაყვანა, როგორც ტერმინის შინაარსიდანაც ჩანს, **არ გულისხმობს კარიერაში ერთი საფეხურით ანაცვლებას.** დაწინაურება შესაძლებელია მხოლოდ კონკურენტუნარიან გარემოში, საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით ჩატარებული დახურული კონკურსისა და მის შედეგად გამოვლენილი საუკეთესო კანდიდატების ქვედა იერარქიული რანგის თანამდებობიდან, ზედა იერარქიულ თანამდებობაზე გადასვლით ან იმავე იერარქიულ რანგში დაბალი თანამდებობიდან მაღალზე გადასვლისას.

მოხელის მობილობა

შესაძლებელია გვქონდეს ისეთი შემთხვევაც, რომლის დროსაც დაწესებულების **რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის** ან სხვა დაწესებულებასთან **შერწყმის** გამო შემცირდეს მის მიერ დაკავებული პოზიციის შტატი და მოხელე **გადაყვანილ იქნეს იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფას თანამდებობაზე; ან ტოლფასი თანამდებობის არარსებობის შემთხვევაში - დაბალ თანამდებობაზე,** მისივე თანხმობით და კომპეტენციების გათვალისწინებით (მობილობით გადასვლა).

მობილობის ინსტიტუტის დანიშნულებას წარმოადგენს შემცირებულ მოხელეებზე ზრუნვა, მათი **საჯარო სამსახურის სისტემაში შენარჩუნება და სტაბილურობის უზრუნველყოფა**. მართალია, რეორგანიზაციის პროცესი ყოველთვის ასოცირდება უარყოფით ემოციებთან, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ნებისმიერი ორგანიზაციის განვითარებისა და ბიზნეს პროცესების უკეთ მართვისათვის რეორგანიზაცია გარდაუვალი პროცესია და ყოველთვის არ გულისხმობს მხოლოდ შტატების შემცირებას. რეორგანიზაცია საჭირო ხდება დაწესებულების ეფექტიანობის ზრდის უზრუნველსაყოფად და თუკი აღნიშნული მოითხოვს შტატების შემცირებასაც, შემცირებული მოხელე არ რჩება საჯარო სამსახურს მიღმა, არამედ გადადის სხვა თანამდებობაზე ან მისივე სურვილით ირიცხება მოხელეთა რეზერვში დაეძლევა კანონით გათვალისწინებული კომპენსაცია.

საჯარო მოხელის შეფასება

მოხელის კარიერული მართვის პროცესებისა და პროფესიული განვითარების დაგეგმვისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მოხელის კომპეტენციების, მის მიერ განხორციელებული ფუნქციებისა და ამოცანების, მიღწეული მიზნებისა და შესრულებული სამუშაოს შეფასებას. შეფასება წარმოადგენს ინსტრუმენტს, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელია გაირკვეს, რომელი კომპეტენციისა და რა ტიპის უნარების განვითარება ესაჭიროება მოხელეს, რომელ სასწავლო პროგრამაში მონაწილეობა იქნება მისთვის ყველაზე აუცილებელი, რომ შეძლოს დასახული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევა, და როგორ შეიძლება ჩამოყალიბდეს მისი პროფესიული განვითარების ინდივიდუალური გეგმა.

შეფასება უწყვეტი პროცესია და მოხელეც უშუალო ხელმძღვანელის მხრიდან მუდმივი დაკვირვების ობიექტს წარმოადგენს. ფასდება როგორც მოხელის მიერ შესრულებული დოკუმენტური მასალა, ასევე მის მიერ შესრულებული სამუშაო და სამუშაოს შესრულების პროცესში გამოვლენილი პერსონალური უნარები.

შეფასების მეთოდი შესაძლებელია განსხვავდებოდეს საჯარო დაწესებულებისა და ამ უკანასკნელში მოხელის მიერ დაკავებული პოზიციის სპეციფიკის გათვალისწინებით. თუმცა აუცილებელია, მოხელის შეფასების პროცესი წარიმართოს გამჭვირვალედ, მოხელის უშუალო ხელმძღვანელის მიერ და მასში ჩართული იყოს საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენელი, რომელსაც ექნება საშუალება დააკვირდეს შეფასების პროცესს, მეთოდოლოგიური დახმარება გაუწიოს შემფასებელს და შესაფასებელ მოხელეს და ხელი შეუწყოს შეფასების პროცესის გაუმჯობესებას.

დადებით შეფასებაზეა დამოკიდებული მოხელისთვის კლასის მინიჭება. მოხელის მიერ ზედიზედ ორჯერ მიღებული არადამაკმაყოფილებელი შეფასების შედეგი ხდება მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი.

საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარება

საჯარო დაწესებულება უზრუნველყოფს მოხელის პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამებში მონაწილეობას და ასევე, სპეციალური სასწავლო შვებულების მიცემით, ხელს უწყობს მოხელეს თავადაც იზრუნოს კვალიფიკაციის ამაღლებაზე სისტემის გარეთ არსებულ პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობის მეშვეობით. მოხელეს ეძლევა შესაძლებლობა, 5 წელიწადში ერთხელ მოითხოვოს **სამთვიანი სასწავლო შვებულება ანაზღაურების შენარჩუნებით**, ხოლო **ანაზღაურების გარეშე, უფლება აქვს ისარგებლოს არაუმეტეს ერთწლიანი შვებულებით**.

რაც შეეხება სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებულ სავალდებულო სასწავლო პროგრამებში მონაწილეობას, აღნიშნულით სარგებლობისათვის მოხელეს ეძლევა სასწავლო შვებულება პროფესიული განვითარების პროგრამის ხანგრძლივობით და ეს პერიოდი არ ეთვლება ყოველწლიურ ანაზღაურებად შვებულებაში, რომელიც მოხელეს ყოველ წელს 24 სამუშაო დღით მიეცემა.

საჯარო მოხელის სამუშაო დრო, დასვენების დრო და შვებულება

მოხელისათვის დადგენილია **5-დღიანი სამუშაო კვირა**. სამუშაო დროის ხანგრძლივობა **დღეში არ უნდა აღემატებოდეს 8 საათს**, ხოლო **კვირაში – 40 საათს**. მოხელის დასვენების დრო და უქმე დღეები განისაზღვრება „საქართველოს შრომის კოდექსით“.

მოხელისათვის დადგენილია ყოველწლიური ანაზღაურებადი **შვებულება 24 სამუშაო დღის** ოდენობით. მოხელეს უფლება აქვს შვებულება ნაწილ-ნაწილ გამოიყენოს.

იმ შემთხვევაში, თუ ჩნდება **ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის** აუცილებლობა, მოხელეს უფლება აქვს, ისარგებლოს შვებულებით **730 კალენდარული დღის** ოდენობით, რომლიდანაც **183 დღე ანაზღაურებადია**. ბავშვის მოვლის გამო შვებულებით სარგებლობის უფლება წარმოეშვება ასევე, მოხელე კაცს.

საჯარო მოხელის მივლინება

დროებითი ფუნქციების განხორციელების გარდა, კარიერის განმავლობაში მოხელე სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად შესაძლოა გაიგზავნოს სამსახურებრივ მივლინებაში, როგორც ქვეყნის ფარგლებში, ასევე საზღვარგარეთ.

ეს ის შემთხვევაა, როდესაც მოხელეს, საკუთარი ფუნქციების ფარგლებში, საჯარო დაწესებულებისა და ზოგადად, საჯარო ინტერესების მუდმივი სამუშაო ადგილის ფარგლებს გარეთ წარმოდგენა უწევს და მასზე ხდება დამოკიდებული არა მხოლოდ დაწესებულების, არამედ მთლიანად საჯარო სამსახურზე შთაბეჭდილების ჩამოყალიბება, შესაბამისად, აუცილებელია, ამ დროს განსაკუთრებული გულისხმიერება გამოიჩინოს და ერთი შეხედვით უმნიშვნელო დეტალებსაც მიაქციოს ყურადღება.

საჯარო მოხელის უფლებები და მოვალეობები

სამსახურის გავლის პერიოდში მოხელეს კანონით **გარანტირებული აქვს უფლებები და აკისრია ვალდებულებები,** რომლებიც საჯარო სამსახურის პრინციპებიდან გამომდინარეობს და მათი შესრულება, ისეთივე აუცილებელია, როგორც ამ პრინციპებისადმი ერთგულება. კანონით დაცულია ბალანსი მოხელის უფლებებსა და მოვალეობებს შორის, მას თანაბრად გააჩნია გარკვეული ტიპის მოთხოვნების უფლება და კანონით დადგენილი წესების დაცვის ვალდებულება.

უპირველესად, მოხელეს გააჩნია **უსაფრთხო სამუშაო პირობებისა** და სამსახურებრივი ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ორგანიზაციულ-ტექნიკური საშუალებების მოთხოვნის უფლება, შესაბამისად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, შეუქმნას მოხელეს უსაფრთხო სამუშაო გარემო და უზრუნველყოს თანაბარი და სამართლიანი მოპყრობა კარიერული წინსვლის, ანაზღაურებისა და სამართლებრივი დაცვის საკითხებთან დაკავშირებით. გარდა ზემოაღნიშნულისა, შესაძლებელია, გაუარესდეს მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობა, რომლის დროსაც მას უფლება აქვს, მოითხოვოს თავისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის პოზიციაზე გადაყვანა.

რაც შეეხება მოხელის პოლიტიკურ და სოციალურ უფლებებს, მოხელეს უფლება აქვს, საჯარო დაწესებულებისგან მოითხოვოს **სამივლინებო ხარჯების ანაზღაურება**; საკუთარი უფლებების დასაცავად, უფლება აქვს, **შექმნას პროფესიული კავშირი** ან გახდეს მისი წევრი, ან **იყოს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრი**, თუმცა ამავდროულად ვალდებულია, სამსახურებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებდეს **პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დაცვით** და სამსახურის პერიოდში თავს იკავებდეს პოლიტიკური აქტიურობისაგან, იმისათვის რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იყოს საჯარო სამსახურის **მიუკერძოებლობა.**

განსაკუთრებით კი მნიშვნელოვანია, მოხელე სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებისას **მოქმედებდეს ღიად და გამჭვირვალედ**, ასევე **უზრუნველყოფდეს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას** და გამჟღავნებისგან იცავდეს სხვის პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო, კომერციულ თუ პროფესიულ საიდუმლოებას, რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა სამუშაოს შესრულებისას;

აუცილებელია, მოხელე **ადმინისტრაციულ რესურსებს იყენებდეს ეკონომიურად და ეფექტიანად,** საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის და არა პირადი მიზნებიდან გამომდინარე. ნებისმიერ შემთხვევაში, მოხელის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების პროცესი უნდა ეფუძნებოდეს **საჯარო ინტერესების დაცვას** და გამორიცხავდეს კერძო ინტერესებისათვის სასარგებლო ქმედებებს.

საჯარო მოხელის შრომის ანაზღაურება

უსაფრთხო სამუშაო პირობებთან ერთად, მოხელეს უფლება აქვს, სამსახურში მიღების დღიდან გათავისუფლების დღემდე მოითხოვოს შრომის ანაზღაურება, რომელიც მოიცავს **თანამდებობრივ სარგოს**, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში **სახელფასო დანამატს** და **საკლასო დანამატს**. სახელფასო დანამატის მოთხოვნის უფლება მოხელეს ეძლევა ზეგანაკვეთურად შესრულებული სამუშაოს ან დამატებითი ფუნქციების დაკისრების შემთხვევაში, ხოლო საკლასო დანამატის გაცემის საფუძველს წარმოადგენს მოხელის ყოველწლიური შეფასების შედეგი, რომლის მიხედვით და გარკვეული პერიოდულობით (საუკეთესო ან კარგი შეფასების შემთხვევაში) მას ავტომატურად ენიჭება კლასი, თანმიმდევრულად - პირველიდან თორმეტ კლასამდე, და სამსახურში ყოფნის მთელი პერიოდის განმავლობაში მიეცემა შესაბამისი საკლასო დანამატი.

ყოველწლიური შეფასების შედეგებზეა დამოკიდებული მოხელის წახალისება, რაც შესაძლებელია გამოიხატოს მადლობის გამოცხადებით, ფულადი ჯილდოს ან ფასიანი საჩუქრით დაჯილდოებაში. ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი საათების სანაცვლოდ მოხელეს ასევე, უფლება აქვს მოითხოვოს დამატებითი დასვენების საათები, რაც არ ჩაეთვლება შვებულების პერიოდში.

მოხელის პრაქტიკული სახელმძღვანელო: აუდიო

წყაროები:

- დვალიშვილი მაია. (2017). *საქართველოს საჯარო სამსახური მოხელის პრაქტიკული სახელმძღვანელო*;
- სიჭინავა ანა. (2021) *ახალი თანამშრომლის პრაქტიკული სახელმძღვანელო.* გვ. 11-28
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონი;
- „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 26 აპრილის №215 დადგენილება;
- „პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის №219 დადგენილება
- http://csb.gov.ge/ საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებ-გვერდი;

ლექცია 6: საჯარო პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესი

რა არის საჯარო პოლიტიკა?

საჯარო პოლიტიკა არის ის რასაც სახელმწიფო, არსებული პოლიტიკური სისტემით, წყობილებით, იდეოლოგიით აკეთებს იმისთვის, რომ მოაგვაროს საზოგადოებრივი პრობლემები.

საჯარო პოლიტიკა ეს არის საჯარო ქმედება, ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ქვეყნის ეკონომიკის, განათლების, სოციალური პოლიტიკის და სხვა სფეროებში არსებული საჭიროებების იდენტიფიცირებისა და საზოგადოებრივი პრობლემების მოგვარების გზების ძიების, ინსტრუმენტების შერჩევის და განხორციელების მიმართულებით.

საჯარო პოლიტიკა იქმნება სამთავრობო სტრუქტურების ან, მოკლედ რომ ვთქვათ, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ და მას გავლენა აქვს მთელს საზოგადოებაზე ან მის გარკვეულ ნაწილზე. მაგალითად, განათლების სისტემის რეფორმის შედეგად, როცა 11 წლიანი სწავლებიდან ქართული სკოლები 12 წლიან სწავლებაზე გადავიდნენ, ამან გავლენა იქონია ყველა სასკოლო განათლების სისტემაში ჩართულ პირებზე (მოსწავლეები, მასწავლებლები და ა.შ). საყოველთაო ჯანდაცვის კუთხით გატარებული რეფორმა აისახა მთლიან საზოგადოებაზე. საგზაო მოძრაობის წესების გამკაცრების კანონმდებლობამ შეზღუდვები და აკრძალვები დააწესა მძღოლებისთვის. ამ შეზღუდვებისა და აკრძალვების პრაქტიკაში დანერგვამ კი გავლენა იქონია როგორც მძღოლებზე, ასევე ფეხით მოსიარულეებზე ქვეყანაში საავტომობილო მოძრაობის დარეგულირების და საგზაო უსაფრთხოების კუთხით.

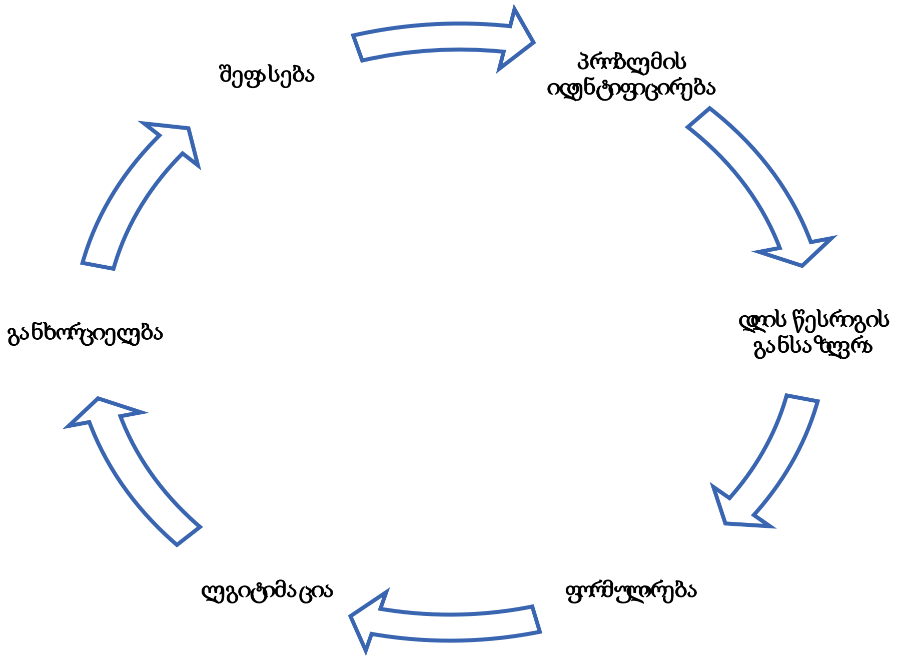
საჯარო პოლიტიკა შეიძლება მოიცავდეს მთავრობის დადგენილებსა და გადაწყვეტილებებს, სამთავრობო პროგრამებს, მთავრობის სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებს, დარგობრივ კონცეფციებსა და პრიორიტეტებს, საკანონმდებლო აქტებს ან ზოგადად ყველაფერს რასაც მთავრობა აკეთებს.

რა არის საჯარო პოლიტიკის პროცესი და რა ეტაპებს მოიცავს?

საჯარო პოლიტიკას გააჩნია საკუთარი სასიცოცხლო ციკლი და პროცესი, რომელიც 6 ძირითადი ეტაპისგან შედგება. ეს პროცესი არ წარმოადგენს ერთჯერადი ქმედებების ერთობლიობას. საჯარო პოლიტიკის პროცესის შემადგენელი ეტაპებია:

1. **პრობლემის იდენტიფიცირება,**
2. **დღის წესრიგის განსაზღვრა,**
3. **საჯარო პოლიტიკის ფორმულირება,**
4. **საჯარო პოლიტიკის დამტკიცება (ლეგიტიმაცია),**
5. **საჯარო პოლიტიკის განხორციელება,**
6. **საჯარო პოლიტიკის შეფასება.**

ყველა ეს ეტაპი თანმიმდევრულად არ მიმდინარეობს და ხშირ შემთხვევაში შესაძლებელია რამდენიმე ეტაპზე პარალელურად მიმდინარეობდეს მუშაობა. მაგალითად, საჯარო პოლიტიკა შესაძლებელია ფორმულირებული იქნას მანამ, სანამ პრობლემა უშუალოდ დადგება დღის წესრიგში.



ვინ არიან ამ პროცესის მონაწილეები?
საჯარო პოლიტიკის პროცესში მონაწილეობენ როგორც ოფიციალური, ასევე არაოფიციალური აქტორები. **ოფიციალური აქტორები** არიან საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო შტოს წარმომადგენლები, ხოლო **არაოფიციალური აქტორები** - მოქალაქეები, სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფები (ბიზნესი და სხვა), არასამთავრობო ორგანიზაციები, კვლევითი ორგანიზაციები, საერთაშორისო ორგანიზაციები და დონორები, მასმედია, პოლიტიკური პარტიები, პოლიტიკური კანდიდატები, პროფესიული კავშირები, რელიგიური ორგანიზაციები.

ოფიციალური აქტორები არიან საჯარო პოლიტიკის ის მონაწილეები, რომლებსაც გააჩნიათ **საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების ფორმალური ვალდებულება.** არაოფიციალურ მონაწილეებს, თავის მხრივ, აქვთ საჯარო პოლიტიკის პროცესში მონაწილეობის უფლება, თუმცა მათ საჯარო პოლიტიკის შემუშავება/განხორციელების არც ფორმალური ვალდებულება და არც შესაბამისი ლეგიტიმური ინსტრუმენტები არ გააჩნიათ.

1. პრობლემის იდენტიფიცირება

რა არის პრობლემა?
ეს არის ის პირობა/მდგომარეობა, რომელიც წარმოშობს ხელისუფლების მხრიდან შესაბამისი რეაგირების საჭიროებას. ხშირად პრობლემის დასმა ხდება მოსახლეობის მხრიდან, როდესაც ესა თუ ის პრობლემა უკმაყოფილებას იწვევს საზოგადოებაში და რისთვისაც საზოგადოება ითხოვს ხელისუფლებისგან საჯარო ქმედებას.

პრობლემის იდენტიფიცირების პროცესი

საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესი იწყება პრობლემის იდენტიფიცირებით. რა აწუხებს საზოგადოებას? რა სახის სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური ხასიათის პრობლემებია ქვეყანაში? რომელი პრობლემებია პრიორიტეტული? რომელი პრობლემები საჭიროებს სწრაფ მოგვარებას? რომელი პრობლემები მოითხოვს ხანგძლივვადიან, თანმიმდევრულ და გეგმაზომიერ საჯარო ქმედებას?

ეს ეტაპი ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან პრობლემის მართებულად განსაზღვრა საკმაოდ რთული პროცესია. სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეს პრობლემის თავისებური ხედვა გააჩნია. ხშირად მოსაზრებები განსხვავდება იმასთან დაკავშირებით, თუ რა ფაქტორები იწვევს პრობლემას, განეკუთვნება თუ არა კონკრეტული საკითხი საჯარო ქმედების სფეროს და სხვა. პრობლემის ფორმულირების დროს მიმდინარეობს აქტიური კონკურენცია სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის მიერ შემოთავაზებულ ინტერპრეტაციებს შორის. ეს ძალიან მნიშვნელოვანი პროცესია, რადგანაც ამ ეტაპზე, სწორად შერჩეული ფორმულირება განაპირობებს პოლიტიკის კურსს და ზოგადად მის შედეგებს.

რას გულისხმობს პრობლემის განსხვავებული ფორმულირება და ინტერპრეტაცია?
თითოეული დაინტერესებული მხარე პრობლემას აფასებს საკუთარ ფასეულობებზე, იდეოლოგიასა და ინტერესებზე დაყრდნობით. ლოგიკურია, რომ კერძო სექტორს საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, შეიძლება საჯარო სექტორისგან განსხვავებული ხედვა გააჩნდეს ცალკეულ პრობლემასთან დაკავშირებით. მემარჯვენე, ან მემარცხენე იდეოლოგიის მქონე პოლიტიკოსებს, ან ანალიტიკოსებს, ასევე განსხვავებული ხედვა ექნებათ კონკრეტულ პრობლემასთან დაკავშირებით და სხვადასხვა ფორმულირებებს შესთავაზებენ ხელისუფლებას. **მაგალითად: აბორტის აკრძალვა.** არსებობენ ჯგუფები და დაინტერესებული მხარეები, რომლებიც ხელმძღვანელობენ რა ქალთა უფლებების დაცვის პრინციპებით, ემხრობიან აბორტის დაშვებას. ამავდროულად, არსებობენ ჯგუფები, რომლებიც აბორტის აკრძალვის მომხრეები არიან, რადგანაც ისინი, საკუთარი ინტერპრეტაციის ადვოკატირებისას, სიცოცხლის უფლების დაცვის პრინციპებით ხელმძღვანელობენ. შეიძლება არსებობდნენ დაინტერესებული მხარეები, რომლებიც საერთოდ არ აღიქვამენ მსგავს საკითხს პრობლემად.

განვიხილოთ **გენდერული დისკრიმინაცია.** საქართველოში არსებობენ დაინტერესებული მხარეები, რომლებიც აღიარებენ მოცემულ პრობლემას და ხელისუფლების მხრიდან აღნიშნული მიმართულებით ადეკვატურ ქმედებებს ითხოვენ, მეორეს მხრივ, არსებობს საზოგადოების ნაწილი, რომელიც თვლის, რომ ეს პრობლემა საქართველოში არ არსებობს. შესაბამისად, პრობლემის განსხვავებული ინტერპრეტაცია და საბოლოო ფორმულირება განაპირობებს ამ პრობლემის მოგვარებისთვის გამოყოფილი რესურსების და სახელისუფლებლო ქმედების ხარისხს, მის ადგილს დღის წესრიგში.

კოვიდ პანდემია ახალი გამოწვევა კაცობრიობისთვის. პანდემიის საწყისი ეტაპებიდანვე მსოფლიოს მთავრობებმა მკაცრი შეზღუდვები დაწესება დაიწყეს. ბევრ ქვეყანაში გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა, კომენდანტის საათი, შეიზღუდა გადაადგილება, შეკრებები, ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორები მთლიანად ან ნაწილობრივ გაჩერდა, გარკვეული პერიოდით გამოცხადდა სრული ლოქდაუნიც. საზოგადოების აზრი პანდემიასთან ბრძოლის საშუალებებთან დაკავშირებით არაერთგვაროვანია. ნაწილი შეზღუდვების გამკაცრებას, ნაწილი კი შემსუბუქებას ან მთლიანად მოხსნას მოითხოვს. ასევე ორად გაიყო აზრი ვაქცინაციასთან დაკავშირებით. მოსახელობის ნაწილი ხსნას მასიურ

ვაქცინაციაში ხედავს, ხოლო მეორე ნაწილი პანდემიაზე მეტ საფრთხედ თავად ვაქცინას მიიჩნევს (ზოგს კონკრეტული ვაქცინა მიაჩნია საფრთხედ, უმრავლესობას კი ყველა ვაქცინა).

პრობლემის იდენტიფიცირება და მისი წამოწევა მაშინ ხდება, როდესაც ინდივიდები, ან მათი გაერთიანებები, ხელისუფლებისგან ქმედებას - პრობლემის მოგვარებას მოითხოვენ. საზოგადოებაში არსებობს ძალიან ბევრი უკმაყოფილება და საჭიროებები, რომლებიც შესაძლებელია ხელისუფლებამ მოაგვაროს, თუმცა **ყველა პრობლემის და საჭიროების დაკმაყოფილება, შეზღუდული რესურსებიდან გამომდინარე, რთულდება.** შესაბამისად, არსებობს პრობლემები, რომლებიც **ვერ ხვდება ხელისუფლების დღის წესრიგში.** მათი წამოწევა, პრობლემის სახით ფორმულირება და ხელისუფლების გადაწყვეტილების არეალში მოქცევა დაკავშირებულია განსაკუთრებულ ძალისხმევასთან. აქედან გამომდინარე, პრობლემის იდენტიფიცირების ეტაპზე აქტორებმა, რომლებიც მუშაობენ საკითხის წამოწევაზე, უნდა გაითვალისწინონ, რომ **საჭიროა პრობლემების მნიშვნელობის, სიმწვავის და მათზე საჯარო ქმედების აუცილებლობის დამტკიცება.** ამ პროცესში მნიშნელოვანია დარწმუნების, ადვოკატირების ტაქტიკა, საკითხის აქტუალურობის არგუმენტირება, მისი დრამატიზირება და მნიშვნელობის ხაზგასმა.

ვის შეუძლია პრობლემის იდენტიფიცირება?
პრობლემის იდენტიფიცირება და ფორმულირება შეუძლიათ ინტერესთა ჯგუფებს, კვლევით ორგანიზაციებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს, პოლიტიკური პოზიციის მქონე ადამიანებს, დაინტერესებულ პირებს, პროფესიულ კავშირებს, მთავრობის წევრებს, დეპუტატებს, პოლიტიკურ პარტიებს, კანდიდატებს, მოქალაქეებს და მათ გაერთიანებებს, მასმედიას, გავლენიან ადამიანებს (ე.წ. ინფლუენსერებს) და სხვა.

2. დღის წესრიგის განსაზღვრა

რა არის დღის წესრიგი?
ეს არის იმ საკითხების სია, რომლებიც განიხილება და რომელზეც იგეგმება ქმედება სხვადასხვა ინსტიტუტების, საზოგადოების ან ხელისუფლების მხრიდან. ეს სია ოფიციალური ან ფორმალური სახით არ არსებობს. თუმცა, იმ საკითხების ნუსხა, რომელზეც მუშაობას გეგმავს ხელისუფლება თვალსაჩინო ხდება, როდესაც მათ განიხილავენ ხელისუფლების წარმომადგენლები, როდესაც ამ საკითხების ასახვა ხდება მთავრობის ოფიციალურ პოლიტიკურ დოკუმენტებში (სამთავრობო პროგრამა, ეროვნული სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები, კონცეფციები, მთავრობის დადგენილებები და სხვა) ან ხშირად მასმედიის საშუალებით ხდება მათი გაშუქება, ან ინტერესთა ჯგუფები და სხვა ორგანიზაციები აქტიურად მუშაობენ ამ საკითხებზე.

როგორია დღის წესრიგის შედგენის პროცესი?
ეს არის პროცესი, რომლის დროსაც პრობლემები, ან პრობლემების მოგვარების ალტერნატიული გზები იქცევენ ან კარგავენ საზოგადოების ან ხელისუფლების ყურადღებას. **კონკურენცია ამ განრიგის შედგენისთვის და მასში ადგილის დამკვიდრებისთვის ძალიან დიდია**, რადგანაც არც ერთ ჯგუფს, დაინტერესებულ მხარეს არ გააჩნია რესურსები და შესაძლებლობა, რათა მოაგვაროს ყველა პრობლემა, ან განახორციელოს ყველა ალტერნატიული გზა საზოგადოებრივი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. შესაბამისად, ჯგუფებს უწევთ ბრძოლა, რათა მათ მიერ წამოწეულმა პრობლემამ დაიკავოს ადგილი დღის წესრიგში და მოხვდეს ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების და პრობლემის მოგვარების გეგმაში.

დღის წესრიგის განსაზღვრის ფორმები
დღის წესრიგის შემუშავებას ხშირად განმარტავენ როგორც **პროცესს, რომლის მეშვეობითაც სხვადასხვა ჯგუფების მოთხოვნებისა და საჭიროებების ტრანსფორმირება ხდება კონკრეტულ საკითხებში, რომლებზეც ხელისუფლება გეგმავს ქმედებას.** ეს განმარტება მიგვითითებს, რომ ინტერესთა ჯგუფებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს და სხვა არაოფიციალურ აქტორებს წამყვანი როლი აქვთ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. თუმცა, ფაქტები მოწმობს, რომ ხშირ შემთხვევაში და მეტწილად, პრობლემების წამოწევა ხდება ოფიციალური აქტორების მიერ. ამ მიდგომების გათვალისწინებით ჩამოყალიბდა დღის წესრიგის შემუშავების ორი მოდელი. დემოკრატიულ ქვეყნებში დღის წესრიგი შეიძლება განისაზღვროს **ზემოდან ქვემოთ** ან **ქვემოდან ზემოთ.**

ქვემოდან ზემოთ (bottom up)

ქვემოდან ზემოთ დღის წესრიგის განსაზღვრა გულისხმობს პროცესს, როდესაც საკითხების და პრობლემების წამოწევა და მათი ადვოკატირება შეუძლიათ არაოფიციალურ მონაწილეებს, როგორებიც არიან ინტერესთა ჯგუფები, მოქალაქეთა გაერთიანებები, პოლიტიკური პარტიები, პოლიტიკური კანდიდატები და სხვა. ქვემოდან ზემოთ დღის წესრიგის განსაზღვრისას ადგილი აქვს ორ ძირითად პროცესს:

- საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა
- საზოგადოების მონაწილეობა

ქვემოდან ზემოთ დღის წესრიგის განსაზღვრისთვის ხელისუფლებას პრობლემის შესახებ არსებული ინფორმაცია ესაჭიროება. ამ ინფორმაციის მიღება მას შეუძლია **საზოგადოებრივი აზრის გაგებით** სხვადასხვა წყაროებიდან და შესაბამისი ინსტრუმენტების გამოყენებით. ხელისუფლებას შეუძლია საზოგადოების მოსაზრებებისა თუ დამოკიდებულებების შესახებ ინფორმაციის მიღება **მასმედიის საშუალებით**. ასევე, საკონსულტაციო ხასიათის **რეფერენდუმის ჩატარებით** ან სხვა **გამოკითხვების მეშვეობით**. ხელისუფლების წარმომადგენლები, პრობლემების შესახებ ინფორმაციას ასევე **მოქალაქეებთან უშუალო კონტაქტისა და ინტერაქციის მეშვეობით** იღებენ.

საზოგადოება შესაძლებელია უფრო აქტიურად იყოს ჩართული პრობლემის იდენტიფიცირებისა და მასზე ხელისუფლების მიერ საჯარო ქმედების მოთხოვნის პროცესში.

საქართველოში მოქალაქეთა ჯგუფებს შეუძლიათ **საკანონმდებლო ინიციატივით გამოსვლა.** საკანონმდებლო ინიციატივა არის უფლებამოსილი პირის მიერ პარლამენტისთვის კანონპროექტის ან საკანონმდებლო წინადადების წარდგენა. საზოგადოება ხელისუფლებისგან საკანომდებლო ინიციატივის საშუალებით გარკვეული საკითხის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას მოითხოვს.

მოქალაქეებს, ასევე აქვთ შესაძლებლობა **პეტიციების** - ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოებისადმი, წერილობითი კოლექტიური თხოვნა - საშუალებით წამოწიოს პრობლემები და მოითხოვოს ხელისუფლების რეაგირება კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით. ეს საშუალებას აძლევს ხელისუფლებას მიიღოს ინფორმაცია პრობლემების შესახებ და საზოგადოებას კი შესაბამის ინსტრუმენტს, რათა წამოწიოს საკითხები და განსაზღვროს მათი ადგილი დღის წესრიგში.

ზემოდან ქვემოთ (top down)

პოლიტიკის შემუშავების პროცესში განსაკუთრებული როლი აქვს **პრეზიდენტს, პრემიერ მინისტრს, მინისტრებსა და ზოგადად მთავრობას, აგრეთვე პარლამენტარებს, გავლენიან პოლიტიკურ ფიგურებს და მნიშვნელოვანი პოლიტიკური პოზიციის მქონე პირებს**. მათ შეუძლიათ წამოწიონ პრობლემები და მოითხოვონ მათი დღის წესრიგში შეტანა. მთავრობის წევრებს, პარლამენტარებს აქვთ **კანონმდებლობის ინიცირების შესაძლებლობა**; პრემიერ მინისტრებს და მინისტრებს შეუძლიათ სხვადასხვა **საჯარო პოლიტიკის მიმართულებების და პრიორიტეტების განსაზღვრა** ჯანდაცვის, განათლების, ეკონომიკის და სხვადასხვა სფეროში. შესაბამისად, აღნიშნული პოზიციების მქონე პირებს დღის წესრიგის ჩამოყალიბებაში მნიშვნელოვანი როლი აქვთ.

ზემოდან ქვემოთ დღის წესრიგის განსაზღვრაში, ასევე განსაკუთრებული როლი აქვს ზოგადად ელიტისტური პოლიტიკის (elitist model) ცნებას, რაც გულისხმობს, რომ დღის წესრიგის განსაზღვრის პროცესში სხვადასხვა სფეროში, ბიზნესში, პოლიტიკაში მოღვაწე გავლენიან პირებს, შესაბამისი ცოდნის მქონე ადამიანებს მნიშვნელოვანი როლი აქვთ. სტიმული პოლიტიკის ცვლილებისთვის, ან ახალი პოლიტიკის შემუშავებისთვის შესაძლებელია ზემოთ ჩამოთვლილი ადამიანებისგან მოდიოდეს.

3. პოლიტიკის ფორმულირება

ეს ეტაპი უკვე იდენტიფიცირებული და დღის წესრიგში მოხვედრილი პრობლემის მოგვარების გზების ფორმულირებას და ზოგადად პროგრამის, კანონპროექტის, მთავრობის დადგენილების, ადმინისტრაციული წესების ფორმატისა და ჩარჩოს შემუშავებას გულისხმობს. ამ დროს განისაზღვრება სამთავრობო პროგრამის და პოლიტიკური კურსის მიზნები, და პრობლემის მოგვარების გზები.

სად ხდება საჯარო პოლიტიკის ფორმულირება?

საჯარო პოლიტიკის ფორმულირება ხდება **სამთავრობო ორგანიზაციებში, საპარლამენტო კომიტეტებში, ინტერესთა ჯგუფების, არასამთავრობო ორგანიზაციების ოფისებში, კვლევით ორგანიზაციებში.** საჯარო პოლიტიკის ფორმულირების და მისი განხორციელების ეტაპები ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია, რადგანაც ამ დროს მიღებული გადაწყვეტილებები გავლენას ახდენს განხორცილების ეტაპზე. ასევე, მნიშვნელოვანია გავიაზროთ, რომ პოლიტიკის შემუშავების პროცესი გრძელდება განხორციელების დროსაც. მას შემდეგ რაც მთავრობა ან პარლამენტი მიიღებს კანონს, ან დაამტკიცებს პროგრამას, საჭიროა მისი დეტალიზაცია და **ინტერპრეტირება** პოლიტიკური კურსის განხორცილებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ, რომლებიც ამ მიზნით შეიმუშავებენ პროექტებს, წესებსა და რეგულაციებს, რომლებიც ასევე საჯარო პოლიტიკაა.

საჯარო პოლიტიკის შემუშავების ეტაპი ყოველთვის არ მოსდევს პრობლემის იდენტიფიცირების ან მის დღის წესრიგში დამკვიდრების ეტაპებს. **პრობლემის ფორმულირება შეიძლება მოხდეს დღის წესრიგის განსაზღვრის ეტაპამდე, ან გაგრძელდეს პოლიტიკის განხორციელების ეტაპზე.** პოლიტიკის ფორმულირება შეიძლება საჯარო პოლიტიკის შემუშავების თითქმის ყველა ეტაპზე დაგვჭირდეს. საჯარო პოლიტიკის ფორმულირების შემადგენელი ელემენტები:

საჯარო პოლიტიკის ფორმულირების შემადგენელი ელემენტები	
ელემენტები	**კითხვები**
პოლიტიკის კურსის მიზნები	რა არის საჯარო პოლიტიკის მიზანი: პრობლემის აღმოფხვრა? პრობლემის შემსუბუქება? მაგალითები: დისკრიმინაციის აღმოფხვრა, სიღარიბის დონის, უსახლკარო ბავშვთა რაოდენობის შემცირება
მიზეზშედეგობრივი კავშირი	რა არის პრობლემის გამომწვევი მიზეზები?
პოლიტიკის ინსტრუმენტები	რა ინსტრუმენტები უნდა გამოვიყენოთ, რათა განვახორციელოთ პოლიტიკა? უნდა შემოვიღოთ რეგულაციები, თუ უნდა მოვახდინოთ ქმედების სტიმულირება სხვადასხვა ბენეფიტების პაკეტის შეთავაზებით?
პოლიტიკის სამიზნე	ვისი ქმედება უნდა შევცვალოთ? როგორ გავლენას იქონიებს სამიზნე ჯგუფზე ჩვენ მიერ შერჩეული ინსტრუმენტები?
საჯარო პოლიტიკის განხორციელება	როგორ იქნება პოლიტიკა განხორციელებული? ვინ განსაზღვრავს განხორციელების გეგმას და პროცესს?

ვინ იღებს მონაწილეობას საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში?

როგორც წესი, საჯარო პოლიტიკის ფორმულირების პროცესის აქტიურ მონაწილეებად ყველაზე ხშირად **მინისტრებსა და პარლამენტარებს ვხედავთ.** თუმცა, საჯარო პოლიტიკის ფორმულირების პროცესში ძალიან დიდ სამუშაოს ასრულებენ კონკრეტული სამინისტროების დეპარტამენტები, სამმართველოები ან სააგენტოები. **ხშირ შემთხვევაში, სწორედ საშუალო დონის საჯარო მენეჯერები ფლობენ შესაბამის სპეციალიზირებულ ცოდნას, რომელიც საჭიროა პოლიტიკის მიზნების და პრობლემის მოგვარების გზების შერჩევის და ფორმულირებისთვის.** აქედან გამომდინარე, არამარტო მაღალი თანამდებობის მქონე პირები არიან ჩართული ამ პროცესებში, არამედ საშუალო დონის სახელმწიფო მოხელეებიც აქტიურ მონაწილეობას იღებენ ფორმულირების ეტაპზე. მათი ჩართულობა ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგანაც სწორედ **ისინი არიან პასუხისმგებელნი საჯარო პოლიტიკის განხორციელებაზე, შესაბამისად, მათ შეიძლება უკეთესად განსაზღვრონ, თუ რომელი გზა, ალტერნატივა, ქმედება იქნება განხორციელებადი და რეალისტური.** პოლიტიკის ფორმულირებაში მონაწილეობა მენეჯერებს აგრეთვე საშუალებას აძლევთ, რომ გაითვალისწინონ ისეთი ჯგუფების ინტერესები, რომლებსაც არ აქვთ წვდომა და გავლენა პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე.

თუმცა, **ხელისუფლების გარეთ ასევე არიან ბევრი აქტორები, რომლებიც გავლენას ახდენენ პოლიტიკის ფორმულირებაზე.** მათ შეუძლიათ პრობლემის მოგვარების გზების და ინსტრუმენტების შეთავაზება ხელისუფლებისთვის. ესენი არიან: არასამთავრობო ორგანიზაციები, ინტერეს-ჯგუფები, საერთაშორისო ორგანიზაციები, კვლევითი ორგანიზაციები, რომლებიც ასევე მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ამ პროცესში. ამ და სხვა აქტორებს, რომლებსაც გააჩნიათ შესაბამისი ინფორმაცია ან ცოდნა, შეუძლიათ

მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. მათ შეუძლიათ მხარი დაუჭირონ კონკრეტული პრობლემის მოგვარების გზებს ან გააკრიტიკონ პოლიტიკის კურსის მიმართულებები და დაიცვან საკუთარი ინტერესები.

4. დამტკიცება (ლეგიტიმაცია)

რა განასხვავებს საჯარო პოლიტიკას ზოგადად პოლიტიკის კურსისგან? პოლიტიკა/პოლიტიკის კურსი შეიძლება ჰქონდეს ნებისმიერ ორგანიზაციას. საჯარო პოლიტიკა უნივერსალურია და ვრცელდება მთლიანად საზოგადოებაზე, მაშინ როდესაც კონკრეტული კერძო ორგანიზაციის პოლიტიკა ვრცელდება მხოლოდ მის თანამშრომლებზე ან მისი სერვისების მომხმარებლებზე. **იმისათვის, რომ პოლიტიკის კურსი ან პროგრამა საჯარო პოლიტიკად იქცეს, საჭიროა მისი ხელისუფლების მიერ დამტკიცება.**

პოლიტიკის კურსი, კანონპროექტი, პროგრამა, არ იქნება საჯარო პოლიტიკა სანამ არ მოხდება მისი **ლეგიტიმაცია, ფორმალურად მიღება და ძალაში შესვლა.** კანონპროექტს ან პროგრამას ფორმალურ **ლეგიტიმაციას ანიჭებს პარლამენტი და მთავრობა პროგრამის ან დადგენილების დამტკიცებისა და კანონის მიღების გზით.** შესაბამისად, ლეგიტიმაცია გულისხმობს გადაწყვეტილებისთვის, პოლიტიკური კურსისთვის ხელისუფლების მიერ იურიდიული ძალის მინიჭებას ან პოლიტიკური ქმედების დამტკიცებას.

5. პოლიტიკის აღსრულება/განხორციელება

პოლიტიკის განხორცილების ეტაპი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ეტაპია, რადგანაც სწორედ აქ ხდება ხელისუფლების ჩარევა სისტემაში პრობლემის აღმოფხვრის მიზნით და ამ პროცესიდან თვალსაჩინოა ჩარევის, ანუ შერჩეული პოლიტიკური კურსის რეალური შედეგები.

რას გულისხმობს საჯარო პოლიტიკის განხორციელება?
საჯარო პოლიტიკის რეალიზება არის **აქტივობათა ერთობლიობა, რომლებიც მიმართულია პროგრამის მიზნების განხორციელების და პროგრამის მოგვარებისკენ.**

ვინ არის პასუხისმგებელი პოლიტიკის განხორციელებაზე?
ოფიციალური აქტორები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ პოლიტიკის შემუშავებასა და ლეგიტიმაციაში, თუმცა მათ, კერძოდ, **აღმასრულებელი ხელისუფლების წამომადგენლებს**, ასევე, განსაკუთრებული როლი გააჩნიათ პოლიტიკის განხორციელებაში.

უმეტეს შემთხვევაში პოლიტიკის განხორციელება ხდება სამინისტროებისა და შესაბამისი დეპარტამენტების ან აღმასრულებელი სააგენტოების მიერ.

დიზაინის და განსაკუთრებით, განხორციელების ეტაპზე დიდი მნიშვნელობა აქვს პროგრამის სამოქმედო გეგმას, სადაც გაიწერება კონკრეტული აქტივობები, დაისახება კონკრეტული ამოცანები, განისაზღვრება მონიტორინგისა და შეფასების გეგმა და მოხდება რესურსების შესაბამისი გადანაწილება.

რა ფაქტორები ახდენს გავლენას პოლიტიკის განხორციელების პროცესზე?
ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს, ის პროცესები, რომლებიც მიმდინარეობს უშუალოდ პოლიტიკის ფორმულირების ეტაპზე. პოლიტიკის ფორმულირება ტექნიკურ ხასიათთან ერთად, საკმაოდ პოლიტიზირებული პროცესია. მოცემულ ეტაპზე ხდება მრავალი დაინტერესებული მხარის

ინტერესებისა და საჭიროებების გათვალისწინება. ამის გამო, ძალიან ხშირად ფორმულირებული პოლიტიკის, ან კანონის ენა არასაკმარისად კონკრეტული და მკაფიოა. **ხელისუფლების მცდელობა, რომ დააბალანსოს სხვადასხვა ინტერესები, აიძულებს მას, რომ ხშირ შემთხვევაში პოლიტიკის კურსის ზოგად ჩარჩოს დასჯერდეს.**

მაგალითად, საქართველოში **ანტიდისკრიმინაციული კანონის** მიღების პროცესში, რელიგიური ორგანიზაციები და სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციები მუხლების, დებულებების ან პრინციპების განსხვავებულ ფორმულირებებს იცავდნენ და თავიანთი პოზიციის ადვოკატირებას ცდილობდნენ. **განსხვავებული ინტერესების დაბალანსების მიზნით, ხელისუფლებამ შესაძლებელია თავიდან აირიდოს გარკვეული მუხლების დეტალიზება, ან ზოგიერთ შემთხვევაში ფართო ან სხვადასხვა ინტერპრეტაციის საშუალების მქონე მუხლები ჩადოს.**

ეს პოლიტიკის განხორციელების პროცესში, იქნება გამოწვევა იმ ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც პასუხისმგებელი იქნებიან პოლიტიკის განხორციელებაზე. შეიქმნება სირთულეები პოლიტიკის ინტერპრეტაციის, შესაბამისი რესურსების გადანაწილების და სამიზნე ჯგუფისთვის შესაბამისი მომსახურების მიწოდების მიმართულებით, რამაც შეიძლება პოლიტიკის ჩავარდნა გამოიწვიოს.

დაინტერესებული მხარეების ინტერესების დაბალანსების გარდა, **კანონის შემუშავების დროს პარლამენტმა შეიძლება მიზანმიმართულად აარიდოს თავი გარკვეული საკითხების დეტალიზაციას.** კანონი თავისი არსით იმთავითვე ზოგადი ჩარჩოა და არ მოიცავს მითითებებს კონკრეტულ აქტივობებზე. კანონმდებლებს არ შეუძლიათ წინასწარ განჭვრიტონ პოლიტიკის თანმდევი თითოეული საკითხი, რომელიც პოლიტიკის უშუალოდ განხორციელების პროცესში შეიძლება წამოიჭრას. ასევე, მათ **არ უნდათ, რომ შესაბამის უწყებებში პროგრამის მენეჯერები შეზღუდონ საჯარო პოლიტიკის აღსრულების პროცესში ზედმეტად დეტალური კანონმდებლობით**. შესაბამისად, ისინი **კონკრეტული პროგრამების დეტალების დამუშავების თავისუფლებას საჯარო მენეჯერებს უტოვებენ**. მაგალითად: შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს კანონმდებლობით შეიძლება დაეკისროს სამუშაო ადგილის უსაფრთხოების სტანდარტების დაწესება. კონკრეტულად რას მოიცავს ეს სტანდარტები და როგორ მოხდება ორგანიზაციების მიერ ამ სტანდარტების გათვალისწინება, ეს უკვე **სამინისტრომ თვითონ უნდა განსაზღვროს. აღმასრულებელ ორგანოებს უწევთ კანონის ინტერპრეტაცია და მათი გადმოთარგმნა კონკრეტულ წესებსა და რეგულაციებში, რომლებიც ასევე საჯარო პოლიტიკაა.**

პოლიტიკის განხორციელება, გარკვეულ შემთხვევებში მოიცავს ახალი ორგანიზაციების შექმნას, ან არსებული ორგანიზაციებისთვის ახალი როლის, ფუნქციების ან პასუხისმგებლობის მინიჭებას. ეს ძირითადად ეხება აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომელმაც კანონმდებლობის ჩარჩოდან გამომდინარე უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება, ახალი ფუნქციების განხორციელების მიზნით, თანხების გამოყოფის, ადამიანების დაქირავების, პროგრამების შემუშავების, დამტკიცებისა და სხვა მიმართულებებით.

6. პოლიტიკის შეფასება

შეფასების ეტაპზე ხდება პოლიტიკის შედეგების ანალიზი და მათი ღირებულების და მნიშვნელობის შეფასება. ამ ეტაპზე პასუხი უნდა გაეცეს კითხვებს, როგორიცაა: **მიაღწია თუ არა პოლიტიკამ დასახულ მიზანს? შემსუბუქდა/აღმოიფხვრა თუ არა პრობლემა? უნდა გავაგრძელოთ თუ არა პროგრამა, თუ უნდა**

შევაჩეროთ იგი? გავაგრძელოთ, მაგრამ ამოვიღოთ გარკვეული კომპონენტები? შესაბამისად, შეფასების შედეგების საფუძველზე შეიძლება, რომ პოლიტიკური კურსი გაუქმდეს, შეიცვალოს ან გაგრძელდეს.

ერთ-ერთი მიზეზი, რატომაც ხელისუფლება აფასებს საჯარო პოლიტიკის შედეგებს, არის გაწეული ხარჯების დათვლა და გამართლება იმ სარგებელით, რომელიც ამ პოლიტიკის მეშვეობით მიიღო საზოგადოებამ. საჯარო პოლიტიკა ძალიან ძვირი ჯდება, და პოლიტიკოსებმა, რომლებიც ანგარიშვალდებულები არიან მოქალაქეების წინაშე უნდა იცოდნენ, თუ რამდენად ამართლებს გაწეულ ხარჯებს შედეგები.

ვინ მონაწილეობს პოლიტიკის შეფასების პროცესში?
საჯარო მოხელეები და მენეჯერები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ პოლიტიკის რუტინული შეფასების პროცესში. ეს ლოგიკურია, რადგანაც მათ აქვთ ინფორმაცია პოლიტიკის განხორციელების პროცესზე. თუმცა, ხელისუფლებას შესაძლებელია გააჩნდეს **ცალკე უწყებები,** რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან კონტროლსა და შეფასებაზე. **შიდა შეფასების გარდა, შეიძლება გარე შეფასების ჩატარებაც.** ამ შემთხვევაში ხელისუფლებას შეუძლია ისარგებლოს **საკონსულტაციო ფირმების ან კვლევითი ორგანიზაციების მომსახურებით** და მათ დაუკვეთოს პროგრამის შეფასება. ასეთ ორგანიზაციებს გააჩნიათ შესაბამისი ტექნიკური ცოდნა, რათა შეარჩიონ შეფასების მეთოდები და მაქსიმალურად ობიექტური მონაცემების საფუძველზე გამოიტანონ დასკვნა. ასეთი შეფასება, როგორც წესი ფორმალური შეფასებით არის ცნობილი. თუმცა, არსებობს არაფორმალური შეფასება, სადაც უკვე ჩართული არიან არაოფიციალური აქტორები: საზოგადოება, არასამთავრობო ორგანიზაციები, ინტერესთა ჯგუფები, რომლებიც გამოხატავენ თავიანთ მოსაზრებას იმის შესახებ თუ რამდენად წარმატებული იყო პოლიტიკა და მიაღწია თუ არა დასახულ მიზანს. ასეთი შეფასებები, აგრეთვე მნიშვნელოვანია ოფიციალური აქტორებისთვის, რადგანაც ისინი გავლენას ახდენენ მათ გადაწყვეტილებებზე გააგრძელონ თუ არა ეს პოლიტიკური კურსი, ან რა ცვლილებები შეიტანონ მისი ეფექტურობის გაუმჯობესების მიზნით. შესაბამისად, საჯარო პოლიტიკის შეფასება ტექნიკურ პროცესთან ერთად, ასევე პოლიტიკური პროცესიცაა.

რისი შეფასება ხდება?
შეფასების დროს პროგრამის შედეგების გარდა, შეგვიძლია პროგრამის პროცესიც შევაფასოთ: თუ რა მეთოდებს, წესებსა და რეგულაციებს იყენებენ მენეჯერები რათა მიიღონ შედეგი და მიაწოდონ მომსახურება-ბენეფიციარებს. შეგვიძლია გავაანალიზოთ და შევაფასოთ პროგრამის ეფექტიანობა, რამდენად ნაკლები დანახარჯებით ხდება შესაბამისი შედეგების მიღწევა. შეიძლება თუ არა იგივე ხარისხის შედეგის მიღება უფრო ეფექტიანად. ასევე, ვაფასებთ: თუ რამდენად შეესაბამება შედეგი დადგენილ მიზნებს და ამოცანებს, საჭიროა თუ არა ამოცანების შეცვლა პროგრამის ახალი ციკლის დაწყების შემდეგ.

წყარო:

- *კაკუბავა ნინო და ავტორთა ჯგუფი. სახელმწიფოს პოლიტიკური მოწყობა და საჯარო პოლიტიკის პროცესი საქართველოში.* კავკასიის უნივერსიტეტი, თბილისი გვ. 97-116

სტრატეგიული დაგეგმვა საჯარო სექტორში
პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო

1. პოლიტიკის დაგეგმვის ჩარჩო

1.1 პოლიტიკის დაგეგმვის მექანიზმი

სახელმწიფო პოლიტიკის დაგეგმვას ახდენს საქართველოს მთავრობა. სახელმწიფო პოლიტიკის დაგეგმვისა და შემდგომ დასამტკიცებლად მთავრობისთვის წარსადგენად. თუ სამთავრობო სტრატეგია ან გეგმა რამდენიმე უწყების ჩართულობას მოითხოვს შეიძლება შეიქმნას **უწყებათაშორისი კომისია ან საბჭო.** კომისიის/საბჭოს შემადგენლობაში შედიან ის სამინისტროები და უწყებები, რომელთაც შემდგომ ეტაპზე ევალებათ დაგეგმილი პოლიტიკის განხორციელება. საჭიროების შემთხვევაში, კომისიის/საბჭოს შემადგენლობაში მოწვეული სტატუსით შესაძლებელია მონაწილეობა მიიღონ სამოქალაქო საზოგადოების, ექსპერტების ჯგუფებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების წარმომადგენლებმა. კომისიის/საბჭოს **სამდივნოს ფუნქციას** (ორგანიზაციულ და ადმინისტრაციულ მხარდაჭერას) ახორციელებს ერთ-ერთი სამინისტრო ან მთავრობის ადმინისტრაცია.

პოლიტიკის სფეროდან გამომდინარე შესაძლებელია **პოლიტიკის დოკუმენტის შეიმუშაოს ერთ-ერთმა სამინისტრომ ან სხვა სახელმწიფო ორგანომ** უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნის გარეშე.

1.2 პოლიტიკის დოკუმენტები და მათი იერარქია

დაგეგმვის ეტაპზე პოლიტიკის დოკუმენტები ყალიბდება **ეროვნულ** და **მულტისექტორულ/სექტორულ** დონეზე.

ეროვნული დონის პოლიტიკის დოკუმენტებია **„ეროვნული განვითარების სტრატეგია“** (მაგ., „საქართველოს სოციალ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020“ ან მისი ანალოგი), ასევე **მთავრობის პროგრამა**, რომლითაც პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი წარდგება საქართველოს პარლამენტის წინაშე.

<u>ეროვნული განვითარების სტრატეგია</u> დაგეგმვის იერარქიაში არის უმაღლესი კატეგორიის დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის განვითარების გლობალურ მიმართულებებს და ეროვნულ პრიორიტეტებს. ეროვნული განვითარების სტრატეგიას უნდა ეყრდნობოდეს და მისგან გამომდინარეობდეს მთავრობის პროგრამა და სექტორული პოლიტიკის დოკუმენტები. დოკუმენტის შედგენა, მისი მასშტაბიდან გამომდინარე, მოითხოვს მაღალი კვალიფიკაციის ექსპერტების ჩართულობას, დაინტერესებული მხარეების ფართო სპექტრის ინტერესების გათვალისწინებასა და საზოგადოების მაქსიმალურ ჩართულობას. ეს მთლიანი მთავრობის ერთიანი მუშაობის შედეგი უნდა იყოს და მოიცავდეს ქვეყნის შემდგომი განვითარების ზოგად ჩარჩოს. მას, როგორც წესი, შეიმუშავებს

მთავრობა ქვეყანაში მოქმედ ინტერესთა ჯგუფებთან და საერთაშორისო დონორებთან კონსულტაციით. ამის მაგალითია 2014 წელს მიღებული საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“.

სამთავრობო პროგრამა არის პოლიტიკური შინაარსის მქონე დაგეგმვის დოკუმენტი, რომლის მიზანია მთავრობის ეროვნული პრიორიტეტების, მიზნებისა და ამოცანების განსაზღვრა. პროგრამა ყალიბდება ახალი მთავრობის ფორმირებისას. არჩევნებში გამარჯვებული პარტია, წინასაარჩევნო პროგრამის გათვალისწინებით აყალიბებს ახალ სამთავრობო პროგრამას, სადაც განსაზღვრულია პოლიტიკის ყველა დარგობრივი მიმართულებით გასატარებელი ღონისძიებები. მაგალითად: 2016-2020 წლების სამთავრობო პროგრამა.

მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა წარმოადგენს მოკლევადიან დაგეგმვის დოკუმენტს, რომელიც ეფუძნება ქვეყანაში მოქმედ სხვა სტრატეგიულ დოკუმენტებს და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრ ვალდებულებებს და შესაბამისად აყალიბებს მთავრობის მიერ განსახორციელებელ აქტივობებს ერთი წლის განმავლობაში. მთავრობის ადმინისტრაცია, ფინანსთა სამინისტროსთან კონსულტაციით, ადგენს გეგმას და ახორციელებს მის მონიტორინგს.

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი არის ქვეყნის განვითარების გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ. იგი ეფუძნება სამინისტროებისა და უწყებების სამოქმედო გეგმებს და ითვალისწინებს მომდევნო 4 წლის განმავლობაში პრიორიტეტებს, მათ განსახორციელებელ პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და ღონისძიებებს.

სახელმწიფო ბიუჯეტი არის ქვეყნის ფისკალური დაგეგმვის ძირითადი დოკუმენტი, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი.

საერთაშორისო ხელშეკრულებები - თავად ხელშეკრულებები არ წარმოადგენს პოლიტიკის დოკუმენტებს, თუმცა სექტორული პოლიტიკის დაგეგმვა უნდა წარიმართოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და მათგან გამომდინარე ვალდებულებების გათვალისწინებით. კანონი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ ადგენს, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულება საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია და უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ. ამ მხრივ, განსაკუთრებით გასათვალისწინებელია საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება, რომელიც ყოვლისმომცველი დოკუმენტია და აწესებს კონკრეტულ ვალდებულებებს სექტორული მიმართულებებით.

მულტისექტორული/სექტორული სტრატეგიები (პროგრამები) - გარდა ეროვნული განვითარების ჩარჩო სტრატეგიისა, შეიძლება არსებობდეს ასევე ეროვნულ დონეზე მოქმედი დარგობრივი სტრატეგიები, რომელსაც შეიმუშავებს კონკრეტულ დარგში მოღვაწე სამთავრობო სტრუქტურები დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციით. ამგვარი სტრატეგიები პოლიტიკის დაგეგმვის მეორე დონეს წარმოადგენს და ეფუძნება „ეროვნული განვითარების სტრატეგიასა“ და საქართველოს მთავრობის პროგრამას. მას

ასევე შეიძლება დაედოს საფუძვლად საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებები. მულტისექტორული/სექტორული სტრატეგია ემსახურება ცალკეული სფეროების განვითარებას და საზოგადოებრივი სერვისებისა და პროდუქტების მიწოდების გაუმჯობესებას. სტრატეგია უნდა მოიცავდეს სიტუაციის ანალიზს, ხედვას, მიზნებს, ამოცანებს, მათ მოსალოდნელ შედეგებსა და შესრულების ინდიკატორებს (ლოგიკური ჩარჩო), განხორციელების მექანიზმებსა და ინფორმაციას, თუ როგორ მოხდება ამ სტრატეგიის განხორციელების მონიტორინგი და შეფასება. სტრატეგიის დოკუმენტების ხანგრძლივობა განისაზღვრება პრობლემის მახასიათებლებიდან გამომდინარე. სტრატეგიის დოკუმენტის რეკომენდებული ხანგრძლივობაა 4-დან 10 წლამდე პერიოდი. სექტორულ სტრატეგიებს თან უნდა ერთვოდეს შესაბამისი სამოქმედო გეგმები. მულტისექტორული სტრატეგიების მაგალითია:

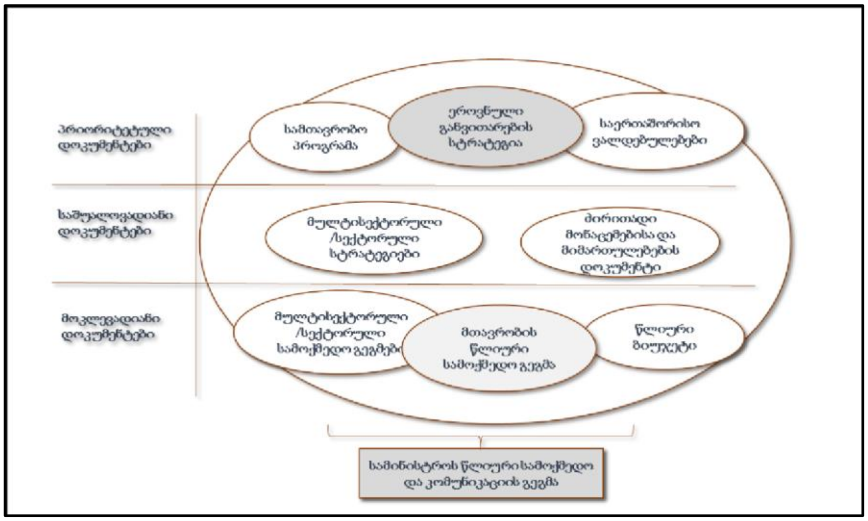
- საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების 2021–2027 წლების სტრატეგია
- საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგია
- საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა 2018-2021
- კულტურის სტრატეგია 2025
- სპორტის სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტი

სამოქმედო გეგმა - ოპერაციული დაგეგმვის პოლიტიკის დოკუმენტი, რომლის ფუნქციაა სტრატეგიაში წარმოდგენილი მიზნებისა და ამოცანების მისაღწევად კონკრეტული აქტივობების გაწერა სტრატეგიაში შემოთავაზებული შედეგების მისაღწევად. თუმცა სამოქმედო გეგმა შეიძლება შემუშავდეს სტრატეგიის გარეშეც. სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილია ინფორმაცია სფეროში არსებული პრობლემების, მიზნების, დასახული ამოცანებისა და ამოცანის შედეგის ინდიკატორების, განსახორციელებელი აქტივობებისა და მათი შედეგის ინდიკატორების, პასუხისმგებელი და პარტნიორი უწყებების, შესრულების ვადების, ბიუჯეტის, დაფინანსების წყაროს, მონიტორინგისა და შეფასების შესახებ. მაგალითად:

- საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების 2021–2027 წლების სტრატეგიის 2021-2023 წლების სამოქმედო გეგმა
- ნარჩენების მართვის 2016-2030 წლების ეროვნული სტრატეგია და 2016-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმა

სქემატურად, პოლიტიკის დოკუმენტების იერარქია და ურთიერთკავშირი მოცემულია გრაფა №1-ში.

გრაფა №1



ცალკეული რეგიონების ან ქალაქების განვითარების სტრატეგიები - ამგვარი სტრატეგიების მიზანია კონკრეტულ გეოგრაფიულ არეალში არსებული პრობლემატიკის წინ წამოწევა და მათი გადაჭრის გზების განსაზღვრა. მათი შემუშავება ხდება შესაბამისი სამთავრობო უწყებებისა და მუნიციპალიტეტების მონაწილეობით დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციით. ამის მაგალითებია:

- საქართველოს ცალკეული რეგიონების (მაგალითად გურია, იმერეთი, კახეთი და სხვა) განვითარების სტრატეგიები 2014 - 2021 წლებისთვის

შესაძლოა ეს ეხებოდეს კონკრეტული გეოგრაფიული არეალის კონკრეტულ პრობლემას, მაგალითად:

- ქ. თბილისის ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების შემცირების ხელშემწყობი ღონისძიებების შესახებ სახელმწიფო პროგრამა
- ქ. რუსთავის ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის გაუმჯობესების სამოქმედო გეგმა 2020-2022

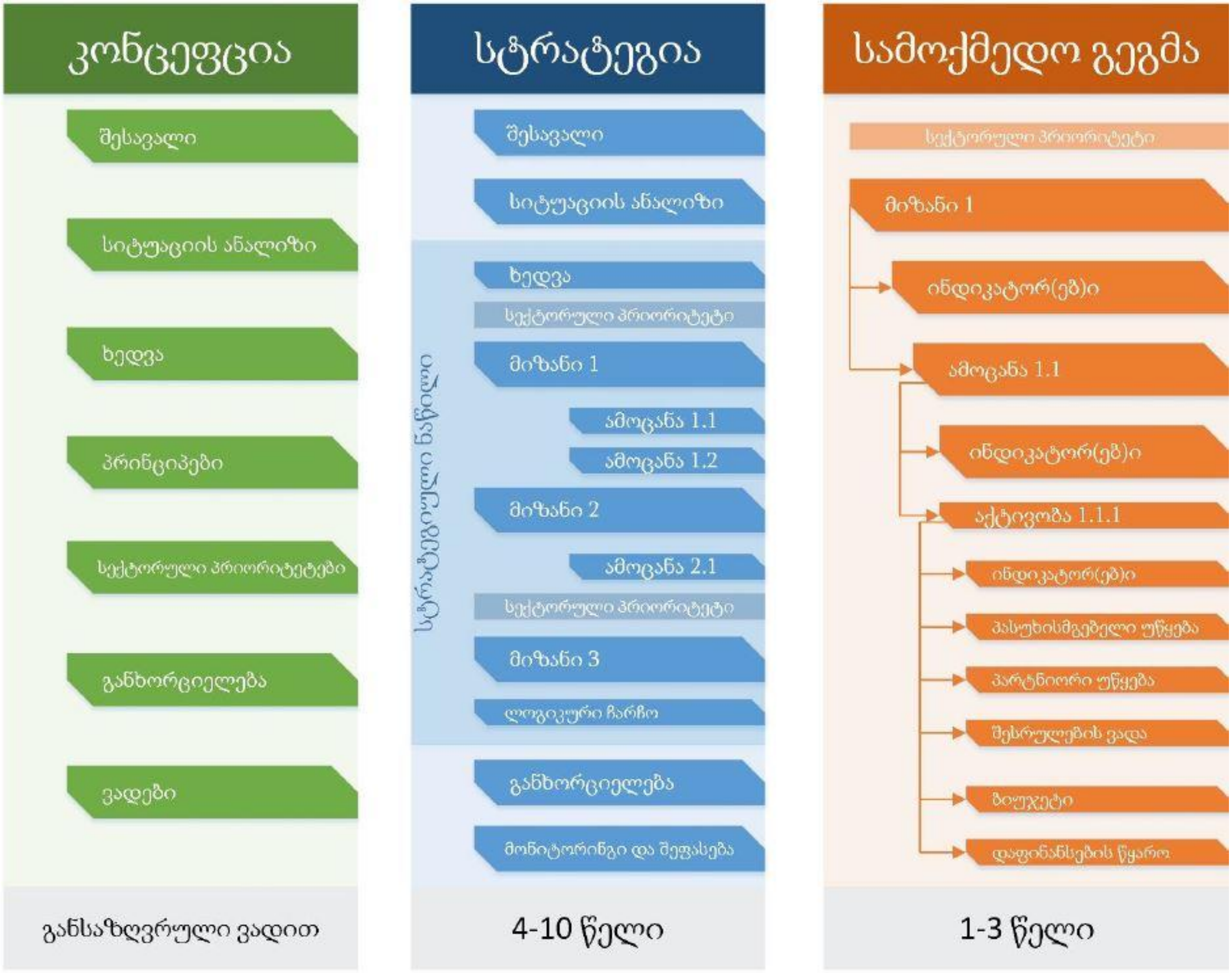
კონცეფცია - მთავრობამ შესაძლოა დაამტკიცოს სფეროს ან ინსტიტუტის განვითარებისა და პრობლემის გადაჭრის კონცეფციის დოკუმენტი. აღნიშნულის მომზადება არასავალდებულოა და მის საჭიროებას განსაზღვრავს მთავრობა ან შესაბამისი მაკოორდინირებელი ორგანო. კონცეფციის დამტკიცება ხდება რესურსების დაზოგვის მიზნით, რათა არ მოხდეს ისეთი პოლიტიკის დაგეგმვა, რომლის საჭიროება არ არსებობს ან არ შეესაბამება მთავრობის პრიორიტეტებსა და ამოცანებს, ან ასევე კონკრეტული სფეროს განვითარებისთვის ვერ ხდება სხვადასხვა უწყებებს შორის შეთანხმება პრინციპულ საკითხებზე. კონცეფცია ზოგადი ხასიათის პოლიტიკის დოკუმენტია, რომელშიც განხილულია სტრატეგიის შემუშავების საჭიროება და მოიცავს პრობლემების იდენტიფიცირებას, ხედვას, პრინციპებსა და სექტორულ პრიორიტეტებს, რის საფუძველზეც უნდა მოხდეს სტრატეგიის ჩამოყალიბება. კონცეფციაში ასევე წარმოდგენილი უნდა იყოს ინფორმაცია განხორციელების საშუალებებზე. ამის მაგალითია:

- საქართველოს ეროვნული სატყეო კონცეფცია

2. პოლიტიკის დოკუმენტების სტრუქტურა

პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტს აქვს სტანდარტული სტრუქტურა, ამასთან, დოკუმენტის დეტალიზაცია პოლიტიკის დაგეგმვის ეროვნულ და მულტისექტორულ დონეზე განსხვავებულია. პოლიტიკის დოკუმენტების სტრუქტურა სქემატურად მოცემულია ქვემოთ.

ცხრილი №1: დოკუმენტების შემადგენელი კომპონენტები



დიაგრამა 1 ***პოლიტიკის დოკუმენტების სავალდებულო სტრუქტურა***

2.1 პოლიტიკის დოკუმენტის შემადგენელი კომპონენტებია

შესავალი

შესავალი მოკლედ აღწერს სახელმწიფოს ვალდებულებებსა და ძირითად პრობლემებს კონკრეტულ სფეროში, ასევე დოკუმენტის დანიშნულებას, მოქმედების ვადას, განახლების პერიოდულობასა და კავშირს პოლიტიკის სხვა დოკუმენტებთან. გარდა ამისა, შესავალ ნაწილში უნდა აღიწეროს დოკუმენტის მომზადების მეთოდოლოგია, უწყებათაშორისი თუ საჯარო კონსულტაციების ფორმატი და რამდენად აისახა კონსულტაციების შედეგები კონკრეტულ დოკუმენტში.

არსებული სიტუაციის ანალიზი

დოკუმენტის ეს ნაწილი აღწერს არსებულ სიტუაციას, რაც მოიცავს: 1) საზოგადოებრივ საჭიროებებს არსებულ სფეროში; 2) სახელმწიფოს ვალდებულებებს/კომპეტენციას; 3) აქამდე განხორციელებული

პოლიტიკის მიღწევებსა და გამოწვევებს. ანალიზი უნდა იყოს მტკიცებულებებითა და ინფორმაციით გამყარებული. საჭიროების შემთხვევაში გამოყენებული უნდა იქნეს ვიზუალური მასალა, გრაფიკები, ცხრილები, რუკები. არსებული სიტუაციის ანალიზი უნდა ადგენდეს, ვინ არიან სტრატეგიით დაინტერესებული მხარეები და ასევე უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას სტრატეგიის ბენეფიციარების/სამიზნე ჯგუფების შესახებ.

ხედვა

ხედვა არის მოკლე, ზოგადი და მარტივად ჩამოყალიბებული განაცხადი, რომელშიც შემოთავაზებულია ის სასურველი შედეგი, რომელიც უნდა დადგეს პოლიტიკის განხორციელების შემდეგ. განაცხადი უნდა შედგებოდეს მხოლოდ ერთი, ორი ან მაქსიმუმ სამი წინადადებისგან. ეს ნაწილი აღწერს ქვეყნის/საზოგადოების ან კონკრეტული სფეროს განვითარების გრძელვადიან ხედვას. ის უნდა შემუშავდეს საჯარო კონსულტაციების საფუძველზე და ითვალისწინებდეს ფართო საზოგადოების საჭიროებებსა და მოლოდინებს. მოცემული უნდა იყოს დაინტერესებული მხარეების (მთავრობა, საერთაშორისო პარტნიორები, სამოქალაქო საზოგადოება, ბიზნესსექტორი და სხვ.) შეთანხმება, თუ როგორ ხედავენ ისინი განვითარებასა და ასევე თავიანთ ადგილს ამ პროცესში.

თავისი არსით, ხედვა ის შედეგია, რომლის დადგომა მხოლოდ ერთი საჯარო დაწესებულების ძალებით შეუძლებელია. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკის დაგეგმვის მაკოორდინირებელ ორგანოში (საბჭო, კომისია) სათანადოდ იქნან წარმოდგენილნი სამოქალაქო სექტორის, კერძო სექტორის და შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების წევრები.

ხედვის მაგალითი: *„საქართველო არის ძლიერი, ეფექტიანი, კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული ევროპული დემოკრატია, სადაც დაცულია ადამიანის უფლებები და მოქალაქეები უზრუნველყოფილნი არიან ყველა ძირითადი საზოგადოებრივი სიკეთით“.*

პოლიტიკის მიზნები

პოლიტიკის დოკუმენტში რეკომენდებულია მოცემული იყოს 3-5 გლობალური მიზანი (მაგ.: 1. თავისუფალი და განათლებული საზოგადოება; 2. მდგრადი გრძელვადიანი განვითარება და ინკლუზიური ზრდა; 3. დემოკრატიული მმართველობა). პოლიტიკის მიზნები უნდა იქნეს ლაკონიურად და გასაგებად ჩამოყალიბებული, რომელთაც უნდა ახლდეს მოკლე აღწერა მიზნების მიღწევის თაობაზე.

პოლიტიკის ამოცანები

ამოცანები აგებული უნდა იყოს იმავე დოკუმენტში განსაზღვრული გამოწვევებისა და პრობლემების საფუძველზე და უნდა გამომდინარეობდეს მიზნებიდან (მაგ.: 1. ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის მიზნის ქვეშ პოლიტიკის ამოცანებია: 1.1. ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ამაღლება; 1.2. ეროვნული შემოსავლის თანაბარი განაწილება და ა.შ.).

მოსალოდნელი შედეგები

შედეგი, რომლის დადგომაც ივარაუდება პოლიტიკის განხორციელებით (მაგ.: ქვეყნის კონკურენტუნარიანობის ამაღლება, ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდა და ა.შ.).

განხორციელების მექანიზმი

მიეთითება პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართული უწყებები და თითოეული შედეგის დადგომაზე პასუხისმგებელი საჯარო დაწესებულება.

ბენეფიციარები

საზოგადოების იმ ჯგუფების ჩამონათვალი და რაოდენობა, რომლებიც პოლიტიკის განხორციელების შედეგებით ისარგებლებენ.

შედეგების ინდიკატორები

რაოდენობრივი, ხარისხობრივი ეფექტიანობის მაჩვენებლები, რომლებიც ზომავენ შედეგების დადგომას (მაგ.: დედათა და ბავშვთა სიკვდილიანობის მაჩვენებელი, მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე, მოასფალტებული გზის % გზის მთლიან მოცულობაში). შედეგების ინდიკატორების განსაზღვრის მიზნით უნდა ნაჩვენები იყოს საბაზისო, შუალედური და საბოლოო მაჩვენებლები. სასურველია ინფორმაცია მაჩვენებლების შესახებ მოცემული იყოს ცხრილის სახით.

საბოლოო შედეგის ინდიკატორის სახეებია:

- რაოდენობრივი – აღწერს მოსალოდნელ შედეგს რაოდენობრივ კატეგორიაში (დაფუძნდება 100 ახალი მცირე საწარმო);
- ხარისხობრივი – აფასებს მიღებული შედეგის ხარისხს (მაგ. ავტოსაგზაო უსაფრთხოების ხარისხი გაუმჯობესდა "X" ჯერ, "X" პროცენტით);
- ხარჯზე მიბმული – აფასებს მიღებულ შედეგს გაწეულ ხარჯთან მიმართებით (ყოველ დახარჯულ 1 ლარზე ფერმერი მიიღებს შემოსავალს 10 ლარის ოდენობით);
- ეფექტიანობის – აფასებს მიღებული შედეგის მიზანშეწონილობას დახარჯულ რესურსთან მიმართებით (გადამდებ დაავადებათა შემთხვევები იმავე დანახარჯის პირობებში შემცირდება 2-ჯერ, 25%-ით);
- ეფექტურობის – აფასებს მიღწეული შედეგის გავლენას მანამდე არსებულ სიტუაციასთან მიმართებით (მაგალითისთვის, 100 ახალი მცირე საწარმოს დაფუძნება გავლენას ახდენს წარმოების გაზრდაზე 10%-ით).

თითოეულ შედეგს ზომავს ერთი ან რამდენიმე ინდიკატორი.

საპროგნოზო ღირებულება

მოცემული უნდა იყოს სტრატეგიის განხორციელების მიახლოებითი საპროგნოზო ბიუჯეტი და დაფინანსების წყაროები. დოკუმენტის ეს ნაწილი ზოგადია და ფინანსურ გათვლებში ცდომილების ალბათობა მაღალია. ეს კომპონენტი ემსახურება მთავრობის მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას; კერძოდ, მთავრობას უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა შეაფასოს ცალკეული პოლიტიკის გატარება რა ფინანსურ ვალდებულებებს აკისრებს მას. სტრატეგიის დეტალური განფასება ხდება მხოლოდ სამოქმედო გეგმის შედგენის შემდეგ, სადაც შესაბამისი აქტივობების დაგეგმვა და მათი ბიუჯეტის დათვლა ხორციელდება.

შესაძლო რისკები

ამ ნაწილში მოცემული უნდა იყოს შედეგების მიღწევის შესაძლო ხელისშემშლელი ფაქტორები. მნიშვნელოვანია, რომ სტრატეგიის ამ კომპონენტის აღწერისას მოხდეს რისკების სიღრმისეული გაანალიზება, რაც ემსახურება მთავრობის მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას. მაგალითისათვის: სოფლის მეურნეობის განვითარების პოლიტიკის ერთ-ერთი შედეგი შეიძლება იყოს ყურძნის წარმოების გაზრდა. ამ შედეგის დადგომას რამდენიმე ფაქტორმა შეიძლება შეუშალოს ხელი, რომელთაგან ერთ-ერთი არის სავარგულების დასეტყვა. ეს ბუნებრივი მოვლენა საკმაოდ ხშირია და დიდ ზიანს აყენებს შედეგს, შესაბამისად, შესამუშავებელი იქნება მისი შერბილების ღონისძიებები. ერთ-ერთ ღონისძიებად შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს სეტყვის საწინააღმდეგო დანადგარების დამონტაჟება სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებთან.

მონიტორინგი და შეფასება

ამ ნაწილში სტრატეგიის მონიტორინგისა და შეფასების პროცედურაა აღწერილი. მონიტორინგის განხორციელებისთვის აუცილებელია მონიტორინგის სიხშირის მითითება, ასევე მონაცემთა შეგროვებაზე, წარდგენასა და განხილვაზე პასუხისმგებელ უწყებათა განსაზღვრა. შეფასების ნაწილში აუცილებელია მიეთითოს პერიოდულობა (შუალედური, საბოლოო) და განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა (შემფასებელი უწყება);

2.2 პოლიტიკის დოკუმენტის სამოქმედო გეგმა

პოლიტიკის დოკუმენტის/სტრატეგიის შემუშავების შემდგომ ხდება სამოქმედო გეგმის შედგენა. გეგმის შედგენის მთავარი ამოცანა აქტივობების სწორად განსაზღვრაა. სამოქმედო გეგმა დგება შემდეგი ფორმატით:

მიზანი – მიზანი არის შედარებით ზოგადი ტიპის განაცხადი, რომელიც ასახავს მთავრობის გრძელვადიან (4 და მეტწლიან) ხედვას სექტორში იდენტიფიცირებული კონკრეტული პრობლემის გადაჭრის სასურველი შედეგის შესახებ. მიზანი წარმოადგენს მის ქვევით ჩაშლილი ამოცანების შემაჯამებელ განაცხადს. მაგალითისთვის: პოლიტიკის მიზანს შესაძლებელია წარმოადგენდეს მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესება. მოსალოდნელი შედეგებია: მოსახლეობის სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდა, დედათა და ბავშვთა სიკვდილიანობის შემცირება, სამედიცინო სერვისებზე ფინანსური და გეოგრაფიული ხელმისაწვდომობა და ა.შ.

ამოცანა - ამოცანა არის უფრო კონკრეტული დებულება სექტორის კონკრეტული სფეროს ან სფეროების გაუმჯობესების შესახებ და წარმოადგენს მის ქვევით ჩაშლილი აქტივობების შემაჯამებელ განაცხადს

აქტივობა – ეს არის ღონისძიება, რომლებიც საჭიროა სტრატეგიაში ჩამოყალიბებული მიზნების მისაღწევად და ამოცანების შესასრულებლად. სამოქმედო გეგმის აქტივობები უნდა იყოს კონკრეტული, მაგრამ არა უკიდურესად დეტალური. აქტივობა წარმოადგენს ერთი ან რამდენიმე ღონისძიების ჯამს, რომლითაც ხდება პოლიტიკის განხორციელება. აქტივობა უნდა იყოს კონკრეტული ქმედება, რომელიც: დროში არის გაწერილი; ჰყავს განხორციელებაზე პასუხისმგებელი პირი; საჭიროებს შესაბამის

ადამიანურ, ფინანსურ და მატერიალურ რესურსებს (input). აქტივობის განხორციელების შედეგად უნდა მივიღოთ კონკრეტული, მყისიერი შედეგი (output). აქტივობის შედეგი ასევე არის გაზომვადი და უნდა ჰქონდეს ინდიკატორი (რაოდენობრივი ან ხარისხობრივი). საკითხიხ კომპლექსურობის შემთხვევაში შესაძლებელია აქტივობა დაიყოს რამდენიმე ქვეაქტივობად.

შესრულების ინდიკატორი – რაოდენობრივი, ხარისხობრივი ეფექტიანობის მაჩვენებლები, რომლებიც ზომავენ შედეგების დადგომას (მაგ.: დედათა და ბავშვთა სიკვდილიანობის მაჩვენებელი, მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე, მოასფალტებული გზის % გზის მთლიან მოცულობაში).

საბოლოო შედეგის ინდიკატორის სახეებია:

- რაოდენობრივი – აღწერს მოსალოდნელ შედეგს რაოდენობრივ კატეგორიაში (დაფუძნდება 100 ახალი მცირე საწარმო);
- ხარისხობრივი – აფასებს მიღებული შედეგის ხარისხს (მაგ. ავტოსაგზაო უსაფრთხოების ხარისხი გაუმჯობესდა "X" ჯერ, "X" პროცენტით);
- ხარჯზე მიბმული – აფასებს მიღებულ შედეგს გაწეულ ხარჯთან მიმართებით (ყოველ დახარჯულ 1 ლარზე ფერმერი მიიღებს შემოსავალს 10 ლარის ოდენობით);
- ეფექტიანობის – აფასებს მიღებული შედეგის მიზანშეწონილობას დახარჯულ რესურსთან მიმართებით (გადამდებ დაავადებათა შემთხვევები იმავე დანახარჯის პირობებში შემცირდება 2-ჯერ, 25%-ით);
- ეფექტურობის – აფასებს მიღწეული შედეგის გავლენას მანამდე არსებულ სიტუაციასთან მიმართებით (მაგალითისთვის, 100 ახალი მცირე საწარმოს დაფუძნება გავლენას ახდენს წარმოების გაზრდაზე 10%-ით).

თითოეულ შედეგს ზომავს ერთი ან რამდენიმე ინდიკატორი.

პასუხისმგებელი უწყება – მიეთითება აქტივობის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი საჯარო დაწესებულება;

პარტნიორი ორგანიზაცია– მიეთითება ის ორგანიზაციები, რომლებიც ასევე მონაწილეობას იღებენ აქტივობის განხორციელებაში;

ბიუჯეტი – მიეთითება აქტივობის განსახორციელებლად აუცილებელი სახსრები. იმ შემთხვევაში, თუ აქტივობის განხორციელება დამატებითი სახსრების გამოყოფას არ მოითხოვს საჯარო დაწესებულების მხრიდან, ბიუჯეტის მითითება არ ხდება;

დაფინანსების წყარო – თითოეულ აქტივობას მიეთითება დაფინანსების წყარო, როგორებიცაა: სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი, კერძო სექტორი, არასამთავრობო სექტორი, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების პროექტები;

განხორციელების ვადა – მიეთითება წელი და კვარტალი, ვინაიდან ეს მნიშვნელოვანია სამოქმედო გეგმის საბიუჯეტო ხარჯთაღრიცხვაში ასახვისათვის;

შესაძლო რისკები – მიეთითება ის რეალური საფრთხეები, რომლებმაც შეიძლება ხელი შეუშალონ დაგეგმილი შესრულების ინდიკატორის მიღწევას.

წყაროები და დამატებით საკითხავი

- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. (2019). პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო
- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. (2019). სამოქმედო გეგმის შემუშავების ინსტრუქცია
- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. (2019). სიტუაციის ანალიზის ჩატარების ინსტრუქცია