



საჯარო მმართველობის სისტემის ფორმირების ზოგიერთი ტერიტორიული ასპექტი

რეზიუმე

საქართველოში მმართველობის სისტემის ტრანსფორმაციის მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, თუმცა სასურველისაგან ჯერ კიდევ შორს ვართ. თანამედროვე პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საჯარო ურთიერთობათა ერთიანი სისტემის შემადგენელი ნაწილი, რომელიც ორგანიზაციულად, ინსტიტუციურად და ფუნქციურად მჭიდრო კავშირშია საჯარო მმართველობის სხვა დონეებთან. ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე კონცეფცია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ, უპირველეს ყოვლისა, მოსახლეობის ადგილობრივი გაერთიანებები წარმოადგენენ დემოკრატიული სახელმწიფოების ერთ-ერთ მთავარ ელემენტს და მოქალაქეების უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების მართვაში, მიეკუთვნება ქვეყნის საერთო დემოკრატიულ პრინციპებს.

ჩვენ მიერ სხვადასხვა ავტორთა პოზიციების განხილვა გვარწმუნებს, რომ სხვადასხვაობის მიუხედავად, მათი არსებობა გამართლებულია. „ხელისუფლების“ კატეგორია იმდენად მრავალწახნაგოვანია, რომ თანაბრად შეიძლება განვიხილოთ, როგორც მართვის ან თვითმმართველობის წინაპირობა, ასევე როგორც დაქვემდებარება ან მისი შესაძლებლობა. გაანჩნია, პრობლემას რომელი რაკურსით განვიხილავთ.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო მმართველობა, ადგილობრივი თვითმმართველობა, საჯარო რეგულირება, საჯარო ხელისუფლება, ეფექტიანობა.

პაატა კოღუაშვილი

ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი,

სტუ-ს პროფესორი

E-mail: paata_koguashvili@hotmail.com

ნანა რუსაძე - სტუ-ს დოქტორანტი

E-mail: nanasia@mail.ru

საქართველოში ბოლო ათწლეულებში მიმდინარე რეფორმებს შორის თავისი არსით და მნიშვნელობით ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალურია მმართველობის სისტემის ტრანსფორმაციის მიმართულებით გატარებული ცვლილებები. მისი ძირითადი ვექტორია მმართველობისა და თვითმმართველობის შეთანაწყობა, მათი თანაარსებობის ისეთი მოდელის შემუშავება, რომელიც პოზიტიური ეფექტის მომტანი იქნება როგორც მოკლე, ისე ხანგრძლივვადიან პერიოდებში. ამ მიმართებით საქართველოში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, თუმცა სასურველისაგან ჯერ კიდევ შორს ვართ.

კაცობრიობის განვითარების ისტორია ცხადყოფს, რომ პირველი სახელმწიფოების ჩამოყალიბებას თან ახლავს მათ ტერიტორიებზე თემების ფორმირება, რომლებიც გარდაიქმნებიან სახელმწიფო ადმინისტრაციულ ერთეულებად, ხოლო თვითმმართველი საზოგადოება - ქალაქის ან სოფლის ტიპის მოსახლეობად. სახელმწიფოებრივი განვითარების ისტორიული ფაქტები ცხადყოფენ, რომ ობიექტური ურთიერთკავშირი სახელმწიფოსა და თვითმმართველობას შორის ჩვეულებრივი მოვლენაა და მას არ ჭირდება განსაკუთრებული დადასტურება.

რეალურ პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საჯარო ურთიერთობათა ერთიანი სისტემის შემადგენელი ნაწილი, რომელიც ორგანიზაციულად, ინსტიტუციურად და ფუნქციონალურად მჭიდრო კავშირშია საჯარო მმართველობის სხვა დონეებთან.

თანამედროვე მსოფლიოში რთულია იმ ფაქტის წარმოდგენა, რომ არსებობენ სრულიად დამოუკიდებელი, ავტონომიური ტერიტორიული წარმონაქმნები და მათი ინსტიტუტები. მეორე მხრივ, ამ უკანასკნელთა მისწრაფება, დამოუკიდებლად მართონ და გაითავისონ თავიანთი პრობლემები, უკვე წარმოშობს მეცნიერული მიდგომების და გამოწვლილვითი ანალიზის, საუკეთესო



გამოცდილების გაზიარების აუცილებლობას.

სახელმწიფო, როგორც წესი, არ არის დაინტერესებული ადგილობრივი მმართველობისათვის „ზედმეტი“ თავისუფლების მინიჭებით. ამავე დროს, მას არ შეუძლია ცენტრალიზებული მართოს ადგილობრივი მნიშვნელობის ყოველგვარი საქმიანობა. სახელმწიფო ვალდებულია ანგარიში გაუწიოს ჩამოყალიბებულ ტრადიციებს, ისტორიულ თავისებურებებს, განვითარების კანონზომიერებსა და მსოფლიოში მიმდინარე პროცესებს. სწორედ ეს, სხვა ფაქტორებთან ერთად, განსაზღვრავს სახელმწიფოსა და ადგილობრივი მმართველობის ურთიერთდამოკიდებულებას [1, გვ. 9].

სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური ურთიერთობის სუბიექტების ურთიერთობის განხილვა საშუალებას გვაძლევს, სრულყოფილად წარმოვიდგინოთ თითოეული სუბიექტის ზემოქმედება საჯარო მმართველობაზე და ასევე, თითოეული მათგანის როლი ამ პროცესში.

საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემის ფორმირების კუთხით განსაკუთრებული იყო XIX საუკუნის პირველი ნახევარი. ეს ეპოქა აღსავსე იყო მუნიციპალური მმართველობის ევოლუციის მრავალი მნიშვნელოვანი მომენტი. სწორედ ამ პერიოდში დამუშავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოძღვრების თეორიული საფუძვლები.

ერთ-ერთი პირველთაგანი, ვინც ყურადღე

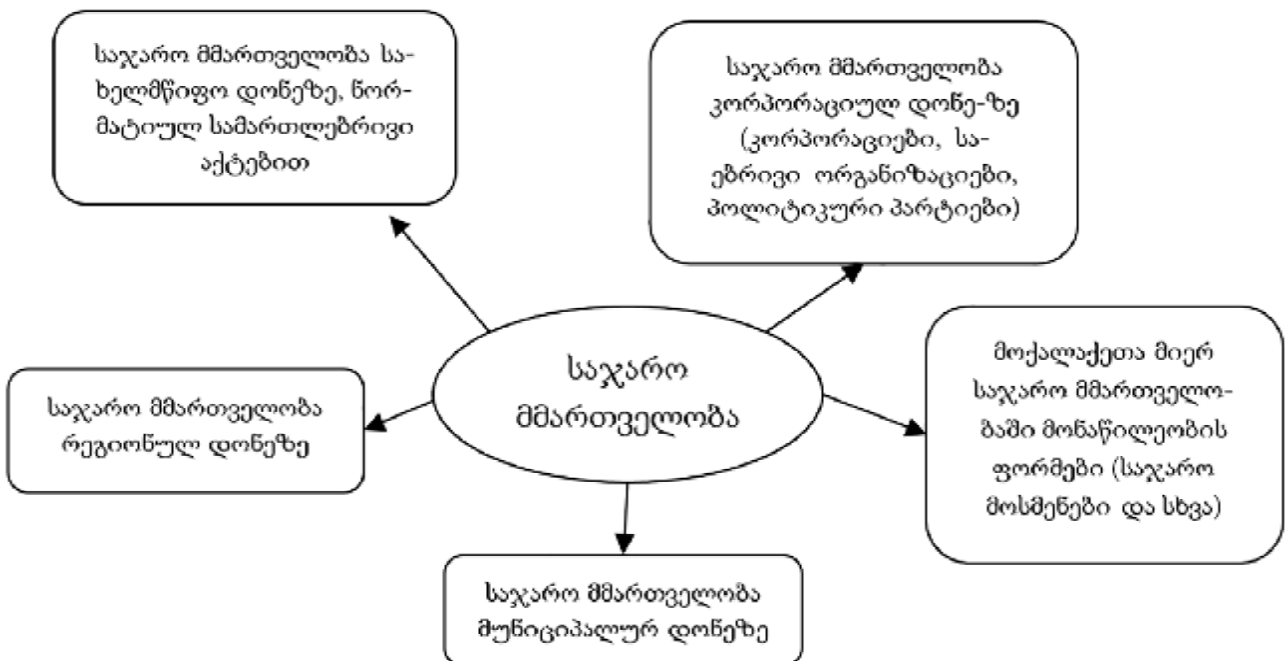
ბა მიაქცია მუნიციპალურ პრობლემატიკას, იყო ფრანგი სახელმწიფო მოღვაწე, ისტორიკოსი და ლიტერატორი ა. ტოკვილი. იგი წერდა: “თემის ინსტიტუტები დამოუკიდებლობის დასამკვიდრებლად ასრულებენ იმავე როლს, რასაც მეცნიერებისათვის დაწესებითი სკოლები. ისინი გზას უხსნიან ადამიანებს თავისუფლებისაკენ და ასწავლიან მათ ამ თავისუფლების გამოყენებას, მისი მშვიდობიანი ბუნებით კმაყოფილების განცდას. თემის ინსტიტუტების გარეშე ერმა შეძლება ჩამოაყალიბოს თავისუფალი ხელისუფლება, მაგრამ თავისუფლების ჭეშმარიტ სულს იგი ვერ შეიძენს. მოკლევადიანმა ემოციებმა, წუთიერმა ინტერესებმა, შემთხვევითმა გარემოებებმა შესაძლოა შექმნას მხოლოდ მოჩვენებითი დამოუკიდებლობა, მაგრამ დესპოტიზმი, რომელიც შეღწეულია საზოგადოებრივ ორგანიზმში, ადრე თუ გვიან კვლავ აღმოჩნდება მის ზედაპირზე”. [2, გვ.34]

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ა. ტოკვილის, რ. გნეიტსის, ლ. შტეინის და XIX საუკუნის სხვა მეცნიერების მიერ ჩამოყალიბებული ძირითადი თეორიული დებულებები საფუძვლად უდევს თანამედროვე შეხედულებებს მუნიციპალურ ორგანოებზე, მათ როლსა და ადგილზე საზოგადოებრივი მართვის დემოკრატიულ სისტემაში.

თანამედროვე პირობებში მეცნიერები მუნიციპალურ მართვას განიხილავენ, როგორც ადგილებზე სახელმწიფო მმართველობის შე-

ნახაზი №1

საჯარო მმართველობის სისტემა





დარებით დეცენტრალიზებულ ფორმას. თვით ცნება „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ ასახავს რთულ და მრავალფეროვან მოვლენას, რომლის ფორმირება და განვითარება დამოკიდებულია ტერიტორიების ისტორიულ, გეოგრაფიულ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სხვა თავისებურებებზე. მსგავსი ცნება გამოიყენება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყანაშიც [3, გვ. 9].

ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე კონცეფცია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ უპირველეს ყოვლისა, მოსახლეობის ადგილობრივი გაერთიანებები წარმოადგენენ დემოკრატიული სახელმწიფოების ერთ-ერთ მთავარ ელემენტს და მოქალაქეების უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების მართვაში, მიეკუთვნება ქვეყნის საერთო დემოკრატიულ პრინციპებს.

სამეცნიერო ლიტერატურის განხილვამ ცხადყო, რომ არცთუ იშვიათად არაჯერონად გამოიყენება ტერმინები „საჯარო რეგულირება“, „საჯარო მმართველობა“ და „საჯარო ხელისუფლება“.

ცნობილი ამერიკელი მეცნიერი ლეონარდ უაიტი აღნიშნავდა: „სახელმწიფო მმართველობის სწავლება უნდა დაგვაკავშიროთ პოლიტიკური თეორიის ისეთ განზომილებებთან, როგორცაა სამართლიანობის, თავისუფლების, კანონმორჩილებისა და პიროვნების საქმიანობაში სახელმწიფოს როლი“ [4, გვ. 10].

რობერტ და ჯენეტ დენჰარტები მიიჩნევენ, რომ „საჯარო მმართველობა გულისხმობს სახელმწიფო პროგრამების ხელმძღვანელობას... ბიზნესისაგან განსხვავებით საჯარო სამსახური აწარმოებს მომსახურებას ან არეგულირებს ინდივიდუალურ ან ჯგუფურ საქმიანობას საზოგადოების საკეთილდღეოდ“ [5, გვ. 17, 22].

ქართველ მეცნიერთა ერთი ნაწილი სამართლიანად მიჯნავს მართვასა და მმართველობას. პროფ. ვ.გურგენიძე მიიჩნევს, რომ საჯარო მმართველობა არის დადგენილი წესრიგის უზრუნველყოფის მექანიზმი და მისი მთავარი თვისებაა კოლექტიური გადაწყვეტილებების მიღების და აღსრულების უნარი. [6, გვ.15] პროფესორები შ. დოღონაძე და გ. იაშვილი მიიჩნევენ, რომ მართვა ერთდროულად მეცნიერებაც არის და ხელოვნებაც. ხელოვნება, რომელიც უპირველეს ყოვლისა ვლინდება ხელისუფლებაში, სახელმწიფოსა და საზოგადოების მართვაში. [7, გვ. 12].

„საჯარო რეგულირება“ შედარებით ახალი ტერმინია. ცნობილი რუსი მეკვლევარი ვ. ჩირკინი „საჯარო რეგულირებას“ უკავშირებს საჯარო მმართველობას: „საჯარო მმართველობა - არის კანონშემოქმედებითი, საკონტროლო, საორგანიზაციო, განმკარგველი და სხვა საქმიანობა. იგი ხორციელდება დაწესებული ნორმებით, წესებით და პროცედურებით“ [8, გვ. 475].

მეცნიერთა ერთი ნაწილი თვლის, რომ საჯარო ხელისუფლება არის მოსახლეობის საერთო მონაწილეობით ერთობლივი საქმეების გადაწყვეტის სისტემა: ეს არის ყოველგვარი პოლიტიკური ხელისუფლება, რომელიც ხორციელდება მოქალაქეების მიერ კოლექტიურ ფორმებში“ [9, გვ. 124].

საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემის ცნობილი რუსი მეკვლევარი ა. ერემიანი აღნიშნავს, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის თემა სახელმწიფოებრიობიდან იღებს სათავეს, განშტოვდება მასში და საზოგადოებრივ პრაქტიკაში თანხვდება საჯარო მმართველობის დეცენტრალიზაციის თემას“ [10, გვ. 302].

საჯარო რეგულირება ერთი მხრივ, მოიცავს საერთო სავალდებულო ნორმებს, რომელიც დაწესებულია სახელმწიფოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ, მეორე მხრივ კი ითვალისწინებს იმ ნორმებსაც, რომელიც დამკვიდრდა თვით საზოგადოებაში და არასახელმწიფო ორგანოებში. საჯარო რეგულირება, ისე როგორც მართვა, არის პროცესი, რომელიც გულისხმობს ზემოქმედებას ადამიანთა ქცევაზე. როგორც ამერიკელი ფსიქოლოგი ტ. შიბუტანი აღნიშნავს, „რაც მეტი ნორმა დაწესდება, მით ნაკლებია იმის შესაძლებლობა, რომ ადამიანები მათ გაიაზრებენ“. [11, გვ. 535]. რეგულირება განაპირობებს ადამიანის ქცევას სხვა ადამიანების მიმართ საქმიანობის ყველა სფეროში. მას აქვს სისტემური ხასიათი. ზემოქმედება საზოგადოებრივ ურთიერთობებზე ხორციელდება ურთიერთდაკავშირებული ელემენტებით - სხვადასხვა სოციალური ნორმებით.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით (მუხლი 5) საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოა ხალხი. ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით. შესაბამისად, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს წვევტს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რომელთა არჩევა ხდება თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული მოქალაქეების მიერ [12].

საქართველოში ხელისუფლებათა განაწილების პრინციპი გარკვეულწილად წარმოდგენილია ჯერ კიდევ 1921 წლის კონსტიტუცია-



ში. პოსტსოციალისტურ საქართველოში ხელისუფლებათა განაწილების პრინციპი აღიარებულ იქნა 1995 წლის კონსტიტუციაში, როგორც ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი (მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი). ამ მუხლის მიხედვით, საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით.

საქართველოში საჯარო-პოლიტიკური მმართველობის ოცწლიანმა გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ პოსტსოციალისტურ საქართველოში აშკარად ხორციელდება ხელისუფლების თანდათანობითი გადანაწილება საკანონმდებლოდან აღმასრულებელ განშტოებაზე. ეს პროცესი ნათლად მიუთითებს აღმასრულებელი ხელისუფლების როლის გაზრდაზე. ხელისუფლების მოღვაწეობაში შეინიშნება ავტორიტარიზმის გარკვეული ნიშნები. ხელისუფლებათა გადანაწილების პრინციპი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია იმისა, რომ ქვეყანაში მიმდინარეობს ადაპტირებისა და მოდერნიზირების პროცესები, რომ ხორციელდება საჯარო-პოლიტიკური მმართველობის ტრანსფორმირება. [6, გვ. 187].

სხვადასხვა სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსხვავებული ინსტიტუციური მოდელები ფუნქციონირებს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“ ნებისმიერი თვითმმართველი ერთეული აუცილებელ ატრიბუტად განიხილავს საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობას. როგორი ინსტიტუცი-

ური მოწყობითაც უნდა ხასიათდებოდეს თვითმმართველი ერთეული, წარმომადგენლობით ორგანოს მის საქმიანობაში ყოველთვის წამყვანი როლი ეკისრება [7, გვ. 212].

დასკვნა

წარმოდგენილ ნაშრომში ჩვენს მიერ სხვადასხვა ავტორთა პოზიციების განხილვა გვარწმუნებს, რომ სხვადასხვაობის მიუხედავად, მათი არსებობა გამართლებულია. „ხელისუფლების“ კატეგორია იმდენად მრავალწახნაგოვანია, რომ თანაბრად შეიძლება განვიხილოთ, როგორც მართვის ან თვითმმართველობის წინაპირობა, ასევე როგორც დაქვემდებარება ან მისი შესაძლებლობა. გააჩნია, პრობლემას რომელი რაკურსით განვიხილავთ.

ვეთანხმებით სტატიაში მოტანილი ავტორების მოსაზრებებს და მივიჩნევთ, რომ მართვა, როგორც ხელისუფლების გარეგანი გამოვლინება, უკავშირდება ორგანიზაციულ საშუალებებს და ხელისუფლების განხორციელების სათანადო მეთოდებს.

საკითხის განხილვამ ცხადყო, რომ სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების საქმიანობა დამოკიდებულია ხელისუფლების უნარზე სწორი სტრატეგიითა და ტაქტიკით გადაწყვეტის მის წინაშე არსებული მართვის ამოცანები. ამ ამოცანათა გადაჭრა დამოკიდებულია ხელისუფლების სიძლიერესა და ეფექტიანობაზე ყველა დონეზე, როგორც ცენტრში, ისე განსაკუთრებით, რეგიონებსა და ტერიტორიულ ერთეულებში.

ლიტერატურა

1. ბოლაშვილი პ., მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები. საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროსთან არსებული ესპსკი, თბ., „ფორმა“, 2000.
2. ტოკილი ა., დემოკრატია ამერიკაში. გრ.რობაქიდის სახელობის უნივერსიტეტის გამომცემლობა. თბ., 2011.
3. ზაუტაშვილი დ., აღფაიძე მ. ადგილობრივი ბიუჯეტების გამჭვირვალობა. „ღია საზოგადოება-ახალი ქუთაისი“. ქუთაისი, 2007.
4. White L., The study of public administration. New York: Macmillan, 1948.
5. დენჰარტი რ., დენჰარტი ჯ., საჯარო მართვა - მოქმედების კურსი. თბ., ილიაუნი. 2012.
6. გურგენიძე ვ., საჯარო პოლიტიკური მმართველობის თეორია და პრაქტიკა. თბ., „კალმოსანი“, 2014.
7. დოღონაძე შ., იაშვილი გ. საჯარო სამსახური საქართველოში: რეფორმები, გამოწვევები - ელექტრონული მთავრობა. თბ., „ცის ნამი“ 2013.
8. Чиркин В., Публичное управление : учебник. М., 2004.
9. Югов А., Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург, 1999.
10. Еремян А., Местное самоуправление, как децентрализованная форма организации публичной власти в государстве. Сб. науч. тр.-ов конференции «Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно правовые вопросы», М., «Велби», 2006.
11. Шибутани Т. Социальная психология. М., 1969.
12. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 2. თბ., 2014. საკანონმდებლო მაცნე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>



SOME TERRITORIAL ASPECTS OF THE FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

***PAATA KOGUASHVILI – Doctor of Economic Science, Professor of GTU
E-mail: paata_koguashvili@hotmail.com***

***NANA RUSADZE – Doctoral Student of GTU
E-mail: nanasia@mail.ru***

Summary

Important steps have been taken in the direction of transformation of the system of public administration in Georgia, but we are still far from being what we would like it to be. In modern conditions, local self-governance is an integral part of a unified system of public relations, which organizationally, institutionally and functionally, is in close association with other levels of public administration. The modern local self-government concept emphasizes that in the first place, the local associations of the population represent one of the key elements of the democratic States, and the right of citizens to participate in the management of state affairs is concerned with the common democratic principles of the country.

The review of positions of different authors we have done, convinces us that despite their differences, their existence is still justified. The category of “power” is so versatile that it can be equally considered to be a prerequisite for management or self-governance, as well as subordination or its possibility. It depends on from what perspective the problem is considered.

In public administration, a mandatory requirement is a convergence of interests of the people and local self-governance, that is, the interests of the people, the State, municipality, and society must coincide. Public administration has a fundamental obligation to take into consideration the existing reality and objectively evaluate the role and place of different norms, and only on that basis, to carry out management activities.

Key Words: Public administration, Local self-governance, Public regulation, Public authorities, Efficiency.