

დავით ზარდიაშვილი  
ალექსანდრე სვანიშვილი  
ირმა ჩიტაღაძე

# საჯარო სამსახური

თბილისი  
2004



**დავით ზაქარაიანი, ალექსანდრა სპანიშვილი, ირეა ჩიხალაძე**  
**„საჯარო სამსახური“, გვ. 240. თბილისი, 2004**

ამერიკის ურბანული ინსტიტუტის მხარდაჭერით შექმნილი კრებული „საჯარო სამსახური“ ავტორთა პირველი ცდაა დაინტერესებულ ქართველ მკითხველს დაეხმაროს საჯარო სამსახურის არსის, ტიპოლოგიის, ისტორიის, სამართლებრივი საფუძვლების, საჯარო სამსახურის შესახებ საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილების გააზრებასა და საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული მდგომარეობის, განსაზოცილებელ რეფორმათა ძირითადი აქცენტებისა და მიმართულებების გარკვევაში.

ნაშრომში თავმოყრილია საჯარო სამსახურის თეორიული (სოციოლოგიური, ისტორიულ-პოლიტიკური, სამართლებრივი) საფუძვლები და გაანალიზებულია საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული მძიმე ვითარება. წიგნის მიზანია დასახოს მდგომარეობის შეცვლის და საჯარო სამსახურის რაციონალური სისტემის აგების გზები.

წიგნი განკუთვნილია როგორც საჯარო სამსახურის თეორიული საფუძვლების შესწავლით, ისე საქართველოს საჯარო სამსახურის პრაქტიკული პრობლემებით დაინტერესებული მკითხველისათვის.

## **რედაქტორი**

**ნანა ყავალაშვილი**

ავტორები მადლობას უხდებიან ამერიკის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს და ამერიკის ურბანული ინსტიტუტის პროექტის – „საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში“ ხელმძღვანელს ბატონ უილიამ კრაუზეს და ქალბატონ ნელი ფიცხელაურს წიგნის მომზადებასა და გამოცემაში შეტანილი განსაკუთრებული წვლილისათვის.

წიგნი მომზადებულია ამერიკის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს დაფინანსებით ურბანული ინსტიტუტის პროექტის – „საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში“ ფარგლებში.



**LOCAL GOVERNMENT REFORM INITIATIVE**  
**THE URBAN INSTITUTE**



**ISBN 99940-0-039-X**

საგამომცემლო სახლი „იფოპაცია“

# შინაარსი

<b>შესავალი</b> .....	6
<b>თავი I. ბიუროკრატიის თეორია</b> .....	10
მეცნიერება საჯარო სამსახურისა და ბიუროკრატიის შესახებ .....	10
ლეგიტიმური ძალაუფლების თეორია .....	13
პატრიმონალური ბიუროკრატია .....	16
მაქს ვებერის კონცეფცია ლეგალური ძალაუფლებისა და რაციონალური ბიუროკრატიის შესახებ .....	18
პატრიმონალური და რაციონალური ბიუროკრატიის ისტორიული მოდელები .....	24
თანამედროვე კონცეფციები ბიუროკრატიის შესახებ .....	27
<b>თავი II. საჯარო სამსახური საზღვარბარემის ქვეყნებში</b> .....	30
საჯარო სამსახურის სამართლებრივი რეგულირება რაციონალური ბიუროკრატიის ქვეყნებში .....	30
ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო სამსახური .....	35
საფრანგეთის სახელმწიფო სამსახური .....	48
გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სახელმწიფო სამსახური .....	50
ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის სახელმწიფო სამსახური .....	76
<b>თავი III. ქართული საჯარო სამსახურის ისტორია</b> .....	84
საჯარო სამსახური შუა საუკუნეების საქართველოში .....	84
საჯარო სამსახური რუსეთის ანექსიის შემდეგ .....	87
საჯარო სამსახური საქართველოს რესპუბლიკაში (1918-1921 წლები) .....	91
საბჭოთა პერიოდი .....	92
სახელმწიფო სამსახური (1990-1997 წლები) .....	96

<b>თავი IV. საჯარო სამსახური საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით .....</b>	<b>99</b>
საჯარო სამსახურის სამართლებრივი საფუძვლები .....	99
საჯარო სამსახურის პრინციპები .....	103
საჯარო სამსახურის სტრუქტურა .....	106
საჯარო სამსახურში მიღების წესი და პრინციპები .....	112
საჯარო მოსამსახურის უფლებები .....	124
საჯარო მოსამსახურის ხელფასი და შეკბულება .....	127
საჯარო მოსამსახურის გარანტიები და კომპენსაციები .....	134
საჯარო მოსამსახურის მოვალეობები და შეზღუდვები .....	139
საჯარო მოსამსახურის წახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმები .....	148
სამსახურებრივი ურთიერთობის შექმნება და შეწყვეტა .....	156
საჯარო სამსახურის საბჭო და საჯარო სამსახურის ბიურო .....	171
<b>თავი V. საქრებულოსა და საქრებულოს წევრის საქმიანობის ორგანიზება .....</b>	<b>173</b>
საკრებულოს წევრის სტატუსი .....	173
საკრებულოს წევრის საქმიანობის ფორმები და უფლება-მოვალეობანი .....	175
საკრებულოს წევრის საქმიანობის გარანტიები .....	179
<b>თავი VI. საქართველოს საჯარო სამსახურის პრობლემატიკა .....</b>	<b>183</b>
საჯარო სამსახურში არსებული მდგომარეობის ზოგადი შეფასება .....	183
ინსტიტუციური ხასიათის პრობლემები საჯარო სამსახურის სისტემაში .....	186
საჯარო მოსამსახურის სოციალური პრობლემები .....	198
კორუფცია და ინტერესთა კონფლიქტი საჯარო სამსახურში .....	201



<b>თავი VII. საჯარო სამსახურის რეფორმა.....</b>	<b>211</b>
საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზანი, ამოცანები	
და ძირითადი მიმართულებანი .....	211
მმართველობის სისტემის დემოკრატიზაცია, როგორც საჯარო	
სამსახურის რეფორმირების განმსაზღვრელი პოლიტიკური	
პირობა .....	212
საჯარო სამსახურის სახელმწიფო საკადრო	
პოლიტიკა.....	219
საჯარო სამსახურის სოციალურ-ეკონომიკური	
უზრუნველყოფა .....	229
საჯარო სამსახურის რეფორმირების	
საკანონმდებლო ბაზა .....	230
<b>დასკვნა .....</b>	<b>232</b>
<b>გამოყენებული ლიტერატურა .....</b>	<b>236</b>

## შესავალი

სახელმწიფო სამსახური ერთ-ერთი უძველესია საზოგადო ინსტიტუტთა შორის. საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირი ორგანულად არის დაკავშირებული სახელმწიფო მშენებლობასთან და სოციალური პროცესების მართვასთან. საჯარო მოსამსახურის პროფესიული საქმიანობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილების განხორციელებას. ამ სოციალური ინსტიტუტის ისტორია ათასწლეულებს ითვლის და, ერთი მხრივ, ეფუძნება მრავალსაუკუნოვან გამოცდილებას, მოწინავე იდეებსა და ფასეულობებს, სოციალური პროცესების ორგანიზაციისა და მართვის ფორმებს, ხოლო მეორე მხრივ, ეროვნულ ხასიათს, კულტურას, ტრადიციებს, ზნეჩვეულებებსა და ადათ-წესებს.

საჯარო სამსახურის სრულყოფის საკითხი ყოველთვის იყო და არის აქტუალური, რადგან იგი მოიცავს ადამიანთა ურთიერთობის სიღრმისეულ და საჭირობოროტო მხარეს — ურთიერთობას ბატონსა და მსახურს, უფროსსა და ხელქვეითს შორის. ამიტომაცაა, რომ ცივილიზაციის ისტორიაში წარმოიშვა მრავალი დოქტრინა თუ თეორია, რომელიც ასახავს საჯარო სამსახურის სოციალური ორგანიზაციის სხვადასხვა კულტურაში დაგროვებულ გამოცდილებას.

ქართული სახელმწიფო, რომელიც ხმელთაშუაზღვისპირეთის კულტურულ სივრცეში აღმოცენდა და განვითარდა, ათასწლეულების განმავლობაში მონაწილეობდა პოლიტიკური ორგანიზაციის ევროპული ტრადიციის შექმნაში. ამის დასტურია „ოქროს ხანის“ (XI–XIII საუკუნეები) საქართველოს პოლიტიკური წყობა და ქვეყნის საჯარო სამსახურის განვითარებული სტრუქტურა, რაც მაშინდელი მსოფლიოსათვის ერთ-ერთ ყველაზე მოწინავედ მიიჩნევა. ქართული მართვა-გამგეობის წესი ერთიანი ქართული სახელმწიფოს დაშლის შემდეგაც (XIX საუკუნე) არ მოშლილა სრულად. მე-19 საუკუნეში რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ანექსიამ ქვეყანაში ფაქტობრივად მოსპო ქართული სახელმწიფოებრიობის ტრადიცია და სრულიად უცხო, ქართული კულტურისათვის შეუთავსებელი პოლიტიკური რეჟიმი გააბატონა. საქართველოს მართავდა უცხო, გაუგებარ ენაზე მოლაპარაკე ცარისტული ყაიდის პატრიმონალური ჩინოვნიკობა, შემდეგ ბოლშევიკური და ბოლოს კლანურ-პარტიული ნომენკლატურა. ბედის ასეთმა უკუღმართობამ არა

მხოლოდ აღმოფხვრა საჯარო სამსახურის ქართულ ღირებულებებზე დაფუძნებული ტრადიცია, არამედ გამოიწვია ქართველების სრული გაუცხოება სახელმწიფოსა და ლეგალური ინსტიტუტებისაგან.

გასული საუკუნის 90-იან წლებში საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენამ წარმოშვა იმის პირობაცა და აუცილებლობაც, რომ ქვეყანა დაბრუნებოდა მისთვის ჩვეულ, კულტურულ-პოლიტიკურ სივრცეს, უპირველეს ყოვლისა, — აეღორძინებინა სახელმწიფოებრიობის ქართულ (მამასადაძამე, ევროპულ) ღირებულებებზე დაფუძნებული ტრადიციები. თანამედროვე პირობებში ეს ნიშნავდა დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს აღმშენებლობას. სახელმწიფოებრიობის ტრადიციის ორსაუკუნოვანმა წყვეტამ, მეტადრე 70-წლიანმა ირაციონალურმა, კომუნისტურმა წყობამ უმძიმესი მემკვიდრეობა დაუტოვა დამოუკიდებელ საქართველოს და სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის პროცესში გადასაჭრელ პრობლემათა განსაკუთრებული სირთულე განაპირობა.

ერთ-ერთი უმთავრესი და ურთულესი პრობლემა, რაც ჩვენი ქვეყნის სახელმწიფოებრიობის აღმშენებლობის პროცესში დღემდე გადაუჭრელია, სწორედ რაციონალური საჯარო სამსახურის მოწყობაა. ნებისმიერი პოლიტიკური თუ სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის საკითხის გადაწყვეტა დამოკიდებულია არა მხოლოდ პოლიტიკურ ნებაზე, არამედ სახელმწიფოს უმთავრესი ინსტრუმენტის — საჯარო სამსახურის რაციონალურ მოწყობაზე. განვლილი წლების გამოცდილება ნათლად ადასტურებს, რომ, თუ საქართველოში რაციონალური ბიუროკრატია არ შეიქმნა, საერთო ეროვნული და ადგილობრივი მნიშვნელობის საჯარო პრობლემები ვერ გადაწყდება.

საჯარო სამსახურის მოწყობის პრობლემა საქართველოში განსაკუთრებით აქტუალური გახდა „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ. ამ რევოლუციამ ჩამოაყალიბა რეფორმების გასატარებლად აუცილებელი პოლიტიკური ნება და გზა გაუხსნა ხალხისადმი ანგარიშგაღებული ხელისუფლების ორგანოებისა და საჯარო დაწესებულებების დაფუძნების პროცესს. ამ პროცესის სწორად წარმართვაზე არსებითად არის დამოკიდებული ქართული სახელმწიფოებრიობის ბედი. სწორედ ამიტომ, დღეს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საჯარო სამსახურის არსის, დანიშნულების, მის წინაშე მდგარი გადაუჭრელი პრობლემების და საჯარო სამსახურის სისტემის რეფორმირების პროცესის გააზრება.

ეს წიგნი სწორედ ამ მიზანს ემსახურება და ის საჯარო სამსახურის როგორც თეორიული ხასიათის, ისე პრაქტიკული მნიშვნელობის მქონე პრობლემების ერთიან კომპლექსში გააზრების ერთ-ერთი პირველი ცდაა.

წიგნში თავმოყრილია მასალა ბიუროკრატიის თეორიული საფუძვლებისა და საჯარო სამსახურის ისტორიის შესახებ, რაც მკითხველს გაუადვილებს საჯარო სამსახურის არსის, მნიშვნელობისა და ტრადიციების გაგებას. გარდა ამისა, წიგნში მოცემულია ცნობები საჯარო სამსახურის სფეროში საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილების შესახებ. ეს ინფორმაცია საქართველოს საჯარო სამსახურის პრობლემათა და მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზების ანალიზისათვის ძალზე მნიშვნელოვანია, რადგან მოწინავე ქვეყნების მდიდარი გამოცდილება საშუალებას იძლევა ქართული სინამდვილე ადეკვატურად შეფასდეს და, აქედან გამომდინარე, თავიდან ავიცილოთ „ახალი ველოსიპედის“ გამოგონება.

წიგნის მნიშვნელოვანი ნაწილი ეთმობა საქართველოს საჯარო სამსახურის ანალიზს, კერძოდ, საჯარო სამსახურის სამართლებრივ საფუძვლებს და ადგილობრივი საჯარო სამსახურების სპეციფიკას.

ნაშრომი საქართველოს საჯარო სამსახურის წინაშე მდგარი პრობლემების ერთიან სისტემაში განხილვისა და გაანალიზების ერთგვარი ცდაა. ასეთი სისტემური მიდგომის თეორიულ საფუძვლად გამოყენებულია პატრიმონალური და რაციონალური ბიუროკრატიის შედარებითი ანალიზი, ხოლო პრობლემათა გადაწყვეტის უმთავრეს მიზნად მიჩნეულია საჯარო სამსახურის სისტემის თანამიმდევრული რაციონალიზაცია, საჯარო სამსახურის გათავისუფლება პატრიმონალური ბიუროკრატიისათვის დამახასიათებელი ურთიერთობისა და ქცევის ნორმებისაგან.

ამავე ნაშრომში განხილულია საჯარო სამსახურისათვის ყველაზე მტკივნეული – კორუფციის დაძლევის პრობლემა, რაც საჯარო სამსახურის რაციონალიზაციის კონტექსტშია გააზრებული. ადგილობრივი კორუფციის ანალიზის საფუძველზე ნაჩვენებია, რომ კორუფციასთან სისტემური ბრძოლა მხოლოდ საჯარო სამსახურის თანამიმდევრული რეფორმირების შედეგად გახდება შესაძლებელი.

დასკვნითი ნაწილი მთლიანად ეძღვნება საჯარო სამსახურის რეფორმას. ავტორებმა ეს რეფორმა კომპლექსური ხასიათის ცვლილებათა გატარებას დაუკავშირეს სამი უმთავრესი მიმართულებით:

საჯარო სამსახურის რეფორმირების პოლიტიკური უზრუნველყოფა, საჯარო სამსახურის მართვა და საკადრო პოლიტიკა, საჯარო სამსახურის სოციალურ-ეკონომიკური უზრუნველყოფა.

ავტორები წინასწარ უხდიან მადლობას ყველა დაინტერესებულ მკითხველს საქმიანი წინადადებებისა და შენიშვნებისათვის.



# თავი I. ბიუროკრატიის თეორია

## მეცნიერება საჯარო სამსახურისა და ბიუროკრატიის შესახებ

საზოგადოდ, საჯარო სამსახურს ჩვენ ვუწოდებთ ყველა ორგანიზაციულ წარმონაქმნს, რომელიც ახორციელებს საჯარო ხელისუფლებას (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებათა და ადგილობრივი თვითმმართველობის) ან ხელისუფლებისათვის მიკუთვნებულ საჯარო ფუნქციებს.

თანამედროვე პირობებში საჯარო სამსახურს განეკუთვნება:

ა) ორგანო, რომელიც უშუალოდ ახორციელებს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ ან სასამართლო ხელისუფლებას (პარლამენტი, მთავრობა, სასამართლო);

ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანო;

გ) საჯარო დაწესებულება, რომელიც საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ინსტრუმენტია (მაგალითად, პარლამენტის აპარატი, სამთავრობო დაწესებულება ან ადგილობრივი სამსახური);

დ) სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირი, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფოს ან თვითმმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საჯარო ფუნქციას.

ბიუროკრატიას ჩვენ ვუწოდებთ ყველა ორგანიზაციულ წარმონაქმნს, რომელიც ამა თუ იმ ძალაუფლების (იქნება ეს სახელმწიფოს, რაიმე პოლიტიკური კავშირის, რომელიმე სუვერენის, თუნდაც კერძო კორპორაციის) განხორციელების ინსტრუმენტია და რომლის მეშვეობითაც ესა თუ ის ხელისუფალი მართავს თავის ძალაუფლების ქვეშ მოქცეულთ.

ამრიგად, საჯარო სამსახურის ცნება უპირველესად დაკავშირებულია სახელმწიფოსთან, სადაც არსებობს საჯარო ხელისუფლება, მაშინ, როდესაც ტერმინი „ბიუროკრატია“ გამოიყენება უფრო ფართო მნიშვნელობით და აღნიშნავს საზოგადოდ მმართველობით ორ-

განიზაციულ წარმონაქმნს. ნებისმიერი სახელმწიფოსათვის ბიუროკრატია ძირითადი ინსტიტუციაა, მაგრამ ბიუროკრატის არსებობა ყოველთვის არ უკავშირდება სახელმწიფოს. თავისთავად ბიუროკრატია არსებობს ყველგან, სადაც ძალაუფლების განსახორციელებლად აუცილებელია რაიმე სახის ორგანიზაციის არსებობა.

საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში მმართველობითი სტრუქტურების შესწავლა ორგანიზაციათა სოციოლოგიის საგანია, სოლო პოლიტიკის სფეროში მოქმედ ბიუროკრატულ ორგანიზაციას, რომელსაც ჩვენს ქვეყანაში საჯარო სამსახურს უწოდებენ, შეისწავლის პოლიტიკური სოციოლოგია. ბიუროკრატის შესწავლისას პოლიტიკური სოციოლოგია ძირითადად ყურადღებას ამახვილებს ბიუროკრატის ძალაუფლების პრობლემასა და სხვადასხვა საზოგადოებაში ამ ძალაუფლების სოციალურ საფუძვლებზე.

საქართველოში ბიუროკრატია ძირითადად ნეგატიური შინაარსით აღიქმება და მას საზოგადოებრივ ცხოვრებაში საჭირობოროტო პრობლემათა არსებობის უმთავრეს მიზეზად ასახელებენ. თუმცა, ცხადია, რომ ბიუროკრატის გარეშე შეუძლებელია სახელმწიფოსა და საერთოდ, საზოგადოებრივი ცხოვრების არსებობა. პოლიტიკურ სოციოლოგიაში და სხვა საზოგადოებრივ მეცნიერებებშიც რაციონალური ბიუროკრატია სრულიად სამართლიანად არის მიჩნეული ცივილიზაციის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან გამოგონებად. ქართული სახელმწიფოს აღმშენებლობის ბედი, უპირველეს ყოვლისა, სწორედ ცივილიზაციის ამ გამოგონების ქართულ სინამდვილეში წარმატებულ გამოყენებას უკავშირდება.

ბიუროკრატის უდიდესი მნიშვნელობის მიუხედავად, ჩვენთანაც და საზღვარგარეთაც, არც ერთი საზოგადოებრივი ინსტიტუტი არ განიცდის ისეთ მძაფრ და ხშირად სამართლიან კრიტიკას, როგორსაც ბიუროკრატია. ასეთ კრიტიკას მართლაც აქვს სოციალური, პოლიტიკური, ფსიქოლოგიური თუ სხვა ფაქტორებით გამოწვეული ობიექტური საფუძვლები, მაგრამ ხშირად, განსაკუთრებით საქართველოში, ეს კრიტიკა საგნის არსში გაურკვევლობითაა განპირობებული. მაგალითად, ხშირად გაუგებრობას იწვევს სემანტიკურად ახლობელი, მაგრამ შინაარსობრივად სრულიად განსხვავებული სამი ტერმინის: — ბიუროკრატის, როგორც სოციალური ფენის, ბიუროკრატისთვის — როგორც სოციალური აკადემიკოსობისა და ბიუროკრატის — როგორც

მართვის ორგანიზაციის უნივერსალური პრინციპის ურთიერთაღ-  
რევა. ასევე ბევრისათვის უცნობია ისიც, რომ სხვადასხვა ეპოქასა  
და სხვადასხვა სივრცეში არსებობს სხვადასხვა ტიპის ბიუროკრა-  
ტია და ეს ტიპები არსობრივად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან  
თავიანთი სოციალური თუ იურიდიული სტატუსით, ორგანიზებუ-  
ლობისა თუ ეფექტიანობის ხარისხით, თუნდაც ჩინოვნიკების პა-  
ტიოსნებითა თუ კორუმპირებულობით, ანუ ადმინისტრაციული მო-  
რალით.

მეცნიერება ბიუროკრატის შესახებ პოლიტიკური სოციოლოგიის,  
პოლიტოლოგიის, აგრეთვე სახელმწიფოსა და სამართლის თეორიის  
ერთ-ერთი ძირითადი ნაწილია. ამ მეცნიერების საფუძვლების ცოდ-  
ნის გარეშე შეუძლებელია თანამედროვე იურისტის, პოლიტიკოსის,  
ეკონომისტისა თუ მენეჯერის, საერთოდ, განათლებული ადამიანის  
წარმოდგენა.

ბიუროკრატის თეორიისათვის უმნიშვნელოვანესია მისი სო-  
ციალური არსის გაგება, რაც პოლიტიკური სოციოლოგიის საგანია.  
ჩვენ ვერ ვიმსჯელებთ ბიუროკრატის პოლიტიკურ-სამართლებრივი  
პრობლემების შესახებ, თუ არ გვეცოდინება პოლიტიკური სოციოლოგი-  
ის მიერ შემოთავაზებული ბიუროკრატის კონცეფცია.

რა სოციალურ საფუძველს ემყარება ბიუროკრატის ძა-  
ლაუფლება? როგორ განისაზღვრება და რა სახის შეიძლება იყოს  
მისი სოციალური, პოლიტიკური თუ სამართლებრივი სტატუსი?  
ბიუროკრატის როგორი ტიპები არსებობს? ამ შეკითხვებზე პა-  
სუხს იძლევა პოლიტიკური სოციოლოგია, რომლის ფუძემდებლა-  
დაც სამართლიანადაა მიჩნეული დიდი გერმანელი მეცნიერი მაქს  
ვებერი.

ბიუროკრატის კონცეპტუალური გააზრებისათვის, რაც ბიუროკრა-  
ტიასთან დაკავშირებული პოლიტიკური თუ სამართლებრივი, თეორ-  
იული თუ პრაქტიკული პრობლემების გაგებისა და ანალიზის გასაღებია,  
ჩვენ სწორედ მაქს ვებერის შეხედულებებზე დაფუძნებულ მეცნიერ-  
ულ თეორიას გამოვიყენებთ.

უპირველეს ყოვლისა, გავარკვევთ რა სოციალური შინაარსი  
აქვს ბიუროკრატს და როგორი ფორმებით მჟღავნდება ეს შინაარ-  
სი სხვადასხვა საზოგადოებაში, ანუ როგორია ბიუროკრატის ტი-  
პოლოგია.



## ლეგიტიმური ძალაუფლების თეორია

როგორც აღვნიშნეთ, ბიუროკრატია ძალაუფლების განხორციელების უმთავრესი ინსტრუმენტი, ამდენად, მისი სოციალური შინაარსი ძალაუფლების სოციალური საფუძვლების გაგებას უკავშირდება.

ბიუროკრატიის სოციალური არსის გასაგებად აუცილებელია გავეცნოთ ძალაუფლების (ბატონობის) კონცეფციას, რაც პოლიტიკური სოციოლოგიის ერთ-ერთი ძირითადი ნაწილია.

ძალაუფლების კონცეფცია დაწვრილებით ჩამოყალიბებულია ლეგიტიმური ბატონობის შესახებ მაქს ვებერის სწავლებაში. ლეგიტიმურია ის ძალაუფლება, რომელიც აღიარებულია ამ ძალაუფლების ობიექტების მიერვე. მაქს ვებერი აღნიშნავდა, რომ: „ძალაუფლება (ბატონობა) ნიშნავს გარკვეული ბრძანების მორჩილებით შეზღვედრის შანსს“. თუ ასეთი შანსი არ არის, მაშინ საქმე გვაქვს არალეგიტიმურ ძალაუფლებასთან, ანუ უბრალოდ ძალადობასთან. ლეგიტიმური ძალაუფლება აუცილებლად გულისხმობს ორმხრივ ურთიერთმოღიძინს – ასეთი ძალაუფლების სუბიექტიც (ვინც მბრძანებლობს) და ობიექტიც (ვისზეც ბრძანებლობენ) ძალაუფლების განხორციელებისას ერთმანეთისაგან მოელიან, რომ ნებისმიერ ბრძანებას ექნება ადეკვატურად მიღების ხასიათი, ე.ი. მბრძანებელი მოელის, რომ მის განკარგულებას ნებაყოფლობით დაემორჩილებიან, ხოლო ის, ვისზეც ბრძანებლობენ, ელოდება, რომ გაცემული ბრძანება ისეთი იქნება, რომელსაც დაემორჩილება.

მაქს ვებერს თავისი მეთოდოლოგიის შესაბამისად გადმოცემული აქვს ლეგიტიმური ძალაუფლების ტიპების ანალიზი. იგი გამოყოფს ლეგიტიმური ძალაუფლების სამ იდეალურ ტიპს. ესენია:

ა) ლეგალური ძალაუფლება (ბატონობა). აქ მბრძანებლობისა და მორჩილების მოტივს განაპირობებს მხარეთა ინტერესი, ე.ი. ლეგიტიმური ძალაუფლების ეს ტიპი განსაზღვრულია ძალაუფლების სუბიექტისა და ობიექტის რაციონალური ქცევით. როგორც წესი, ლეგალური ძალაუფლება ხორციელდება საჯარო ქცევის რაციონალური ნორმის – კანონის მეშვეობით, რომელსაც ემორჩილება როგორც ხელისუფალი, ისე ქვეშევრდომიც;

ბ) ტრადიციული ძალაუფლება (ბატონობა). ლეგიტიმური ძალაუფლების ამ ტიპის საფუძველია მბრძანებლისა და ქვეშევრდო-

მის ორმხრივად აღიარებული ტრადიცია, ანუ საზოგადოებაში დამკვიდრებული ადათ-წესები, ჩვეულებები, რომელთა შესაბამისადაც განსაზღვრულია საზოგადოების წევრების ქცევა. ტრადიციული ძალაუფლების ტიპი თავისი სტრუქტურით ემსგავსება ოჯახს, სადაც, როგორც წესი, უფლება-მოვალეობანი ოჯახის პატრიარქსა და სხვა წევრებს შორის ტრადიციული წეს-ჩვეულებით წესრიგდება;

გ) ქარიზმული ძალაუფლება (ბატონობა). ქარიზმის (ბერძნულად - ღვთაებრივი ნიჭი) ცნება უკავშირდება მბრძანებლის განსაკუთრებულ, არაორდინარულ უნარ-თვისებებს, რაც მას საზოგადოების სხვა წევრებისაგან გამოარჩევს. იგულისხმება, რომ ასეთი თვისებები ინდივიდს, როგორც წესი, შექნილი კი არა, არამედ ღვთისგან აქვს ნაბოძები, ანუ თავისი ბუნებით ირაციონალურია. ეს შეიძლება იყოს მბრძანებლის მაგიური თვისებები, წინასწარმეტყველების ნიჭი, სულისა და სიტყვის განსაკუთრებული ძალა. ქარიზმულ თვისებებს ფლობენ გმირები, გამოჩენილი მხედართმთავრები, საქვეყნოდ ცნობილი პოლიტიკოსები, წინასწარმეტყველები და ნათელმხილველები. ძალაუფლების ქარიზმული ტიპი ტრადიციულის საპირისპიროა. თუ ტრადიციული ბატონობა ადათსა და ტრადიციულ, ერთხელ და სამუდამოდ დამკვიდრებულ ჩვეულებას ემყარება, ქარიზმული ძალაუფლების საფუძველი მბრძანებლის განსაკუთრებული, მანამდე არანახული, უჩვეულო და მომწუსხველი ქცევაა და მას სწორედ ირაციონალური ხიბლის გამო ემორჩილებიან.

მაქს ვებერი აღნიშნავდა, რომ ლეგიტიმური ძალაუფლების ამ საში იდეალური ტიპის არსებობა დამახასიათებელია კაცობრიობის ისტორიაში ცნობილი ყველა ეპოქისა და საზოგადოებისათვის.

ამასთან, ლეგიტიმური ძალაუფლების ეს საში „სუფთა“ ტიპი პრაქტიკაში წმინდა, იდეალური სახით თითქმის არ გვხვდება. რეალური ძალაუფლება, რომელიც სხვადასხვა საზოგადოებასა და ეპოქაშია ცნობილი, ამ საში იდეალური ტიპის გარკვეულ ნაზავს წარმოადგენს. რეალური ძალაუფლების ხასიათის შესაფასებლად საჭიროა ანალიზი, რათა გაირკვეს - რომელი იდეალური ტიპია წამყვანი.

ლეგიტიმური ძალაუფლების პრაქტიკული განხორციელებისათვის („ძალაუფლების ტექნოლოგია“) აუცილებელია ორი რამ: 1. ძალაუ-

ფლების „წარმოების“ მატერიალური საშუალებები (იქნება ეს იარაღი იძულებისათვის, თუ ფულადი ჯილდო); 2. ძალაუფლების განხორციელების ადამიანური რესურსები – როგორც ვებური უწოდებდა – „მართვის შტაბი“.

ძალაუფლების სტრუქტურის დახასიათება შეიძლება ამ ორი კომპონენტის – ძალაუფლების მატერიალური და ადამიანური რესურსებისა და მათი ურთიერთმიმართების ანალიზით. ისტორიულად ცნობილ სხვადასხვა საზოგადოებაში ძალაუფლების სხვადასხვაგვარი ტექნოლოგია არსებობს. მაგალითად, სადაც გაბატონებულია ტრადიციული ან ქარიზმული ძალაუფლება, „მართვის შტაბი“ მთლიანად მმართველთან პირად ურთიერთობაზეა აგებული, ხოლო მართვის მატერიალური საშუალებები, შესაძლოა მბრძანებლის, აგრეთვე მისი „პირადი შტაბის“ წევრების საკუთრებაც იყოს. განსხვავებული ვითარებაა იქ, სადაც ძალაუფლების ლეგალური ტიპი ბატონობს. ასეთ საზოგადოებაში მართვის მატერიალური საშუალებები მთლიანად ექსპროპრიირებულია სახელმწიფოს მიერ, ხოლო „მართვის შტაბი“ მთლიანად ბიუროკრატიზებულია – ანუ რაციონალურად დადგენილი წესების მიხედვით და მხოლოდ საქმის ინტერესებიდან გამომდინარე მოქმედებს.

განსაკუთრებით მარტივ, პატრიარქალურ საზოგადოებაში, ისეთ პოლიტიკურ კავშირში, რომელიც ისტორიულად წინ უსწრებდა სახელმწიფოს, ძალაუფლების განხორციელების ადამიანური რესურსები მთლიანად მბრძანებლის ხელში იყო თავმოყრილი და მის ისეთ „პირად შტაბს“ წარმოადგენდა, რომელსაც არ გააჩნდა მოწესრიგებული ორგანიზაციული სტრუქტურა. უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფოს წარმოშობა ძალაუფლების ინსტიტუციონალიზაციას, ანუ მართვის შტაბის ორგანიზებას, მართვის ორგანიზებული ინსტრუმენტის, ე.ი. ბიუროკრატიის ჩამოყალიბებას გულისხმობდა. იმის მიხედვით, თუ რა ხასიათი ჰქონდა ლეგიტიმურ ძალაუფლებას და ვის ხელში იყო ძალაუფლების „წარმოების“ საშუალებები, შეგვიძლია ვიმსჯელოთ ბიუროკრატიის ორ ძირითად იდეალურ ტიპზე – პატრიმონალურ და რაციონალურ ბიუროკრატიაზე.

## პატრიმონალური ბიუროკრატია

ტერმინი „პატრიმონალური“ რომის იმპერიის ეპოქიდან იღებს სათავეს. *patrimonium* იმპერატორ ავგუსტუსის დროიდან აღნიშნავდა იმპერატორის პირად ხაზინას, რომელსაც კეისარი თავად განკარგავდა და ამის შესახებ სენატს არ აბარებდა ანგარიშს.

მაქს ვებერის სოციოლოგიაში პატრიმონალიზმი გვევლინება ტრადიციული ბატონობის ერთ-ერთ ტიპად, რომელიც სათავეს იღებს „პირველყოფილი“ პატრიარქალიზმიდან. პატრიმონალიზმის განმასხვავებელი ნიშანია მბრძანებლის განკარგულებაში მმართველობის განსაკუთრებული აპარატის არსებობა, რასაც ადგილი არა აქვს პატრიარქალური ძალაუფლების სტრუქტურასა და ე.წ. „პირველყოფილ“ საზოგადოებაში. პატრიარქალური ძალაუფლების სტრუქტურა მხოლოდ ტრადიციულ ადათებსა და ჩვევებს ემყარება, მაშინ, როდესაც პატრიმონალური ბატონობა მმართველობითი აპარატისა და სამხედრო ძალის მეშვეობით ხორციელდება, რაც მბრძანებელს ტრადიციის იგნორირების საშუალებას აძლევს.

პატრიმონალიზმის დროს მოსახლეობა ორ ძირითად ჯგუფად იყოფა: მბრძანებლის პირად მსახურებად, რომელთაგანაც ფორმირდება ადმინისტრაციული (მმართველი) აპარატი, და პოლიტიკურ ქვეშევრდომებად, რომლებიც შესაძლოა პირადად დამოუკიდებელი არიან, მაგრამ მბრძანებლის წინაშე გარკვეული ვალდებულებები აქვთ. ამ დროს ქვეშემრდომთა ეკონომიკური ექსპლუატაცია „ლიტურგიული“ მეთოდებით ხორციელდება, რაც გულისხმობს ვალდებულებათა შესრულებისათვის მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების კოლექტიურ პასუხისმგებლობას.

პატრიმონალურ ძალაუფლებას, როგორც აღვნიშნეთ, ახორციელებს სამხედრო ძალისა და განსაკუთრებული მმართველობის აპარატი, რომელსაც მაქს ვებერი პატრიმონალურ ბიუროკრატიას უწოდებს. პატრიმონალური ბიუროკრატიის ძირითადი თვისებებია:

ა) პატრიმონალური ბიუროკრატია თავდაპირველად იქმნება ძალაუფლების სუბიექტის პირადი მსახურებისაგან და მისი ქცევა განისაზღვრება როგორც ტრადიციული ადათ-წესებით, ისე, ერთი მხრივ, მბრძანებლისა და მასზე უშუალოდ დამოკიდებული ბიუროკრატის, მეორე მხრივ, ბიუროკრატისა და ქვეშევრდომების პირადი ურთიერთობით;

ბ) პატრიმონალური ბიუროკრატია უფლება აქვს აკეთოს ყველაფერი, რაც აშკარად არ ეწინააღმდეგება ტრადიციას და, რაც მთავარია, მბრძანებლის პირად ინტერესს. ქვეშევრდომები ყოველთვის მზად არიან დაემორჩილონ მას. ცხადია, უფლებათა ასეთი წესით რეგლამენტირება პატრიმონალური ბიუროკრატის ჩინოვნიკს საშუალებას აძლევს თავისი ინტერესის შესაბამისად თავისუფლად იმოქმედოს და სამსახურებრივი მდგომარეობა სარფიანად გამოიყენოს;

გ) პატრიმონალური ბიუროკრატიაში თანამდებობის პირებს (მოხელეებს) შორის არ ხდება შრომისა და უფლება-მოვალეობათა მკაფიო და მყარი დანაწილება. მოხელე თავის განსაკუთრებულ უფლებებს იძენს შემთხვევიდან შემთხვევამდე და მისი უფლებებით აღჭურვა საყოველთაოდ მიჩნეულია მბრძანებლის მიერ გაღებულ „წყალობად“. ამასთან, ასეთი წყალობა მხოლოდ პირადი ერთგულების საზღაურია, ამდენად, პირადი ერთგულების პრინციპი ერთ-ერთი ძირითადია პატრიმონალური მმართველობის სტრუქტურაში;

დ) პატრიმონალური ბიუროკრატის ერთ-ერთი ძირითადი საფუძველია ჩინოვნიკების სამსახურის რეგულარული ფულადი ანაზღაურების არარსებობა. როგორც წესი, ჩინოვნიკს სამსახურისათვის ნაბოძები ბენეფიციით აჯილდოვებს მბრძანებელი. ბენეფიცია ჩინოვნიკს ენიჭება მუდმივად და ეს არის დაკავებული თანამდებობის მითვისებისა და შესაბამისი პრივილეგიების უფლება. ბენეფიციით განსაზღვრული პრივილეგია შეიძლება იყოს საკუთრება მიწის ნაკვეთზე, მბრძანებლისაგან მატერიალური და მორალური ჯილდოს მოპოვება, აგრეთვე ადმინისტრაციული საქმიანობისათვის ქვეშევრდომებისაგან გასამრჯელოს მიღების უფლება;

ე) პატრიმონალური ბიუროკრატის ჩინოვნიკის მიერ მუდმივად (მთელი სიცოცხლის განმავლობაში) თანამდებობის მითვისება, ამ ჩინოვნიკს ფაქტობრივად შეუცვლელს ხდის, რის გამოც მბრძანებლის ძალაუფლება მნიშვნელოვანწილად იზღუდება. შედეგად, ყველა პატრიმონალურ სახელმწიფოში მიმდინარეობს პერმანენტული ბრძოლა მბრძანებელსა და ბიუროკრატის შორის. ასეთი ბრძოლის შედეგი დიდად არის დამოკიდებული მბრძანებლის ინდივიდუალურ ნიჭზე — განამტკიცოს საკუთარი ძალაუფლება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პატრიმონალური ბიუროკრატია მთლიანად აიღებს ხელში ძალაუფლებას, რის შედეგადაც ჩინოვნიკი თავად გახდება დამოუკიდებელი

მბრძანებელი და ჩამოყალიბდება ან პატრონყმული, წოდებებზე დაფუძნებული დეცენტრალიზებული სახელმწიფო (პრინციპით — ჩემი ვასალის ვასალი ჩემი ვასალი არ არის), ან მოხდება სახელმწიფოს სრული ღებინტეგრაცია, მისი დაშლა.

ვებერის თანახმად, პატრიმონალური მმართველობითი სტრუქტურა ყველა ისტორიულ ეპოქაში არსებობდა. საზოგადოების ეკონომიკურ წყობილებაზე პატრიმონალური მმართველობის გავლენის შეფასების დროს ვებერი ხაზგასმით აღნიშნავდა, რომ ასეთი მმართველობითი სტრუქტურა არ ქმნის ბარიერს სამეურნეო წყობის უაღრესად ფართო სპექტრის, მათ შორის, პოლიტიკურად ორიენტირებული კაპიტალიზმის განვითარებისათვის. როგორც ცნობილია, ვებერი გამოყოფდა ორი ტიპის, ავანტიურულ და სამრეწველო კაპიტალიზმს. ავანტიურული კაპიტალიზმი თავისუფლად თანაარსებობს პატრიმონალურ ბიუროკრატიასთან, მაშინ, როდესაც ინდუსტრიული საზოგადოება (სამრეწველო კაპიტალიზმი) ვერ ეგუება პატრიმონალიზმს. ამის ძირითადი მიზეზია სამრეწველო კაპიტალიზმის განვითარებისათვის რაციონალური საფუძვლების აუცილებლობა, რაც პრობლეურია პატრიმონალიზმის პირობებში. ირაციონალური პატრიმონალური ბიუროკრატის მოქმედების „გათვლა“, მისი „დაანგარიშება“ უაღრესად რთული და ხშირად შეუძლებელიცაა, ხოლო, ამის გარეშე მოგების რაციონალურ გათვლაზე დამყარებული კაპიტალისტური საწარმო და, მაშასადამე, ინდუსტრიული კაპიტალიზმი ვერ იარსებებს. ამიტომ, ყველა ინდუსტრიულ და, მით უმეტეს, პოსტინდუსტრიულ საზოგადოებაში პატრიმონალური ბიუროკრატის ადგილი რაციონალურმა ბიუროკრატიაშ უნდა დაიკავოს.

## **მაქს ვებერის კონცეფცია ლეგალური ძალაუფლებისა და რაციონალური ბიუროკრატის შესახებ**

მაქს ვებერი რაციონალურ ბიუროკრატias უკავშირებს ლეგალური ძალაუფლების არსებობას. ლეგალური ძალაუფლების სპეციფიკური ნიშანია ფორმალური წესები, რაც მმართველი პერსონალის საქმიანობასაც აწესრიგებს. ეს ფორმალური წესები შეიძლება იცვლებოდნენ მიღებული პროცედურების შესაბამისად. ტრადიციული

ბატონობისას ახალი საკანონმდებლო ნორმების მიღება შეზღუდულია წმინდა, ხელშეუხებელი ტრადიციით, მაშინ, როდესაც ლეგალური ძალაუფლების პირობებში კანონშემოქმედებისათვის რაიმე შეზღუდვა არ არსებობს, თუ იქნება დაცული შესაბამისი პროცედურები. ლეგალური ძალაუფლების ანალიზის დროს მაქს ვებერი აღნიშნავდა: „ლეგალური ძალაუფლების განმსაზღვრელი ნიშანი არის ის, რომ ამ დროს მორჩილება აღარ ეფუძნება ქარიზმული პიროვნების, გმირის, წინასწარმეტყველის და/ან ადამ-წესებით, ტრადიციის ძალით „გაბრწყინებული“ მბრძანებლისადმი რწმენასა და ერთგულებას, არამედ განპირობებულია პირად ხასიათს მოკლებული ობიექტური „სამსახურებრივი მოვალეობით“, რომელიც, ისევე როგორც მმართველობის უფლება, „კომპეტენცია“, განსაზღვრულია რაციონალურად დადგენილი ნორმებით (კანონით, განაწესით, დებულებით) იმგვარად, რომ ძალაუფლების ლეგიტიმურობა მუდამ დება საერთო, მიზანმიმართულად მოფიქრებულ, კორექტულად ფორმულირებულ და საჯაროდ გამოქვეყნებულ წესებში.“

ლეგალური ძალაუფლების დროს იგულისხმება, რომ ემორჩილებიან არა მმართველს, არამედ ფორმალურ წესებს. ამასთან, თვით მმართველი ხელისუფალიც იგივე წესრიგს ემორჩილება და მისი მმართველობითი უფლებები – კომპეტენცია, ამავე წესებითაა დადგენილი. ლეგალური ძალაუფლებისას ტრადიციული ან ქარიზმული პატრიმონალიზმისათვის დამახასიათებელი პირადი ერთგულების პრინციპს ცვლის წესრიგისადმი ორიენტაცია. როგორც ე. გელნერი აღნიშნავს: „ლიბერალური სამოქალაქო საზოგადოების ლოიალური წევრი დარწმუნებულია არსებული წესრიგის ლეგიტიმურობაში, აღიარებს ამ წესრიგის დაცვის და კანონთა (მათ შორის იმ კანონისაც, რომლის შეცვლაც შეიძლება მოინდომოს) აღსრულების აუცილებლობას. მაგრამ იგი არ აღმერთებს მმართველობით სტრუქტურებს და არ განიცდის წმინდა მოწინებას იმის მიმართ, ვინც სოციალურ კიბეზე მასზე მაღლა იმყოფება.“

აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ, რომ ლეგალური ძალაუფლება არის ყოველგვარი ღირებულებითი მომენტებისაგან თავისუფალი მმართველობის ტიპი. ქვეშევრდომთა შეხელაულებით ლეგალურ ძალაუფლებას საკმარისი ლეგიტიმურობა არ გააჩნია და ამ ტიპის ძალაუფლება აუცილებლად უნდა შეივსოს ლეგიტიმური ძალაუ-

ფლების ტრადიციული ან ქარიზმული ელემენტებით. აღსანიშნავია ისიც, რომ პრაქტიკაში ლეგალური ძალაუფლება რეალურად მხოლოდ სხვა ტიპის ძალაუფლებასთან შეთავსებით ვლინდება.

ლეგალურ ძალაუფლებას ახასიათებს რამდენიმე ძირითადი თვისება, რომელთაგანაც მაქს ვებერი გამოყოფს შემდეგს:

ა) თანამდებობრივი ვალდებულება ზორციელდება რეგულარული წესების შესაბამისად და მუდმივად;

ბ) ეს ვალდებულებები ფუნქციურად დანაწილებულია სხვადასხვა სფეროდ, ყველა სფეროში მოქმედებს აუცილებელი მმართველობითი უფლებამოსილება და სანქცია;

გ) თანამდებობრივი საფეხურები ქმნიან ისეთ იერარქიას, სადაც განსაზღვრულია განკარგულებათა აღსრულების კონტროლისა და გასაჩივრების შესაძლებლობანი და პროცედურები;

დ) მმართველობითი ორგანიზაციების საქმიანობის მარეგულირებელი წესები იყოფა სუფთა ტექნიკურ ინსტრუქციებად და სამართლებრივ ნორმებად, რომელთა შესრულებისათვის აუცილებელია სპეციალურად მომზადებული პერსონალი;

ე) მმართველობითი ორგანიზაციების ქონება გამიჯნულია ამ ორგანიზაციის წევრების, როგორც კერძო პირების ქონებისაგან;

ვ) თანამდებობის პირს არ შეუძლია თანამდებობის მითვისება;

ზ) მმართველობა ეფუძნება წერილობით დოკუმენტებს, რაც კანცელარიას თანამედროვე ორგანიზაციის ცენტრად აქცევს;

თ) ლეგალური ძალაუფლების განხორციელების უმთავრესი ინსტრუმენტია რაციონალური ბიუროკრატია.

ლეგალური ძალაუფლების პირობებში არჩეული შესაძლებელია იყოს რაციონალური ბიუროკრატული აპარატის მხოლოდ ხელმძღვანელი პირი, დანარჩენი მოხელეები კი თანამდებობაზე ინიშნებიან და შემდეგი პრინციპების შესაბამისად არიან ორგანიზებული:

ა) მოხელე დამოუკიდებელია და ძალაუფლებას მხოლოდ იმდენად ემორჩილება, რამდენადაც ამას ავალდებულებს თანამდებობრივი მოვალეობა;

ბ) მოხელეები ორგანიზებული არიან თანამდებობათა მკაფიოდ განსაზღვრული იერარქიის სახით;

გ) ყველა თანამდებობას აქვს მკაცრად განსაზღვრული უფლებამოსილების სფერო – კომპეტენცია;

დ) მოხელე თანამდებობას იკავებს ნებაყოფლობით;



ე) კანდიდატის შერჩევა ხორციელდება სპეციალური კვალიფიკაციის საფუძველზე, ამასთან, ხდება თანამდებობაზე დანიშვნა და არა არჩევა;

ვ) მოხელე სამსახურისათვის იღებს მუდმივ ფულად ანაზღაურებას, როგორც წესი, სარგებლობს პენსიის მიღების უფლებით;

ზ) თანამდებობრივი საქმიანობა მოხელის ერთადერთი, ან აუცილებლად ძირითადი შრომითი საქმიანობაა;

თ) არსებობს დამსახურებისა და საქმიანობის ხანგრძლივობის შესაბამისი სამსახურებრივი დაწინაურების სისტემა;

ი) მოხელე არ შეიძლება ფლობდეს მართვის მატერიალურ საშუალებებს და მას არ შეუძლია მიითვისოს თანამდებობა;

კ) მოხელე თავისი საქმიანობის დროს ემორჩილება მკაცრ კონტროლსა და დისციპლინას.

როგორც ვხედავთ, რაციონალური ბიუროკრატიის ბევრი ნიშანი სრულიად შეუთავსებელია ტრადიციული ბატონობის იდეალურ ტიპთან, რომლის დროსაც არ შეიძლება არსებობდეს მკაფიოდ განსაზღვრული თანამდებობრივი უფლებამოსილების სფერო, თანამდებობათა რაციონალური იერარქია, თანამდებობის დასაკავებლად მოხელის სპეციალური მომზადება და მუდმივი ფულადი ანაზღაურება. ამასთან, როგორც მაქს ვებერი აღნიშნავს, შესაძლებელია, რომ პატრიმონალური ბიუროკრატია რაციონალური ბიუროკრატიის ბევრ ნიშან-თვისებას ატარებდეს, გარდა ერთისა — პატრიმონალური ბიუროკრატია ყოველთვის ემორჩილება პირადი ერთგულების, ძალაუფლებითი ურთიერთობის პირადული ხასიათის არსებობის პრინციპს.

მაქს ვებერს გამოყოფილი აქვს რაციონალური ბიუროკრატიის სპეციფიკური ნიშნები, რომელთაც ისტორიულად უნიკალური ხასიათი აქვთ, აღინიშნება მხოლოდ დასავლურ სახელმწიფოებში და არ გვხვდება ტრადიციული ან ქარიზმული მმართველობის პირობებში. უპირველეს ყოვლისა, ასეთი ნიშანია ჩინოვნიკთა სპეციალიზაცია და მათი პროფესიული კომპეტენტურობა. ვებერის აზრით: „ცხადია, „ჩინოვნიკი“, ისეთი კი, რომელიც სპეციალისტდება გარკვეულ სფეროში, უძველესი დროიდანვე ცნობილია სხვადასხვა კულტურისათვის. მაგრამ მთელი საზოგადოებრივი ცხოვრების, მისი პოლიტიკური, ტექნიკური და ეკონომიკური წანამძღვრების პროფესიულად მომზადებული ჩინოვნიკების ორგანიზებაზე სრული დამოკიდებულობა, დასავლეთის გარდა, არ ყოფილა არცერთ ქვეყანაში.“

ჩინოვნიკების სპეციალიზაციასთან ერთად რაციონალური ბიუროკრატიის მნიშვნელოვანი განმასხვავებელი ნიშანია ჩინოვნიკის გამიჯვნა მართვის საშუალებებისაგან. ასეთმა გამიჯვნამ მიგვიყვანა იქამდე, რომ ჩინოვნიკის მიერ საარსებო სახსრების მიღება ორგანიზაციაზე გახდა დამოკიდებული, რამაც იგი ორგანიზაციულ დისციპლინას დაუქვემდებარა.

მაქს ვებერი ასევე გამოყოფდა ბიუროკრატიის სპეციფიკურ რაციონალურობას, რაც განსაზღვრულია მისი მოქმედების მკაფიოდ ფორმულირებული წესებითა და ჩინოვნიკების სპეციალური განსწავლულობით.

ასევე მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ბიუროკრატიული მმართველობისათვის დამახასიათებელია იერარქიული სტრუქტურა, მკაცრი დისციპლინა. სპეციალური ცოდნისა და დისციპლინის შერწყმა ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის საფუძველია.

საჯარო სამსახურს მაქს ვებერი განიხილავდა მეცნიერებისა და პოლიტიკის მსგავსად, როგორც განსაკუთრებულ „პროფესიასა და მოწოდებას“, რაც გამოიხატება თანამდებობის დაკავებისათვის ხანგრძლივი სპეციალური მომზადების აუცილებლობით. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია ისიც, რომ თანამდებობის დაკავების დროს საჯარო მოსამსახურე იღებს განსაკუთრებულ ვალდებულებას — კეთილსინდისიერად აღასრულოს „სამსახურებრივი ვალი“. პატრიმონალური ბიუროკრატიის ჩინოვნიკისათვის მთავარი იყო შემოსავლის მიღება, მაშინ, როდესაც რაციონალური ბიუროკრატიის პირობებში საჯარო მოსამსახურისათვის ყველაზე მნიშვნელოვანია ის საჯარო მიზანი, რომლის მისაღწევადაცაა მოწოდებული და რომელიც მისი სამსახურებრივი ვალის აღსრულებას უკავშირდება.

ზემოთ ჩამოთვლილი ნიშან-თვისებები დამახასიათებელია რაციონალური ბიუროკრატიის იდეალური ტიპისათვის. მაგრამ ბიუროკრატიის ანალიზის დროს მაქს ვებერი არ შემოფარგლულა მისი მხოლოდ იდეალური ტიპების (პატრიმონალური და რაციონალური ბიუროკრატია) განხილვით. მან კარგად იცოდა, რომ თეორიულად აღწერილი იდეალური ტიპებისაგან რეალურად არსებული მმართველობითი სტრუქტურების გადახრა სისტემატურ ხასიათს ატარებდა და ყველა ეპოქისა და საზოგადოებისათვის იყო დამახასიათებელი. ეს იმითაა განპირობებული, რომ რეალური ბიუროკრატია არის გან-

საკუთრებული სოციალური ფენა, რომელსაც აქვს თავისი ინტერესები და საკუთარი ძალაუფლების გაფართოების ტენდენცია. ეს ითქმის ისტორიულად არსებულ როგორც პატრიმონალურ, ისე რაციონალური ბიუროკრატიაზეც, რომლის თანამედროვე (სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი) რეალური მოდელის სოციალურ ანალიზსაც მაქს ვებერმა დიდი ყურადღება დაუთმო.

მაქს ვებერის მიხედვით, თანამედროვე ბიუროკრატია განსაკუთრებული სტატუსის მქონე, პრივილეგირებული სოციალური ჯგუფია, რომელიც საზოგადოებაში გამოირჩევა განსხვავებული ცხოვრების წესით. ასეთი სტატუსის მქონე სოციალური ჯგუფებისათვის დამახასიათებელია არაერთი ნეგატიური თვისება, მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია ბიუროკრატისათვის (განსაკუთრებით პატრიმონალური ბიუროკრატისათვის) დამახასიათებელი არალოიალური დამოკიდებულება გარეშე სტრუქტურებისადმი, სტრუქტურის არა ღია, არამედ დახურული ხასიათი, მისწრაფება — მაქსიმალურად შეზღუდონ თავიანთ რიგებში „უცხო“ ელემენტების მოხვედრა, ზედმეტი კონსერვატიულობა და, რაც მთავარია, საკუთარი ძალაუფლების გაზრდის, ამა თუ იმ მატერიალური თუ კულტურული ღირებულების მონოპოლიზაციის ტენდენცია.

მეტ-ნაკლებად ყველა ეპოქისა და სახელმწიფოს ბიუროკრატისათვის დამახასიათებელი ეს უარყოფითი თვისებები წარმოშობს სახელმწიფოსა და საზოგადოების მხრივ ბიუროკრატის ძალაუფლების მკაცრი კონტროლის, ბიუროკრატული ხელისუფლების შეზღუდვის აუცილებლობას.

მაქს ვებერი გამოყოფს თანამედროვე სამართლებრივ სახელმწიფოში მოქმედი რაციონალური ბიუროკრატის ძალაუფლების შეზღუდვის ორ ძირითად მიმართულებას:

1. რაციონალური ბიუროკრატის ხელისუფლება უნდა შეიზღუდოს პოლიტიკური ძალაუფლების, რაც პრაქტიკულად ნიშნავს ბიუროკრატის საქმიანობის მკაცრ საკანონმდებლო რეგლამენტირებას და მის დაქვემდებარებას არჩევნების გზით რეკრუტირებული პოლიტიკოსების — ქარიზმის მატარებელი ლიდერების კონტროლისადმი;

2. ბიუროკრატის კონტროლს საზოგადოების მხრიდან, რაც ყველაზე ეფექტიანია ინდუსტრიული კაპიტალიზმის პირობებში.

## პატრიმონალური და რაციონალური ბიუროკრატის ისტორიული მოდელები

საზგასანძელია ის გარემოება, რომ პატრიმონალური ბიუროკრატის არსებობა არ იზღუდება რაიმე კონკრეტული ისტორიული ეპოქით. ფორმალურად ლეგალურ ძალაუფლებაზე დამყარებულ სახელმწიფოებშიც კი, სადაც პოლიტიკური ხელისუფლება თითქოს სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისადაა ორგანიზებული, შესაძლებელია შევხვდეთ პატრიმონალურ ურთიერთობას და, შესაბამისად, პატრიმონალურ ბიუროკრაციას.

პატრიმონალური ბიუროკრატია შეიძლება სხვადასხვა ეპოქასა და საზოგადოებაში სხვადასხვა ისტორიული ფორმით არსებობდეს. მაქს ვებერი გამოყოფდა შემდეგ ძირითად მოდელებს:

ა) ტრადიციულ პატრიმონალურ ბიუროკრაციას, რომლის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითიცაა ძველი რომის იმპერიის ბიუროკრატია;

ბ) შუა საუკუნეების დასავლეთ ევროპის პატრიმონალურ ბიუროკრაციას, რაც დამახასიათებელი იყო პატრონჟმული, წოდებებზე დაფუძნებული ევროპული სახელმწიფოებისათვის, ხოლო შემდეგ აბსოლუტური მონარქიებისათვის;

გ) პატრიმონალური ბიუროკრატის „აზიატურ“ მოდელს, რომლის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითიცაა ჩინეთი;

დ) ე.წ. „სულთანისმს“, რაც დამახასიათებელი იყო შუა საუკუნეების აღმოსავლური სახელმწიფოებისათვის და რომლის გამორჩეული ნიშანიცაა აღმოსავლური დესპოტიზმი.

შემდგომში პატრიმონალური ბიუროკრატის ტიპს ბევრი მკვლევარი მიაკუთვნებდა აგრეთვე საბჭოურ, სოციალისტური სახელმწიფოების ბიუროკრაციას და ე.წ. „გარდამავალი ქვეყნების“ ბიუროკრაციას.

რაციონალური ბიუროკრატის წარმოშობა „დასავლური“ ისტორიის უნიკალური ფაქტია და უკავშირდება დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში აბსოლუტური მონარქიების ჩამოყალიბებას. შემთხვევითი არ არის, რომ ტერმინი „ბიუროკრატია“ დასაბამს იღებს ფრანგული აბსოლუტიზმის, ლუი XIV-ის ეპოქიდან („ბიურო“ ფრანგულად ნიშნავს საწერ მაგიდას, ხოლო ტერმინი „ბიუროკრატია“ მიეწერება მე-17 საუკუნის ფრანგ ეკონომისტს ვინსენტ დე გურნეს). დასავლური აბსოლუტიზმისათვის მონარქის ხელში მთელი ლეგი-

ტიმური ძალაუფლების კონცენტრაციასთან ერთად დამახასიათებელია პატრიმონალური ბიუროკრატიის რაციონალიზაციის მძლავრი ტენდენცია. როგორც ა. დე ტოკვილი აღნიშნავდა, ფრანგული სახელმწიფოს ბიუროკრატიული ცენტრალიზაცია არ იყო 1789 წლის დიდი რევოლუციის შედეგი, არამედ წინ უსწრებდა მას. დასავლეთ ევროპაში აბსოლუტური მონარქიის ჩამოყალიბებას, მონარქის ძალაუფლების ზრდასა და ფეოდალების შეზღუდვასთან ერთად, თან სდევდა სახელმწიფო ბიუროკრატიის ძალაუფლების ზრდა. აბსოლუტიზმის ეპოქის საფრანგეთში რაციონალური ბიუროკრატიის წარმოშობა საკმაოდ წინააღმდეგობრივი პროცესი იყო, რადგან თავდაპირველად ასეთ ბიუროკრაციას უხდებოდა პატრიმონალურ ბიუროკრაციასთან თანაარსებობა. რაციონალური ბიუროკრატიის ჩამოყალიბება დაიწყო მე-17 საუკუნის პირველ ნახევარში, როდესაც საფრანგეთის ადმინისტრაციულ სისტემაში გაიზარდა ინტენდანტების — პროვინციაში დანიშნული მეფის მოხელეების როლი. ინტენდანტებს არ გააჩნდათ დაკავებული თანამდებობის მისაკუთრების უფლება და მთლიანად ექვემდებარებოდნენ ცენტრალურ ხელისუფლებას. ინტენდანტებს უწევდათ მუდმივი პაექრობა პატრიმონალურ ჩინოვნიკებთან და პროვინციის დიდგვაროვნებთან, რის გამოც „ძველი რეჟიმის“ საფრანგეთში ვერ მოხერხდა ერთიანი ცენტრალიზებული ბიუროკრატიის ჩამოყალიბება. პარალელურად, ჩინოვნიკთა ორი ჯგუფის არსებობა, როდესაც ერთ-ერთი ჯგუფი ინარჩუნებდა ავტონომიურობის საკმაოდ მაღალ ხარისხს, ძალზე ართულებდა ეფექტიან მმართველობას. ადმინისტრაციული პროცესის თანამიმდევრული რაციონალიზაცია მხოლოდ მას შემდეგ განხორციელდა, რაც დიდმა რევოლუციამ გააუქმა თანამდებობათა გაყიდვა და ჩინოვნიკთა საგვარეულო პრივილეგიები. ამრიგად, საფრანგეთში ბიუროკრატიული მმართველობის თანამედროვე სისტემის ჩამოყალიბება მაინც ძველი რეჟიმის დანგრევის შედეგად განხორციელდა, თუმცა, პრუსიის სამეფოს ისტორია გვარწმუნებს, რომ ბიუროკრატიის რაციონალიზაცია შესაძლებელია თანამიმდევრული ევოლუციის სახითაც მოხდეს. სახელმწიფო მმართველობის რეორგანიზაცია პრუსიის სამეფოში დაიწყო მე-18 საუკუნის მეორე ნახევრიდან. უპირველეს ყოვლისა, მოწესრიგდა სახელმწიფო ჩინოვნიკთა შერჩევის სისტემა. კანდიდატს მოეთხოვებოდა სპეციალური ცოდნა, რაც მოწმდებოდა გამოცდებით. მართვის კოლეგიალური პრინციპი თან-

დათან განდევნა „მონოკრატიულმა“ პრინციპმა, რომლის დროსაც ჩინოვნიკები ქმნიან ერთ მეთაურზე დაქვემდებარებულ იერარქიულ სისტემას. იცვლება მონარქსა და ჩინოვნიკს შორის ურთიერთობაც. კერძოდ, ეს ურთიერთობა სულ უფრო ანონიმური ხდება. იქმნება ბიუროკრატიის ქცევის მარეგულირებელი ფორმალური წესების სისტემა, რომლის პრინციპი არ უნდა დაარღვიოს თვით სახელმწიფოს მეთაურმაც. შედეგად ჩინოვნიკები მეფის მსახურებიდან სახელმწიფო მოხელეებად გადაიქცნენ, ხოლო თვით მეფე – ფორმალურ წესრიგს დაქვემდებარებულ უმაღლეს მოხელედ. მმართველობის რაციონალიზაციის „პრუსიულ მოდელში“ ძალაუფლების ობიექტივიზაციისა და დეპერსონალიზაციის შედეგად თავად სახელმწიფო გაბატონდა თავის მეთაურზე და მეთაურს დაქვემდებარებულ ბიუროკრატიულ იერარქიაზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ თავისთავად რაციონალური ბიუროკრატიის ჩამოყალიბების რაიმე უნივერსალური მოდელი არ არსებობს და მმართველობის რაციონალიზაცია ხორციელდება კონკრეტული ისტორიულ-პოლიტიკური სიტუაციის შესაბამისად. თუმცა, შესაძლებელია იმ ზოგად კანონზომიერებათა აღწერა, რაც თან სდევს პატრიმონალიზმის შეცვლას ლეგალური მმართველობით. ყველა ისტორიული ეპოქისათვის დამახასიათებელი კანონზომიერებისაგან განსაკუთრებით აღსანიშნავია:

ა) პატრიმონალური ბიუროკრატიის განდევნა არასდროს მომხდარა ერთჯერადი აქტით და მიმდინარეობს კონკრეტული ისტორიული ლოგიკის შესაბამისად, ან თანამიმდევრული ევოლუციის, ან/და რაციონალურ ბიუროკრატიასთან მისი მძაფრი კონკურენციის პირობებში;

ბ) მმართველობის რაციონალიზაცია კომპლექსურ ცვლილებებს გულისხმობს და შეუძლებელია მისი განხორციელება საერთო საზოგადოებრივი ცხოვრებიდან იზოლირებულად. როგორც წესი, რაციონალური სახელმწიფო ბიუროკრატია ყალიბდება კულტურული, რელიგიური, სამეურნეო და სხვა საზოგადოებრივი ინსტიტუტების რაციონალიზაციის პარალელურად.

თანამედროვე სახელმწიფოებისათვის დამახასიათებელ რაციონალური ბიუროკრატიის ტიპებს, მათი ჩამოყალიბების ისტორიულ წინამძღვრებსა და განვითარების ტენდენციებს დაწვრილებით განვიხილავთ ამ წიგნის მეორე თავში, რომელიც მთლიანად ეძღვნება საზღვარგარეთის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის ორგანიზაციას.

## თანამედროვე კონცეფციები ბიუროკრატიის შესახებ

მაქს ვებერის ბიუროკრატიული მმართველობის ანალიზი უდიდეს როლს თამაშობს ბიუროკრატიის შესახებ თანამედროვე კონცეფციების ფორმირებაში. ვებერის სოციოლოგია განსაკუთრებით ეფექტიანად გამოიყენება როგორც დასავლური დემოკრატიის, ისე განვითარებადი სახელმწიფოების მმართველობითი სისტემების ანალიზის დროს. უკანასკნელ წლებში (ვებერისეული თეორიის რენესანსი სათავეს იღებს გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან) სოციოლოგები და პოლიტოლოგები, რომლებიც ვებერის კვალს მისდევენ, ფართოდ იყენებენ შედარებითი ანალიზის მეთოდს. ეს მეთოდი საშუალებას გვაძლევს გავიაზროთ, თუ რაციონალური ბიუროკრატიის რომელი ნიშან-თვისებაა ზოგადი და რომელი სპეციფიკურად დამახასიათებელი ამა თუ იმ სახელმწიფოსა თუ განვითარების ტრადიციისათვის. სახელმწიფო ბიუროკრატიის ვებერის თეორიაზე დამყარებული კვლევის თვალსაჩინო მაგალითია ინგლისელი სოციოლოგის ჯ. პეიჯის შრომა, რომელშიც გაანალიზებულია დასავლური დემოკრატიის ოთხი სახელმწიფოს — საფრანგეთის, გერმანიის, დიდი ბრიტანეთისა და ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო სამსახურები.

ჯ. პეიჯი არკვევს, თუ რამდენად შეესაბამება თითოეულ სახელმწიფოში არსებული სახელმწიფო ბიუროკრატია მაქს ვებერის მიერ აღწერილი რაციონალური ბიუროკრატიის იდეალურ ტიპს. პეიჯის კვლევაში ერთ-ერთი ძირითადი ადგილი ეთმობა ბიუროკრატიის, როგორც განსაკუთრებული სტატუსის მქონე სოციალური ჯგუფის ძალაუფლებისა და ამ ძალაუფლების კონტროლის პრობლემას. შრომაში დაწვრილებითაა განხილული პარლამენტის, ლობისტური და გავლენის ჯგუფების როლი სახელმწიფოს აღმინისტრაციული სისტემის მუშაობაზე. განსაკუთრებით დიდი ყურადღება ექცევა ბიუროკრატიული სისტემის ჩარჩოებში პოლიტიკური ლიდერობის პრობლემას. პეიჯი ანალიზის შედეგად ასკენის, რომ დასავლური დემოკრატიისათვის ტიპობრივია ვებერის მიერ აღმოჩენილი „ჩინოვნიკების ბატონობისაკენ“ მიმართული ტენდენცია, თუმცა დასძენს, რომ დასავლურ დემოკრატიას აქვს საკმარისი მექანიზმები, რათა ბიუროკრატიული მანქანა არ გავიდეს ხალხის, კერძოდ, დემოკრატიული პრინცი-

იპყრობის ფორმირებული საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების პოლიტიკური კონტროლის სფეროდან.

მაქს ვებერი და სხვა თანამედროვე სოციოლოგები აღნიშავენ, რომ ბიუროკრატის ძალაუფლების შეზღუდვის ძირითადი და ყველაზე ეფექტიანი საშუალებაა სახელმწიფო მანქანაზე განხორციელებული საპარლამენტო კონტროლი.

ამასთან, თანამედროვე მკვლევარების აზრით (ბ. ბრედერი, ფ. რიგსი, დ. ბიტკემი), ძნელოდ საპარლამენტო მექანიზმები, განსაკუთრებით განვითარებად ქვეყნებში, არ შეიძლება იყოს ბიუროკრატის კონტროლის საკმარისი პირობა. ე.წ. „მესამე ქვეყნებში“ (ძირითადად ლათინურ ამერიკაში) სახელმწიფო ბიუროკრატის სისტემის საინტერესო ანალიზი მოცემული აქვს ფ. რიგსს თავის შრომაში „საპრესიდენტო მმართველობის ფორმის შედარებითი შეფასება“. როგორც ავტორი ამტკიცებს: ლათინურ ამერიკის სახელმწიფოებში „ბიუროკრატის ძალაუფლება იმდენად ყოვლისმომცველია, რომ სახელმწიფო ჩინოვნიკები (განსაკუთრებით სამხედრო ჩინოვნიკები) პოლიტიკური არენის მთავარ მოქმედ პირებად გვევლინებიან. ეს ჩინოვნიკები თავიანთი პრივილეგიების დაცვისას ამჟღავნებენ განსაკუთრებულ სიჯიუტეს, რის გამოც მთავრობისა და პარლამენტის ნებისმიერი ცდა, ოდნავ მაინც შეიზღუდოს ბიუროკრატის ინტერესები, მძაფრ წინააღმდეგობას აწყდება. ამიტომ დემოკრატიული პოლიტიკური ინსტიტუტები იძულებული არიან ბიუროკრატისთან ურთიერთობისას ეძებონ კომპრომისები, რათა თავიდან აიცილონ მასობრივი საბოტაჟი. ზოგჯერ თვით სახელმწიფო გადატრიალების საფრთხევც.“ განვითარებადი ქვეყნების ბიუროკრატის ანალიზის დროს უფრო მკაცრ დასკვნას გვთავაზობს დ. ბიტკემი, რომელიც ეჭვის ქვეშ აყენებს ასეთ ქვეყნებში რაციონალური ბიუროკრატის (ვებერისეული გაგებით) არსებობას. ავტორი აღნიშნავს: „სხვადასხვა მიზეზის გამო დიქტატორული რეჟიმები და განვითარებადი ქვეყნები სამოქალაქო სამსახურის მეტად სუსტად განვითარებული ეთოსითა და საზოგადოებრივი კონტროლის განვითარებული პროცედურებით გამოირჩევიან. ასეთ ქვეყნებში მმართველობით სტრუქტურებს სშირდაც სდებენ ბრალს ბიუროკრატიულ განუკითხაობაში. საერთოდ, საეჭვოა. შეესაბამება თუ არა ვებერისეული რაციონალური ბიუროკრატის კრიტერიუმებს ამ ქვეყნების „ბიუროკრატია“, რადგან მათი მმართველობითი სტრუქტურებისათვის რაციონალური ბი-



უროკრატის კრიტიკიუმიბიდან გადახრა არა შემთხვევითი, არამედ კანონზომიერი მოვლენაა.“

ამა თუ იმ ქვეყნის ბიუროკრატის კვლევისას თანამედროვე სოციოლოგიაში გამოყენებული შედარებითი ანალიზის მეთოდი, რომელიც ბიუროკრატის ვებერისეულ კონცეფციას ემყარება, ცხადია, გამოსადეგი უნდა იყოს საქართველოსთვისაც. სწორედ ვებერის და, შესაბამისად, თანამედროვე სოციოლოგიის მიერ აღიარებულ თეორიულ წანამძღვრებზე დაყრდნობითაა მოცემული ამ წიგნის V და VI თავებში საქართველოში არსებული საჯარო სამსახურის სისტემის პრობლემების ანალიზი და შეფასების ცდა.



## თავი II. საჯარო სამსახური საზღვარგარეთის ქვეყნებში

### საჯარო სამსახურის სამართლებრივი რეგულირება რაციონალური ბიუროკრატის ქვეყნებში

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რაციონალური ბიუროკრატია ყველაზე ადრე წარმოიშვა და განვითარდა დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში, ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და კანადაში. ეს პროცესი ყველაზე ადრე დაიწყო კონტინენტურ ევროპაში, უპირველესად კი, საფრანგეთსა და გერმანიაში, უფრო მოგვიანებით — ინგლისსა და ჩრდილოეთ ამერიკაში. ინდუსტრიული კაპიტალიზმის ეპოქის მოთხოვნებმა დასავლეთის სახელმწიფოებში, ხოლო შემდეგ სხვა ინდუსტრიულ ქვეყნებშიც წარმოშვა საჯარო სამსახურის, როგორც პროფესიონალი ჩინოვნიკების ინსტიტუტის შექმნისა და სამართლებრივი რეგულირების აუცილებლობა.

საჯარო სამსახურის შესახებ სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა ამა თუ იმ ქვეყნის ისტორიული განვითარების უნიკალურ გზას, პოლიტიკური წყობისა და სამართლებრივი სისტემის სხვადასხვაგვარ ფორმას ასახავს. მიუხედავად ამ ფორმების მრავალგვარობისა, შესაძლებელია გამოიყოს ის საერთო ტენდენციები, რაც ყველა იმ ქვეყნისთვისაა დამახასიათებელი, სადაც რაციონალური ბიუროკრატია ისტორიულად უკვე კარგა ხანია ჩამოყალიბდა, ან ყალიბდება. კერძოდ:

1. რაციონალური ბიუროკრატის ქვეყნებში, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს საჯარო სამსახურის შეტ-ნაკლებად შკაცრი რეგლამენტაცია კონსტიტუციური ნორმებითა და ეროვნული კანონმდებლობით. ეს არცაა გასაკვირი, რადგან, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რაციონალური ბიუროკრატის ერთ-ერთი უმთავრესი განმსაზღვრელი კრიტერიუმი სწორედ კანონისმიერი, სამართლებრივი რეგლამენტაციის არსებობაა.

1787 წლის ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაში სახელმწიფო სამსახურთან მიმართებით საუბარია ზოგადად პრეზიდენტის უფლებამოსილებაზე — „დაიკავოს ყველა ვაკანსია, რომელიც შეიქმნება სენატის სესიებს შორის პერიოდში“. გერმანიის კონსტი-

ტუციაში ჩამოყალიბებულია სახელმწიფო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობის აგების ზოგადი პრინციპები, 1997 წლის პოლონეთის კონსტიტუცია განსაზღვრავს სახელმწიფო სამსახურის უმთავრეს მიზნებსაც.

სახელმწიფო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობის განახლების საერთო ტენდენციასთან ერთად ნიშანდობლივია ზოგიერთი ფუძემდებლური სამართლებრივი ნორმისა თუ აქტის განსაკუთრებული სიცოცხლისუნარიანობა. მაგალითად, სამოქალაქო სამსახურის შესახებ 1883 წლის აშშ-ის კანონის ბევრი ნორმა დღესაც მოქმედია და ინკორპორირებულია აშშ-ის კანონთა კრებულის მე-5 ტიტულში. ანალოგიურია 1908 წელს მიღებული სამოქალაქო სამსახურის შესახებ კანადის კანონის ბედიც. კერძოდ, ამ კანონში 1967 წელს შეტანილი ცვლილებები არ შეეხება სახელმწიფო აპარატის ფორმირების უცვლელ პრინციპებს.

ზოგიერთ ქვეყანაში საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებები ადმინისტრაციული რეფორმების ღონისძიებით განხორციელდა. ასეთია, მაგალითად, 70-იან წლებში ინგლისში განხორციელებული რეფორმა. 1978 წლის 13 ოქტომბერს აშშ-ის კონგრესმა მიიღო კანონი სახელმწიფო სამსახურის რეფორმის შესახებ. კანონი მიზნად ისახავს სახელმწიფო აპარატის დაკომპლექტების გაუმჯობესებას და სათავეს უდებს სერიოზულ ანალიზურ სამუშაოს, რომელმაც ამ სფეროში კანონმდებლობის ოპტიმალური მოდელის შემუშავება უნდა უზრუნველყოს. 80-იანი წლების დასაწყისში საფრანგეთის მთავრობამ მიიღო სახელმწიფო სამსახურის რეფორმირების გადაწყვეტილება, რისი შედეგიც გახდა შემდგომში უამრავი კანონისა და დეკრეტის მიღება.

განვითარებული სახელმწიფოების უმრავლესობისათვის დამახასიათებელია საჯარო სამსახურის შესახებ საკანონმდებლო აქტების დიდი რაოდენობა. რიგ ქვეყნებში საჯარო მოსამსახურეთა კორპუსის ფორმირების საფუძვლად კომპლექსური კანონები გვევლინება. მაგალითად, საფრანგეთში ბაზისად ითვლება ორი საკანონმდებლო აქტი – 1983 წლის 13 ივლისის კანონი „მოხელეთა უფლებამოვალეობათა შესახებ“ და 1984 წლის 11 იანვრის კანონი „სახელმწიფო საჯარო სამსახურის სტატუსის შესახებ“. დიდი ბრიტანეთისათვის, სხვა ქვეყნებისაგან განსხვავებით, დამახასიათებელია სახელმწიფო სამსახურის ძირითადად არა კანონებით, არამედ მთავრო-

ბის ინიციატივით მიღებული სამართლებრივი აქტებით რეგულირება. ფედერაციულ სახელმწიფოებში აღსანიშნავია საჯარო სამსახურის კანონმდებლობაში ორი ბლოკის — ფედერაციისა და ფედერაციის სუბიექტების საკანონმდებლო აქტების არსებობა, თუმცა, ერთგვაროვანი დამოკიდებულება არც უნიტარული სახელმწიფოებისათვის არის დამახასიათებელი. მაგალითად, იტალიაში საჯარო სამსახურის ორგანიზაციის ზოგადი საფუძვლები განისაზღვრება 1983 წლის 29 მარტის ჩარჩო კანონით, ამასთანავე, იტალიის კონსტიტუციის 117-ე მუხლის თანახმად, ოლქების წარმომადგენლობით ორგანოებს აქვთ ისეთი საკანონმდებლო ხასიათის გადაწყვეტილებების მიღების უფლება, რომლითაც რეგულირდება ოლქისადმი დაქვემდებარებულ ცალკეულ უწყებათა და ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობა.

2. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობის სრულყოფა რაციონალური ბიუროკრატის ქვეყნებში მიმართულია მიმართველობითი სტრუქტურების რაციონალიზაციისაკენ.

უპირველეს ყოვლისა, ამ სფეროში კანონმდებლობის სრულყოფის დამახასიათებელი ტენდენციაა საჯარო თანამდებობის დაკავების პროცედურის გამარტივება და ფორმალური დამოკიდებულების უარყოფა — ისეთი რაციონალური პრაქტიკის დამკვიდრება, სადაც კანდიდატისათვის წაყენებულ მოთხოვნებში ძირითადი მისი პროფესიული კვალიფიკაცია ხდება. რაციონალური ბიუროკრატის პირობებში სწორედ პროფესიონალიზმია საჯარო სამსახურში შესვლისა და მაღალი თანამდებობის დაკავების უმთავრესი პირობა.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობის სრულყოფის მეორე ძირითადი ტენდენცია უკავშირდება ბიუროკრატის საქმიანობის კონტროლს.

აღსანიშნავია, აგრეთვე, კანონმდებლობის სრულყოფა საჯარო მოსამსახურეთა კანონიერი ინტერესების (სხვადასხვა რანგის მოხელთა თანასწორობა კანონის წინაშე, სამსახურებრივი კარიერა, სოციალური გარანტიები) დაცვის ეფექტიანი მექანიზმების დახვეწის მიმართულებით.

საჯარო სამსახურის სტრუქტურული გარდაქმნა ზოგიერთ ქვეყანაში (დიდი ბრიტანეთი) მიზნად ისახავს ძირითადად რაციონალური გამარტივების მეშვეობით ისტორიულად ჩამოყალიბებული რთული, მრავალდონიანი და არაუნიფიცირებული სისტემის პრობლემათა დაძლევას, ხოლო ზოგ ქვეყანაში (აშშ) — საჯარო მოსამ-

სახურეთა კლასიფიკაციის მოწესრიგებას და სხვ.

ბევრ ქვეყანაში საჯარო მოსამსახურეთა უფრო მკაფიო კლასიფიკაციით წესრიგდება კარიერის სისტემა. მაგალითად, გერმანიის კანონმდებლობამ შემოიღო „სამსახურებრივი კარიერის“ ცნება, რომელიც სრულად მოიცავს თანამდებობათა იერარქიას ერთი პროფესიული მიმართულების ფარგლებში. ამის შედეგად, საჯარო სამსახურის იერარქიაში მაღალი თანამდებობის დაკავება თანაბრად ხელმისაწვდომია ყველა მოხელისათვის, რომელიც სამსახურებრივი კარიერის გავლისას დააკმაყოფილებს პროფესიული კვალიფიკაციის ზრდის კრიტერიუმებს.

3. რაციონალური ბიუროკრატიის ქვეყნების კანონმდებლობისათვის დამახასიათებელია საჯარო სამსახურში მიღებისა და სამსახურის გაყლის მკაფიო სამართლებრივი რეგლამენტაცია.

კანონმდებლობათა ეს ბლოკი მოიცავს ორგვარი სახეობის ნორმებს, კერძოდ:

ა) ნორმებს, რომლებიც განსაზღვრავენ მოთხოვნებს საჯარო თანამდებობის დასაკავებლად;

ბ) ნორმებს, რომლებიც განსაზღვრავენ თანამდებობის დაკავების პროცედურას.

რაციონალური ბიუროკრატიის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია საჯარო სამსახურის ორი ძირითადი მოდელი. ეს მოდელებია:

ა) საჯარო სამსახურის კარიერული მოდელი, რომელიც მოქმედებს გერმანიაში, ავსტრიაში, იაპონიასა და სხვა ქვეყნებში. კარიერული მოდელის დამახასიათებელი ნიშნებია:

– საჯარო სამსახურში კონკურსის საფუძველზე მიღება მხოლოდ საწყის, ყველაზე დაბალი რანგის თანამდებობაზე;

– სამსახურებრივი კარიერის, ანუ ერთი პროფესიული მიმართულების საჯარო თანამდებობათა კანონმდებლობით მოწესრიგებული იერარქიის თანამიმდევრული, ეტაპობრივი გავლა;

– სამსახურებრივი დაწინაურების მკაფიოდ რეგლამენტირებული წესი და პროცედურები;

– პროფესიონალიზმის მაღალი დონე;

– თანამდებობაზე (გარდა პოლიტიკური თანამდებობისა) მუდმივი დანიშვნა;

– მოსამსახურეთა მიზანმიმართული სწავლება და კვალიფიკაციის

ამაღლება უშუალოდ სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულების პროცესში და სამუშაო ადგილზე;

– კონსერვატიზმი და მკაცრი ბიუროკრატიული იერერქია.

ბ) საჯარო სამსახურის პოზიციური მოდელი, რომელიც მოქმედებს დიდ ბრიტანეთში, ამერიკის შეერთებულ შტატებში, კანადასა და სხვა ქვეყნებში. პოზიციური მოდელის დამახასიათებელი ნიშნებია:

– სამსახურში მიღებისას და დაწინაურებისას ნებისმიერ თანამდებობაზე (გარდა პოლიტიკური თანამდებობისა) საჯარო მოსამსახურეთა კონკურსის წესით შერჩევა;

– სამსახურში მიღების კონტრაქტული ფორმა (კერძო სექტორის ანალოგიურად);

– საჯარო სამსახურში არსებული მომსახურების მაღალი დონე;

– მნიშვნელოვანი მობილურობა, ცვლილებებზე სწრაფი რეაგირების უნარი;

– მოსამსახურეთა კარიერის გარკვეული არასტაბილურობა;

– დიდი ყურადღების დათმობა ადამიანური რესურსების მართვის შესწავლისათვის.

ამ ორი ძირითადი მოდელის აშკარა განსხვავების მიუხედავად, მათთვის დამახასიათებელია საერთო ნიშნებიც, კერძოდ:

– საჯარო მოსამსახურეთა დაყოფა პოლიტიკური თანამდებობის პირებად და პროფესიონალ (კარიერულ) მოხელეებად. პოლიტიკური თანამდებობის პირის შერჩევასა და პოლიტიკური კარიერის გავლას განაპირობებს დემოკრატიულად ორგანიზებული პოლიტიკური პროცედურა, მაშინ, როცა პროფესიონალი მოხელის კარიერა დაცულია პოლიტიკური პროცესების უშუალო ზეგავლენისაგან, რაც საკადრო, რაციონალური ბიუროკრატიისა და, მაშასადამე, ქვეყნის მართვა-გამგებლობის სტაბილურობის შენარჩუნების აუცილებელი პირობაა;

– საჯარო სამსახურში მიღებისას პროფესიონალ მოსამსახურეთა კონკურსის საფუძველზე შერჩევა, რაც რაციონალური ბიუროკრატიის არსებობის ერთ-ერთი უმთავრესი საფუძველის – სპეციალურად განსწავლული, პროფესიული მმართველობითი აპარატის ფორმირების აუცილებელი პირობაა.

## ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო სამსახური

### • სახელმწიფო სამსახურის ინსტიტუტის განვითარება

ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო სამსახურის განვითარების თავისებურებაა ის, რომ იგი ეფუძნება არა იმდენად კანონმდებლობას, რამდენადაც პოლიტიკურ ტრადიციას. ეს ამერიკის შეერთებული შტატების სოციალურ-პოლიტიკური ისტორიის განსაკუთრებულობით აიხსნება. ამერიკაში დამოუკიდებლობისათვის ბრძოლის პერიოდიდან დაწყებული, როცა ხალხმა ინგლისის ტახტის მოხელეების მიმართ სრული უნდობლობა გამოხატა, კონსტიტუციის მიღებამდე და შემდეგ ხანგრძლივ პერიოდშიც (XIX საუკუნის შუა წლებამდე), პროფესიული ბიუროკრატიის შესახებ კანონმდებლობა ფაქტობრივად არ არსებობდა. ამერიკის კონსტიტუციაში არის მხოლოდ მინიშნება იმის თაობაზე, რომ პრეზიდენტს აქვს უფლება „სენატის რჩევითა და თანხმობით დანიშნოს ელჩები, სხვა სრულუფლებიანი წარმომადგენლები და კონსულები, აგრეთვე შეერთებული შტატების სხვა თანამდებობის პირები“, კონსტიტუციით ასევე პრეზიდენტს ენიჭება უფლება „დაიკავოს ყველა ვაკანსია, რომელიც სენატის სესიებს შორის პერიოდში გაიხსნება.“ ამდენად, ამერიკული ტრადიციის მიხედვით, ფედერალური სახელმწიფო სამსახური და პროფესიული მოხელეების ინსტიტუტი პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა სფეროში შედის.

შეერთებული შტატების საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ტრადიციის საფუძველზე განვითარებას დიდად განაპირობებდა ამერიკული ფედერალიზმის თავისებურებებიც. კონსტიტუციაში არაფერია ნათქვამი ადგილობრივ საჯარო სამსახურებზე, ამდენად, ამ სამსახურების ორგანიზაცია, ჩინოვნიკების მიღება-გათავისუფლება, სამსახურის გავლა, შრომის ანაზრაურება და სხვა, მთლიანად შტატის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის პრეროგატივა იყო.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ აშშ-ის დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზაციის პრინციპები ფაქტობრივად არ შეცვლილა და ეს პრინციპები დიდად არ განსხვავდებოდა ბრიტანული ტრადიციისაგან. სახელმწიფო აპარატის

საქმიანობის მეთოდები, თანამდებობებზე მოხელეთა შერჩევისა და დანიშვნის პრინციპები, ბიუროკრატიის სოციალური როლი საზოგადოებაში როგორც ფორმით, ისე შინაარსითაც ინგლისური რჩებოდა.

ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე კანდიდატების შერჩევისას პრეზიდენტი ხელმძღვანელობდა, უპირველეს ყოვლისა, პრეტენდენტის პირადი თვისებებითა და მისი ამა თუ იმ საზოგადოებრივი ფუნქსიონალური კუთვნილებით. შესაფერისი კანდიდატების შერჩევა, როგორც წესი, ხდებოდა პრეზიდენტის უახლოესი გარემოცვიდან.

დანიშვნების ამგვარმა მეთოდმა პრეზიდენტის ხელში სახელმწიფო სამსახურზე სრული კონტროლის კონცენტრაცია გამოიწვია. XIX საუკუნის 20-იანი წლებიდან მდგომარეობა ნაწილობრივ შეიცვალა, რაც დაკავშირებული იყო ამერიკულ საზოგადოებაში მომხდარ სოციალურ ძვრებთან. ამის შემდეგ სახელმწიფო თანამდებობაზე დანიშვნისას პრეზიდენტები აუცილებლად ითვალისწინებდნენ შესაფერისი კანდიდატის დამსახურებასა და საქმიან თვისებებს.

ამომრჩეველთა რიცხვის ზრდასთან ერთად იცვლებოდა აშშ-ის პარტიული სისტემის საქმიანობის მეთოდები, ამასთან, ქვეყნის პოლიტიკურ ორგანიზაციაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა ადგილობრივი პარტიული „ბოსების“ როლი. პოლიტიკაში ერთვებოდა მოსახლეობის სულ უფრო დიდი ნაწილი, ამომრჩეველთა და პოლიტიკოსთა ზრდის კვალდაკვალ იზრდებოდა პროფესიული ბიუროკრატიის რაოდენობაცა და როლიც.

სახელმწიფო მოხელეების პროგრესირებადი რაოდენობრივი ზრდა ზუსტად ასახავდა აშშ-ის განვითარების ისტორიას. თავისუფალი კონკურენციის პირობებში სახელმწიფოსა და მისი აპარატის საქმიანობა შემოიფარგლებოდა არსებული წესწყობილების დაცვის, საგარეო პოლიტიკური ურთიერთობებისა და სამხედრო საკითხების გადაწყვეტით. ამ ეტაპზე სახელმწიფო ფუნქციების მცირე მოცულობას შეესაბამებოდა მცირე სახელმწიფო აპარატი. აშშ-ის ინდუსტრიული საზოგადოების ჩამოყალიბების პარალელურად იზრდებოდა სახელმწიფოსა და, მაშასადამე, სახელმწიფო აპარატის როლი და ფუნქციები, რასაც ჩინოვნიკების რიცხვის სწრაფი და პროგრესირებადი ზრდა მოჰყვა. ასე მაგალითად, XIX საუკუნის დასაწყისში ფედერალური მთავრობის მოხელეთა რაოდენობა არ აღემატებოდა 10 ათას კაცს, 1851 წელს – 30 ათასს, მაგრამ სამოქალაქო ომისა



და ამ ომის შედეგებით გამოწვეული საზოგადოების სტრუქტურული ცვლილებების შემდეგ მხოლოდ ათწლეულის განმავლობაში გაიზარდა სამჯერ (1871 წელს 51 ათასიდან – 1882 წელს 150 ათასამდე), ხოლო შემდგომ ოც წელიწადში – ოთხჯერ და XX საუკუნის დასაწყისში ფედერალური მთავრობის მოხელეთა რიცხვმა 600 000 კაცს გადააჭარბა. ინდუსტრიული საზოგადოების შემდგომმა განვითარებამ მე-20 საუკუნეში სახელმწიფოს ფუნქციები კიდევ უფრო გაზარდა და ყოველსმომცველი გახადა. ამას მოჰყვა ბიუროკრატიის არა მხოლოდ ნახტომისებური რაოდენობრივი გაზრდა, არამედ მნიშვნელოვანი სისტემური და სტრუქტურული ცვლილებები.

ცხადია, სახელმწიფო მოხელეთა რაოდენობისა და როლის ზრდამ დღის წესრიგში დააყენა სახელმწიფო სამსახურის რაციონალიზაციის პრობლემა და მე-20 საუკუნიდან ამერიკაში პოლიტიკურ ტრადიციასთან ერთად უდიდესი მნიშვნელობა შეიძინა სახელმწიფო სამსახურის საქმიანობისა თუ ჩინოვნიკების სტატუსის რაციონალური სამართლებრივი ნორმებით რეგულირებამ.

### • „დამსახურების სისტემა“

აშშ-ის სახელმწიფო სამსახურის რაციონალიზაცია ეფუძნება „დამსახურების სისტემის“ ცნებას, რომელიც კანონმდებლობაში ასახული შემდეგი კრიტერიუმებით ხასიათდება:

ა) სახელმწიფო სამსახურში კანდიდატთა შერჩევა უნდა ხორციელდებოდეს კვალიფიციურ პირთა წრიდან და შეძლებისდაგვარად, საზოგადოების სხვადასხვა ფენიდან. კანდიდატების სამსახურში მიღება და დაწინაურება უნდა ხდებოდეს მხოლოდ და მხოლოდ კანდიდატის უნარისა და ნიჭის, პროფესიული მომზადებისა და დამსახურების გათვალისწინებით, სამართლიანი კონკურსის საფუძველზე. კონკურსი უნდა უზრუნველყოფდეს ყველა კანდიდატისათვის თანაბარ შესაძლებლობას;

ბ) საკადრო საკითხების განხილვისა და გადაწყვეტისას ყველა მოსამსახურისა თუ პრეტენდენტის მიმართ, მათი პოლიტიკური შეხედულებების, აღმსარებლობის, ეროვნების, სქესის, ოჯახური მდგომარეობის, ასაკისა და ფიზიკური ნაკლის მიუსხედავად, უზრუნველყო-

ფილი უნდა იყოს სამართლიანი და ობიექტური მიდგომა, მისი კონსტიტუციური უფლებებისა და პირადი ცხოვრებისადმი პატივისცემა;

გ) თანაბარი შრომისათვის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თანაბარი ანაზღაურება. როგორც ფედერალური, ისე ადგილობრივი მოხელეების ანაზღაურების ტარიფების განსაზღვრისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ანალოგიური კვალიფიკაციის მუშაკის ანაზღაურება კერძო სექტორში, ამასთან, მაღალკვალიფიციური შრომისათვის უნდა დადგინდეს შესაბამისი მატერიალური წახალისება;

დ) ყველა მოსამსახურე უნდა პასუხობდეს პროფესიული მომზადებისა და ღირსეული ქცევის მოთხოვნებს და იღწვოდეს საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად;

ე) საჯარო სამსახურის კადრების გამოყენება უნდა ხდებოდეს რაციონალურად და ეფექტიანად;

ვ) საჯარო მოსამსახურეების მიერ თანამდებობების შენარჩუნება დამოკიდებული უნდა იყოს მათი საქმიანობის შედეგებზე. საქმიანობა, რომელიც არ შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს, უნდა იქნეს კორექტირებული, უნდა გამოვლინდნენ ის მუშაკები, რომელთაც არ შეუძლიათ ან არ სურთ თავიანთი საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესება დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად;

ზ) უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მოსამსახურეთა ეფექტიანი სწავლება და გადამზადება;

თ) მოსამსახურე დაცული უნდა იყოს განუკითხაობის, პროტექციონიზმის ან პარტიულ-პოლიტიკური მიზნის განხორციელების იძულებისაგან, მოსამსახურეს ეკრძალება საკუთარი სამსახურებრივი მდგომარეობა ან გავლენა გამოიყენოს საარჩევნო კამპანიის წარმოებისას;

ი) მოსამსახურე დაცული უნდა იყოს იმ ინფორმაციის კანონიერი გამოქვეყნების გამო დევნიისაგან, რომელიც მოსამსახურის დასაბუთებული თვალსაზრისით შეიცავს მტკიცებულებებს კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის დარღვევის, არასწორი მართვის, საჯარო სახსრების არასწორი განკარგვის, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების, საზოგადოების უშიშროებისათვის ან კეთილდღეობისათვის რეალური საფრთხის შექმნის თაობაზე.

შშ-ის კანონმდებლობაში საკმარისად მკაფიოდ არის ფორმულირებული აკრძალული საკადრო პოლიტიკის ცნება. პასუხისმგებელ

თანამდებობის პირებს არა აქვთ უფლება:

ა) რასის, კანის ფერის, აღმსარებლობის, სქესის, ეროვნების, ფიზიკური ნაკლის, ოჯახური მდგომარეობის, პოლიტიკური შეხედულების ნიშნით დაუშვან დისკრიმინაცია რომელიმე მოსამსახურისა თუ კანდიდატის საკადრო საკითხების განხილვისა და გადაწყვეტისას;

ბ) საკადრო საკითხების გადაწყვეტისას გამოითხოვონ და განიხილონ ისეთი ზეპირი ან წერილობითი რეკომენდაცია თუ განცხადება, რომელიც ემყარება პირად ნაცნობობას, ან ისეთი დოკუმენტი, რომელიც არ შეიცავს ინფორმაციას მოსამსახურის (კანდიდატის) შრომითი საქმიანობის შეფასების, მომზადების, კვალიფიკაციის, უნარ-თვისებების, ლოიალურობის და პროფესიული მზაობის შესახებ;

გ) აიძულონ პირი მისდიოს არასასურველ პოლიტიკურ საქმიანობას;

დ) კონკურსების ჩატარებისას და სამსახურში მიღებისას შეიყვანონ კანდიდატი შეცდომაში ან ხელი შეუშალონ მისი კანონიერი უფლებების განხორციელებას;

ე) საკადრო საკითხების განხილვისა და გადაწყვეტისას რომელიმე მოსამსახურისა თუ კანდიდატის მიმართ დაუშვან კანონით გაუთვალისწინებელი შეღავათი იმ მიზნით, რომ გააუარესონ სხვა პირის კარიერის პერსპექტივა;

ვ) დაქვემდებარებულ დაწესებულებაში თანამდებობაზე დანიშნოს, დაიქირავოს, დააწინაუროს საკუთარი ნათესავი;

ზ) ხელი შეუშალოს ან უარი თქვას ისეთ მოქმედებაზე, რომელიც უზრუნველყოფს მოსამსახურის (პრეტენდენტის) უფლებას გაასაჩივროს საკადრო საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება;

თ) ჩაიდინოს ისეთი მოქმედება, რომელიც დაარღვევს „დამსახურების სისტემის“ კანონით, წესით ან დადგენილებით გარანტირებულ პრინციპებს.

### • სახელმწიფო სამსახურის ხელმძღვანელობა

აშშ-ში სახელმწიფო სამსახურის მართვის სპეციალიზებული ორგანოებია: სახელმწიფო სამსახურის საქმეთა სამმართველო, „დამსახურების სისტემის“ საკითხების საბჭო, სპეციალური კომისია.

სახელმწიფო საქმეთა სამმართველოს ხელმძღვანელობს დირექ-

ტორი, რომელსაც სენატის რჩევითა და თანხმობით, ოთხი წლის ვადით თანამდებობაზე ნიშნავს პრეზიდენტი.

სახელმწიფო სამსახურის საქმეთა სამმართველოს დირექტორის კომპეტენციაშია:

ა) სამმართველოს საქმიანობის ორგანიზებისას სიზუსტის, ერთგვაროვნებისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფა;

ბ) სამმართველოს აპარატის თანამდებობებზე დანიშვნა-გათავისუფლება;

გ) სამმართველოს საქმიანობის წარმართვა, საბიუჯეტო მოთხოვნათა მომზადება, სამმართველოს სახსრების განკარგვა;

დ) განხორციელება და აღსრულება:

– კანონმდებლობით, პრეზიდენტის აქტებითა და სამმართველოს წესებით დადგენილი სამოქალაქო სამსახურის ნორმებისა და მოთხოვნების;

– სამმართველოს სხვა უფლებამოსილებებისა, რომელიც არ შედის „დამსახურებათა სისტემის“ საკითხების საბჭოს ან სპეციალური კომისიის კომპეტენციაში;

ე) კანონმდებლობის აღსრულების კონტროლი;

ვ) პრეზიდენტისათვის დახმარების გაწევა იმ წესების მომზადებაში, რომელსაც თავად მოითხოვს, აგრეთვე კონსულტაცია სამოქალაქო სამსახურის საკითხებთან დაკავშირებით.

„დამსახურების სისტემის“ საკითხთა საბჭო შედგება სამი წევრისაგან, რომლებიც ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ სენატის რჩევითა და თანხმობით, შვიდი წლის ვადით. საბჭოში არ შეიძლება იყოს ერთი პარტიიდან ორ წევრზე მეტი. საბჭოს თავმჯდომარე ინიშნება წევრთა შემადგენლობიდან პრეზიდენტის მიერ სენატის რჩევითა და თანხმობით.

საბჭო განიხილავს საჩივრებს და იღებს გადაწყვეტილებებს „დამსახურების სისტემის“ სფეროში, სახელმწიფო სამსახურის ორგანიზაციისა და აკრძალული საკადრო პოლიტიკის საკითხებზე.

საბჭო ატარებს სპეციალურ გამოძიებებს, პრეზიდენტსა და კონგრესს წარუდგენს ყოველწლიურ ანგარიშს და გასატარებელ ღონისძიებებს აკრძალული საკადრო პოლიტიკის აღმოფხვრის შესახებ.

საბჭოს სპეციალური კომისიის ფორმირება ხდება პრეზიდენტის მიერ სენატის რჩევითა და თანხმობით. კომისიის წევრები

ინიშნებიან ხუთი წლის ვადით იმ პირთაგან, რომელთაც უფლება აქვთ ეწეოდნენ საადვოკატო საქმიანობას.

### • სახელმწიფო სამსახურის სტრუქტურა

აშშ-ში სახელმწიფო მოსამსახურეთა კატეგორია მოიცავს სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებათა განხორციელებასთან დაკავშირებულ თანამდებობის პირებსა და დამხმარე-ტექნიკურ პერსონალს, აგრეთვე საზოგადოებრივი მომსახურებისათვის დაქირავებულ პირებს (მათ შორის სახელმწიფო სასწავლო დაწესებულებების პედაგოგებს, კომუნალური მომსახურებისა და სხვა სახელმწიფო საწარმოთა მუშა-მოსამსახურეებს). შეერთებულ შტატებში სახელმწიფო, ანუ საჯარო მოსამსახურედ მიიჩნევა ყველა ის პირი, რომლის შრომაც ფედერალური, შტატის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან ანაზღაურდება.

აშშ-ის საჯარო სამსახურის სტრუქტურული თავისებურებანი განპირობებულია ქვეყნის ფედერალური მოწყობით. აქედან გამომდინარე, ყველა კატეგორიის საჯარო მოსამსახურე იყოფა:

ა) ფედერალურ მოსამსახურეებად – რომლებიც მუშაობენ ფედერალურ დაწესებულებებში;

ბ) შტატების მოსამსახურეებად – რომლებიც მუშაობენ შტატების სამთავრობო დაწესებულებებში;

გ) ადგილობრივ მოსამსახურეებად – რომლებიც მუშაობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციაში (საგრაფოები, მუნიციპალიტეტები, ოლქები), დაწესებულებებში ან კომუნალურ საწარმოებში.

ფედერალური სახელმწიფო სამსახურის ორგანიზაციის საფუძველია მოსამსახურეთა ორ (საკონკურსო და საპატრონატო) კატეგორიად დაყოფა. საკონკურსო კატეგორიას მიეკუთვნებიან მოსამსახურეები, რომლებიც სამსახურში მიიღებიან და სამსახურს გადიან კანონმდებლობით დადგენილი „დამსახურებათა სისტემის“ პრინციპების შესაბამისად. მეორე, საპატრონატო კატეგორიას მიეკუთვნებიან ის მოსამსახურეები, რომლებიც თანამდებობაზე ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ ერთპიროვნულად (პრეზიდენტის თანაშემწეები და მრჩეველები), ან/და სენატის რჩევითა და თანხმობით (აღმასრულებე-

ლი ხელისუფლების ფედერალური ორგანოების ხელმძღვანელები და სხვ.). გარდა ამისა, საპატრონატო მოსამსახურებად ითვლებიან ის ნდობით აღჭურვილი პირებიც, რომლებიც ორგანიზაციულად უზრუნველყოფენ ფედერალური ორგანოების ხელმძღვანელთა საქმიანობას (სამინისტროს, დეპარტამენტის მდივნები, მრჩეველები და სხვ.).

განსაკუთრებული სტატუსი აქვთ იმ ორგანოების მოსამსახურეებს, რომლებიც არ ექვემდებარებიან საერთო რეგულირებას (გამოძიების ფედერალური ბიურო, ცენტრალური სადაზვერვო სამმართველო და მთელი რიგი სხვა ფედერალური უწყებები).

კანონმდებლობა სახელმწიფო მოსამსახურეებს ყოფს რამდენიმე კატეგორიად:

ა) კარიერულ სახელმწიფო მოსამსახურეებად, რომლებიც იერარქიულ კიბეზე დაწინაურდებიან „დამსახურების სისტემის“ პრინციპების შესაბამისად;

ბ) ვადიან (სამ წლამდე) სახელმწიფო მოსამსახურეებად;

გ) საგანგებო მდგომარეობის ვადით (არა უმეტეს 18 თვისა) დაქირავებულ სახელმწიფო მოსამსახურეებად;

დ) რეზერვირებული თანამდებობების (ასეთი თანამდებობების ჩამონათვალი ყოველწლიურად ქვეყნდება სახელმწიფო სამსახურის სამმართველოს მიერ იმ შემთხვევებში, როდესაც აუცილებელია გადაწყვეტილების მიღებისას პოლიტიკური მიუკერძოებლობის განსაკუთრებული დაცვა) სახელმწიფო მოსამსახურეებად.

სახელმწიფო თანამდებობები სამუშაოს სირთულის და გადაწყვეტილების პროცესში პასუხისმგებლობის ხარისხის მიხედვით იყოფა 18 კატეგორიად. თერამეტივე თანამდებობრივი კატეგორიის დახასიათება დამტკიცებულია კანონის საფუძველზე და მოცემულია აშშ-ის კანონთა კრებულის მე-5 ნაწილში.

1-4 კატეგორიას მიეკუთვნებიან ადმინისტრაციულ დაწესებულებათა ყველაზე ქვედა დონის თანამშრომლები. ამ კატეგორიის თანამშრომლები ასრულებენ ყველაზე მარტივ, რუტინულ სამუშაოს ან გარკვეული სირთულის სამუშაოს უშუალო ზედამხედველობის ქვეშ. ამ კატეგორიის მოხელეებს ან საერთოდ არ მოეთხოვებათ დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღება, ან ეს შესაძლებლობა დაშვებულია, მაგრამ მხოლოდ „დადგენილი პოლიტიკისა და პროცედურების დაცვით“. 1980 წელს ასეთი კატეგორიის მოხელეთა რაოდენობა

შეადგენდა საჯარო მოხელეთა საერთო რიცხოვნობის 21.1%-ს. თავის შემოსავლებით ამ კატეგორიის მუშაკები მიეკუთვნებიან დაბალანაზღაურებად პირებს (6,5-9,9 ათასი დოლარი წელიწადში) და ანაზღაურების საშუალო მაჩვენებლით უთანასწორდებიან კერძო სექტორში დასაქმებულ არაკვალიფიციურ მუშებს.

5-8 კატეგორიას მიეკუთვნებიან ის მუშაკები, რომელთა სამუშაოც მოითხოვს გარკვეულ სპეციალურ ცოდნასა და მომზადებას. 1-4 კატეგორიის მსგავსად, ამ კატეგორიის მუშაკებიც შემსრულებლები არიან და არა აღმინისტრატორები, მაგრამ წინა კატეგორიისაგან განსხვავებით, მათ მიერ შესრულებული სამუშაო საჭიროებს სპეციალურ კვალიფიკაციას, შესაბამისად, ამ კატეგორიის თანამშრომლები, როგორც წესი, არიან უმაღლესი განათლებით. 1980 წლის მონაცემებით 5-8 კატეგორიის მოხელეთა რაოდენობა შეადგენდა საჯარო მოხელეთა საერთო რიცხოვნობის 31,1%-ს. ეს კატეგორია მიეკუთვნება საშუალოანაზღაურებად თანამდებობას (11,5-16 ათასი დოლარი წელიწადში).

9-14 კატეგორიის თანამდებობის პირები მიეკუთვნებიან საშუალო ხელმძღვანელ პერსონალს. მე-11 კატეგორიის თანამდებობის პირებს მოეთხოვებათ გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღება, მე-12 კატეგორიას – დაქვემდებარებულ თანამშრომელთა ხელმძღვანელობის უნარი, მე-13 კატეგორიის თანამდებობის პირები არიან ვანყოფილებათა უფროსის მოადგილეები, მე-14 კატეგორიისა – ვანყოფილებათა ხელმძღვანელები. 9-14 კატეგორიის მოხელეთა რაოდენობა შეადგენდა საჯარო მოხელეთა საერთო რიცხოვნობის 46,6%-ს, ხოლო, საშუალო ხელფასია 20-30 ათასი დოლარი წელიწადში.

მე-14–მე-18 კატეგორიის თანამდებობის პირები მიეკუთვნებიან უმაღლეს ხელმძღვანელ პერსონალს. მათ ფუნქციაში შედის განსაკუთრებული სირთულისა და პასუხისმგებლობის პროგრამათა განხორციელების დაგეგმარება და ხელმძღვანელობა. ამ კატეგორიის პირთა რაოდენობა მთლიანად საჯარო მოსამსახურეთა რიცხოვნობასთან მიმართებით შეადგენს 2,35%-ს, ხოლო მათი ანაზღაურებაა 50-75 ათასი დოლარი წელიწადში. კანონის თანახმად, ამ კატეგორიის თანამდებობის პირთა რაოდენობა არ უნდა აჭარბებდეს 10 777 ადამიანს (კანონთა კრებული §413).

## • სახელმწიფო სამსახურში მიღება

კანონმდებლობა საკმაოდ ძუნწად აღწერს საპატრონატო თანამდებობებზე დაშვების პროცედურას. ასეთ თანამდებობებზე ინიშნებიან პრეზიდენტის ან ფედერალური უწყების განსაკუთრებული ნდობით აღჭურვილი პირები. რაც შეეხება კარიერულ მოსამსახურეებს, მათი თანამდებობებზე დანიშვნა ხდება „დამსახურებათა სისტემის“ კანონით დადგენილი პრინციპებისა და წესების შესაბამისად. კარიერულ თანამდებობაზე დანიშვნა შეიძლება ღია და დახურული კონკურსის ფორმით. ღია კონკურსში მონაწილეობა შეუძლია ნებისმიერ მოქალაქეს, დახურულ კონკურსში (ასეთი კონკურსები ტარდება სახელმწიფო დეპარტამენტში, ჯანდაცვის და სატყეო მეურნეობის დაწესებულებებში და მთელ რიგ სხვა უწყებებში) მონაწილეობის მისაღებად აუცილებელია პირს ჰქონდეს შესაბამისი სისტემაში საქმიანობის გამოცდილება. სამსახურში მიღების პროცედურა მოიცავს შემდეგ სტადიებს:

- განცხადების შემოწმებას;
- გამოცდის ან გასაუბრების ჩატარებას;
- კეთილსაიმედოობის შემოწმებას;
- კანდიდატის შერჩევას თანამდებობაზე;
- გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში შემოწმებას.

საკონკურსო გამოცდები ტარდება წერიითი ან ზეპირი ფორმით და მათი მიზანია პრეტენდენტის პროფესიული ცოდნის შეფასება. საგამოცდო მოთხოვნები და კრიტერიუმები თანხმდება სახელმწიფო სამსახურის საქმეთა სამმართველოსთან.

კონკურსის ჩატარების აუცილებელ პირობად ითვლება საკონკურსო თანამდებობებზე არსებული ვაკანსიების და საკონკურსო მოთხოვნათა წინასწარი საჯარო გამოქვეყნება. კანონი ითვალისწინებს კომპენსაციების გადახდას იმ პირთათვის, რომელთაც კონკურსში მონაწილეობის მისაღებად უწევთ მგზავრობის ხარჯის გაწევა. გამოსაცდელი ვადა კანონის თანახმად არ უნდა აღემატებოდეს ერთ წელს. გამოსაცდელი ვადის გასვლის შემდეგ მოსამსახურე ირიცხება შესაბამისი დაწესებულების შტატში. საკვალიფიკაციო კრიტერიუმები დგინდება შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ იმ ნორმათა მიხედვით, რომელსაც განსაზღვრავს სახელმწიფო სამ-



სახურის საქმეთა სამმართველო. აღსანიშნავია, რომ კანონი ზღუდავს მაღალი რანგის თანამდებობებზე იმ პირთა მიღებას, რომელთაც არ გააჩნიათ სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობის საკმარისი გამოცდილება. უმაღლესი რანგის თანამდებობებზე დანიშნულ იმ მოსამსახურეთა რაოდენობა, რომელთაც აქვთ სახელმწიფო სამსახურში მუშაობის ხუთ წელზე ნაკლები სტაჟი, არ უნდა აღემატებოდეს 30%-ს.

ადმინისტრაციულ დაწესებულებებში მოსამსახურეთაგან იქმნება სამსახურში მიღების საკითხების შემსწავლელი კომისიები, რომელთა ამოცანაა კანდიდატების განცხადებების განხილვა და წინასწარი დასკვნის მომზადება. ასეთ შემთხვევაში შეფასების ზოგადი კრიტერიუმებია:

- სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობის სტაჟი;
- სახელმწიფო სამსახურის საქმეთა სამმართველოს მიერ განხორციელებული სწავლებისა და გადამზადების პროგრამებში წარმატებული მონაწილეობა;
- განსაკუთრებული ცოდნა და გამოცდილება.

**• სახელმწიფო მოსამსახურის მოვალეობები და პასუხისმგებლობა**

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო მოსამსახურეთა უფლებების შესახებ სპეციალური ნაწილის არსებობას. შესაბამისი ნორმები გაბნეულია კანონთა კრებულის მეხუთე ტიტულის მთელ ტექსტში.

მოსამსახურეთა მოვალეობები ზოგადად განისაზღვრება სახელმწიფო სამსახურის ეთიკის კოდექსით, რომელიც დამტკიცებულია კონგრესის მიერ 1958 წელს. ამ კოდექსის შესაბამისად სახელმწიფო მოსამსახურე მოვალეა:

ა) მორალური პრინციპებისა და სახელმწიფოსადმი ერთგულება დააყენოს ცალკეული პირის, პარტიის ან სახელმწიფო ორგანოსადმი ერთგულებაზე წინ;

ბ) პატივი სცეს შეერთებული შტატების კონსტიტუციას, კანონებს და დადგენილებებს, აგრეთვე სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა გადაწყვეტილებებს;

გ) იმუშაოს მთელი სამუშაო დროის განმავლობაში საკუთარ თანამდებობრივ მოვალეობათა შესასრულებლად;

დ) მის წინაშე დასახულ ამოცანათა გადასაწყვეტად გამოიყენოს ყველაზე ეფექტიანი და ეკონომიკური საშუალებები;

ე) არ დაუშვას დისკრიმინაცია;

ვ) არ მისცეს სამსახურებრივ მოვალეობებთან დაკავშირებული დაპირება;

ზ) არ გააჩნდეს უშუალო ან ირიბი კომერციული ურთიერთობა მთავრობასთან, თუ ეს ხელს შეუშლის სამსახურებრივი მოვალეობების პატიოსან შესრულებას;

თ) არ გამოიყენოს სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებული კონფიდენციალური ინფორმაცია პირადი გამორჩენის მიზნით;

ი) გამოავლინოს კორუფციის ფაქტები;

კ) დაიცვას ეს პრინციპები იმ შეგნებით, რომ სახელმწიფო თანამდებობის დაკავება არის საზოგადოებრივი ნდობის გამოსატულება.

მოვალეობათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მოსამსახურის მიმართ გამოყენებული იქნება დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები:

– შენიშვნა;

– საყვედური;

– თანამდებობრივი დაქვეითება;

– სამსახურებრივი საქმიანობის დაბალი შეფასება;

– სამსახურიდან დროებითი ჩამოშორება ხელფასის გაუცემლად (არა უმეტეს 14 დღე);

– საშვებულებო ანაზღაურების შეწყვეტა (არა უმეტეს 30 დღით);

– თანამდებობრივი სარგოს შემცირება;

– თანამდებობიდან დათხოვნა.

ზოგიერთი სახის თანამდებობრივი გადაცდომისათვის კანონით გათვალისწინებულია სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობაც.

მოსამსახურეს, რომლის მიმართაც გამოყენებულ იქნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, უფლება აქვს:

ა) მიიღოს წერილობითი შეტყობინება გადაცდომიდან 30 დღის ვადაში, იმ შემთხვევების გარდა, როდესაც იგი ეჭვმიტანილია დანაშაულის ჩადენაში;

ბ) კქონდეს საკმარისი დრო (არა ნაკლებ 7 დღე) წერილობითი ფორმით ახსნა-განმარტების მოსამზადებლად და იმ დოკუმენტების წარსადგენად, რომლებმაც შეიძლება დაადასტურონ მისი უდანაშაულობა;

გ) დისციპლინური წარმოებისას ჰყავდეს ადვოკატი ან ნდობით აღჭურვილი პირი;

დ) რაც შეიძლება შეზღუდულ ვადაში მიიღოს მოტივირებული გადაწყვეტილება დისციპლინური წარმოების შესახებ.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება შეიძლება გასაჩივრდეს „დამსახურებათა სისტემის“ საკითხთა საბჭოში. სამსახურიდან დათხოვნის შესახებ საჩივრებს განიხილავს საბჭო, ზოლო სხვა სახის დისციპლინური ზომის შესახებ საჩივარს – საბჭოს ერთ-ერთი წევრი. საჩივრის განხილვაში მონაწილეობს მომჩივანი და შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელი. მხარეები ვალდებული არიან წარმოადგინონ შესაბამისი დოკუმენტები, მტკიცებულებები და დაესწრნენ მოსმენებს.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა შეიძლება გაუქმდეს, თუ დადასტურდა შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის დარღვევა, თუ გადაწყვეტილება მიეკუთვნება აკრძალულ საკადრო პოლიტიკას, და თუ გადაწყვეტილება არაკანონიერია. საბჭოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და მისი შეცვლა შეიძლება მხოლოდ სასამართლო წესით.

#### • წახალისება

მოსამსახურის წარმატებული საქმიანობის შემთხვევაში გამოიყენება წახალისების შემდეგი ფორმები:

- მაღლობა;
- პრემია;
- თანამდებობრივი სარგოს გაზრდა;
- თანამდებობრივი დაწინაურება;
- თანამდებობრივი კლასის ამაღლება;
- საპატიო წოდების მინიჭება.

პრემირებისას დაცული უნდა იყოს შემდეგი პირობები:

– ერთდროული პრემიის რაოდენობა არ უნდა აჭარბებდეს თანამდებობრივი სარგოს 20%-ს;

– არ შეიძლება ერთდროულად გაიცეს პრემიები დაწესებულე-  
ბაში მომუშავე პერსონალის ნახევარზე მეტ თანამშრომელზე.

განსაკუთრებულ შემთხვევებში პრეზიდენტს ან უწყების ხე-  
ლმძღვანელს უფლება აქვს მოსამსახურეს მისცეს პრემია გამორ-  
ჩეული დამსახურებისათვის. ამ პრემიის რაოდენობა არ უნდა აღემატე-  
ბოდეს 25 000 ლოლარს.

• თანამდებობაზე გადაყვანა და სამსახურიდან  
გათავისუფლება

თანამდებობაზე გადაყვანისა და სამსახურიდან გათავისუფლებ-  
ის საერთო საფუძველად აშშ-ის კანონმდებლობა განიხილავს მოსამ-  
სახურის პროფესიული საქმიანობის შეფასებას. თითოეულ დაწესე-  
ბულებაში არსებობს სახელმწიფო სამსახურის საქმეთა სამმართვე-  
ლოს რეკომენდაციებისა და ნორმების საფუძველზე დადგენილი  
მოსამსახურის პროფესიული საქმიანობის შეფასების საკუთარი სისტე-  
მა. პროფესიული საქმიანობა ფასდება, როგორც: წარმატებული (ექვემ-  
დებარება დაწინურებას), დამაკმაყოფილებელი (შეესაბამება დაკავე-  
ბულ თანამდებობას), არადამაკმაყოფილებელი (არ შეესაბამება დაკავე-  
ბულ თანამდებობას). მოსამსახურე, რომელიც მიიღებს არადამაკმაყ-  
ოფილებელ შეფასებას, თანამდებობრივად უნდა დაქვეითდეს ან იქნეს  
დათხოვნილი სამსახურიდან.

ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის თანამდებობიდან გათა-  
ვისუფლება ხდება იმ შემთხვევაშიც, თუ ზედიზედ ოთხი წლის  
განმავლობაში მისი საქმიანობა ფასდება როგორც დამაკმაყოფილე-  
ბელი.

თანამდებობრივი დაწინაურების საფუძველი შეიძლება იყოს სას-  
წავლო პროგრამების წარმატებული გავლა ან საქმიანობის წარ-  
მატებულად შეფასება.

**საფრანგეთის სახელმწიფო სამსახური**

საფრანგეთში სახელმწიფო მოსამსახურეთა კატეგორიას მიე-  
კუთვნებიან საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხე-

ლისუფლების მოსამსახურენი. სახელმწიფო სამსახურთან ერთად 1984 წლის კანონით აგრეთვე დადგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობათა საჯარო სამსახური, რომელიც რეგულირდება ცალკე კანონით. რადგან მოხელის დაქირავებულის არა სახელმწიფო, არამედ კონკრეტული დაწესებულება, თითოეული მოხელის სამართლებრივი მდგომარეობა ხასიათდება გარკვეული თავისებურებით. სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა ნახევარზე მეტი დასაქმებულია განათლების და ჯანმრთელობის დაცვის სისტემაში, შემდეგ მათ მოსდევს ფოსტალიონები, პოლიცია და არმია. მმართველობის სისტემიდან მრავალრიცხოვანი შტატი მხოლოდ საფინანსო სამსახურს აქვს.

შტატით გათვალისწინებული მოსამსახურეები ინიშნებიან განუსაზღვრელი ვადით, რაც განაპირობებს მათი მდგომარეობის სტაბილურობას. ისინი დაცული არიან ადმინისტრაციის თვითნებობისაგან და იმყოფებიან კანონის განსაკუთრებული დაცვის ქვეშ. კერძო სექტორისაგან განსხვავებით, სახელმწიფო სამსახურზე არ ვრცელდება კოლექტიური თუ ინდივიდუალური შრომითი ხელშეკრულების წესი. სახელმწიფო მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობა ძირითადად განსაზღვრულია კანონით დადგენილი სტატუსებით.

სახელმწიფო მოსამსახურეები იყოფიან ორ ჯგუფად. პირველ ჯგუფს მიეკუთვნებიან როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციის სამოქალაქო მოსამსახურენი, აგრეთვე საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირები (მათ შორის მასწავლებლები და ექიმები). მეორე ჯგუფს განეკუთვნებიან სამხედრო მოსამსახურენი, სასამართლოსა და პარლამენტის თანამშრომლები.

პირველი კატეგორიის პირთა სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება 1983-1986 წლებში მიღებული ოთხ კანონში მოცემული ზოგადი წესდებით. ამ წესდების მოქმედება არ ვრცელდება სამხედრო მოსამსახურეებზე, სასამართლოს და პარლამენტის თანამშრომლებზე, საჯარო სევაჭრო-სამრეწველო დაწესებულებებზე. მათ მიმართ მოქმედებს სპეციალური წესდება. სპეციალური წესდებები აქვთ იმ სამსახურებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ უსაფრთხოებასა და უშიშროებას: პოლიცია, გამასწორებელი დაწესებულებები, ავიადისპეტჩერები, სამოქალაქო ავიაციის ცალკეული თანამშრომლები და სხვ. ამ დაწესებულებათა ჩინოვნიკები ნაწილობრივ გამოყვანილი არიან

საერთო წესდების მოქმედებიდან. მაგალითად, მათ არ აქვთ გაფიცვებში მონაწილეობის უფლება, ამასთანავე ისინი სარგებლობენ მთელი რიგი მატერიალური სახის უპირატესობებით.

საჯარო მოსამსახურეები, მათი საქმიანობის სირთულისა და მნიშვნელობიდან გამომდინარე; იყოფიან ოთხ იერარქიულ კლასად: a, b, c და d. a კლასზე დაკისრებულია სახელმძღვანელო მითითებების მომზადების ფუნქცია. ამ უმაღლესი კლასის თანამდებობის პირები ვალდებული არიან მთავრობის პოლიტიკიდან გამომდინარე უზრუნველყონ ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელება, მოამზადონ სამთავრობო ნორმატიული აქტებისა და გადაწყვეტილებების პროექტები და მათ შესასრულებლად საჭირო ინსტრუქციები. b კლასის მოსამსახურეებზე დაკისრებულია სახელმძღვანელო მითითებებისა და ინსტრუქციების განხორციელება. ისინი ასრულებენ მიმდინარე სამუშაოებს, ამასთან, ახორციელებენ ისეთ ცალკეულ ფუნქციას, რომელიც საჭიროებს ადმინისტრაციულ ცოდნასა და გამოცდილებას. c კლასი მოიცავს სპეციალისტებს, ხოლო d კლასი იმ პირებს, რომლებიც ასრულებენ დამხმარე ფუნქციებს.

კლასების გარდა არსებობს რანგები. მოქალაქეს, რომელიც მიიღება სახელმწიფო სამსახურში, ენიჭება განსაზღვრული რანგი საკონკურსო გამოცდების ან მისი ცოდნის სხვა გზით გამოცდის შედეგების საფუძველზე.

#### • სახელმწიფო სამსახურის მართვა

საფრანგეთის სახელმწიფო სამსახურის მართვის უმთავრესი რეალური რგოლია ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო სამმართველო და მხოლოდ მეორე ადგილი უჭირავს სახელმწიფო ადმინისტრაციისა და სახელმწიფო სამსახურის მთავარ სამმართველოს. ეს განპირობებულია იმით, რომ სწორედ ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო სამმართველოზეა დამოკიდებული დაწესებულებათა შტატები და ხელფასები, ხოლო სახელმწიფო ადმინისტრაციისა და სახელმწიფო სამსახურის მთავარი სამმართველო ასრულებს კვლევით და საკოორდინაციო ფუნქციებს. ამასთან, ყოველ სამინისტროში არსებობს კადრების სამმართველო, რომელიც უშუალოდ ახორციელებს კადრების მართვას როგორც სამინისტროს აპარატში, ისე სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებში.

## • სამსახურში მიღება

საფრანგეთში მოქმედებს კადრების შერჩევის რთული სისტემა. სამსახურში მიღებისას დაწესებულია შეზღუდვები პრეტენდენტის ასაკის, მოქალაქეობისა და უნარის მიხედვით. წესდებები ითვალისწინებენ სამსახურში მიღების მინიმალურ და მაქსიმალურ ასაკს. მთელი რიგი თანამდებობისათვის სამსახურში მიღების მაქსიმალური ასაკი 40-45 წელია. საშტატო თანამდებობის დასაკავებლად სავალდებულოა საფრანგეთის მოქალაქეობა. შტატგარეშე თანამდებობაზე შესაძლებელია უცხოელის მიღებაც. ზოგიერთი თანამდებობის დასაკავებლად სავალდებულოა განათლების ცენზი, რის დასადასტურებლადაც მოითხოვება დიპლომი. კვალიფიკაციაზე დამოკიდებულია მოსამსახურის თანამდებობრივი სარგო.

სამსახურში მიღებისას ზოგადი წესდება ითვალისწინებს კანდიდატთა შერჩევას კონკურსის წესით. კონკურსი მიიწინევა შერჩევის საუკეთესო საშუალებად, თუმცა მოსამსახურეთა უმაღლესი და უმდაბლესი ეშელონებისათვის სამუშაოზე მიღებისას კონკურსი არ ტარდება. კერძოდ, უმაღლესი თანამდებობის პირები (პრეფექტები, ელჩები, დეპარტამენტის დირექტორები და სხვ.) ინიშნებიან მთავრობის განკარგულებით, ხოლო უმდაბლეს დონეზე (დამხმარე-ტექნიკური პერსონალი) კანდიდატურათა შერჩევა ხდება სპეციალობაში ტესტირების ან გამოცდის, მაგრამ არა კონკურსის საფუძველზე. კონკურსი ტარდება გამოცდის სახით ან ნამსახურებოს ნუსხის შედარების საფუძველზე პრეტენდენტთა საკვალიფიკაციო ხარისხებისა და წოდებების შესაბამისად. როგორც წესი, პარალელურად ტარდება სამი სახის კონკურსი:

1. უმაღლესი სასწავლებლის კურსდამთავრებულთათვის;
2. შტატიანი თანამშრომლებისათვის, რომელთაც შესაძლოა არც პქონდეთ დიპლომი;
3. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეულ პირთა, პროვინცი-შირებისა და ასოციაციების ხელმძღვანელთათვის — ეროვნულ ადმინისტრაციულ სკოლაში მისაღები გამოცდების სახით.

კონკურსის ჩატარების ორგანიზაციის რეგლამენტირება ხდება კანონით ან კანონქვემდებარე აქტით, რომელიც განსაზღვრავს გამოცდის ჩატარების სასითსა და პროგრამას, საკონკურსო კომისიის (ჟიურის) ფორმირების წესს და შემადგენლობას, აზუსტებს, თუ

როგორი სახით უნდა ჩატარდეს სამი პარალელური კონკურსი. სპეციალური აქტით ზდება მიმდინარე წლის განმავლობაში კონკრეტული კონკურსის ჩატარების წესის და პირობების განსაზღვრა. კონკურსის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას აღინიშნება კონკურსის ჩატარების დრო, თიურის შემადგენლობა და დასაკავებელი თანამდებობები. კონკურსით დასაკავებელი თანამდებობები ცხადდება წინასწარ და წლის განმავლობაში ამ ჩამონათვალის შეცვლა დაიშვება მხოლოდ სასამართლო წესით. ასევე წინასწარვე დგინდება გამოცდების რაოდენობაც. კონკურსზე დაშვებულ კანდიდატთა სიას ამტკიცებს მინისტრი ან შესაბამისი სახის მოსამსახურეთა დაქირავებისათვის პასუხისმგებელი დაწესებულების ხელმძღვანელი.

ა კლასის თანამდებობების დასაკავებლად გამართული საკონკურსო გამოცდები მიმართულია კანდიდატის ზოგადი და სპეციალური ცოდნის დასადგენად და იმის დასადასტურებლად, რომ კანდიდატს აქვს საკმარისი ინტელექტუალური შესაძლებლობები და მყარი ზასიათი. ბ კლასის თანამდებობის დაკავების მსურველ კანდიდატებს უნდა შეეძლოთ მათ დაქვემდებარებაში მყოფი პირების საქმიანობის რეგლამენტირება და შეფასება. მიტომ, მათ მოეთხოვებათ ფართო ზოგადი და პროფესიული ცოდნა და კომუნიკაბელურობა. ც კატეგორიის თანამდებობაზე მოხვედრის მსურველთ უპირველესად მოეთხოვებათ სპეციალური ცოდნა და ტექნიკურ-შემსრულებლური საქმიანობის ჩვევები.

თიურის გადაწყვეტილება შეიძლება გაუქმდეს მხოლოდ სასამართლო წესით. დაწესებულების აღმინისტრაციას უფლება არა აქვს გაასაჩივროს თიურის გადაწყვეტილება და ხელახალა მოითხოვოს კონკურსი.

კონკურსის გავლა არ ნიშნავს კანდიდატის თანამდებობაზე დაუყოვნებლივ და აუცილებელ დანიშვნას. კონკურსის გავლა უპირველესად იწვევს ამ კანდიდატის ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნ პირთა სიაში შეყვანას. კონკურსგავლილ პირს უმთავრესად ეძლევა უფლება 2-3 წლის განმავლობაში გაიაროს სწავლება სპეციალურ სასწავლებელში.

თანამდებობაზე დანიშვნა ზორციელდება უფლებამოსილი პირის აქტით. მართალია, საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-13 მუხლში



მოცემულია, რომ „რესპუბლიკის პრეზიდენტი ახორციელებს სამოქალაქო და სამხედრო საახელმწიფო თანამდებობებზე დანიშვნას“, მაგრამ იქიდან გამომდინარე, რომ პრაქტიკულად ამ მუხლის მოთხოვნის სრულყოფილად განხორციელება პრაქტიკულად შეუძლებელია, 1958 წლის ორდონანსის საფუძველზე პრეზიდენტი ნიშნავს მხოლოდ უმაღლესი თანამდებობის პირს. სხვა შემთხვევებში ჩინოვნიკებს ნიშნავს პრეზიდენტი-მინისტრი, უფრო ხშირად მინისტრი, პრეფექტი, ან სამინისტროთა ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელი. რეგიონებისა და დეპარტამენტების მოსამსახურეს ნიშნავს შესაბამისი რეგიონალური და გენერალური საბჭოს თავმჯდომარე, ხოლო თვითმმართველობის მოსამსახურეს — მერი.

თანამდებობაზე დანიშნამდე, როგორც წესი, პრეტენდენტი ერთი წლის განმავლობაში მუშაობს ამ დაწესებულებაში სტაჟიორად.

#### • შრომის ანაზღაურება

მოსამსახურეთა სელფასი შედგება სამი ნაწილისაგან: ძირითადი ხელფასი, დანამატები და სოციალური შეღავათი. ძირითადი ხელფასის გადახდა ხდება მკაცრად დადგენილი სისტემით. ანაზღაურდება მხოლოდ უკვე შესრულებული სამუშაო (საერთო წესდების მე-20 მუხლი). მასთან, ანაზღაურდება მხოლოდ ის სამუშაო, რომელიც შედის მის უშუალო სამსახურებრივ მოვალეობებში. ადმინისტრაცია ფორმალურად არ არის ვალდებული ანაზღაუროს სამსახურებრივ ვალდებულებათა ზემოთ შესრულებული სამუშაო. გათავისუფლებულ ან უფლებამოსილება შეჩერებულ ჩინოვნიკს უფლება არა აქვს მოითხოვოს ანაზღაურება. ამის უფლება ეძლევა მხოლოდ ადმინისტრაციის ბრალეულობის შემთხვევაში. თუ სამსახურიდან ჩამოშორების პერიოდში ეს პირი დაიწყებს სხვაგან მუშაობას, ამ სამუშაოს შესრულებისას მიღებული ანაზღაურება ჩაითვლება ამ პირის სამსახურიდან ჩამოშორებით მიყენებული ზარალის ანაზღაურებაში. გაფიცვის შემთხვევაში, მოსამსახურეს არ ეძლევა ხელფასი გაფიცვის თითოეულ დღეზე.

ხელფასის ოდენობა სხვადასხვა კლასის მოსამსახურეთათვის დადგენილია 1946/47 წლებში მიღებული სატარიფო ბადით. ეს სატარიფო ბაღე არის თანამდებობრივ კვივალენტთა სისტემა. საყურა-

დღებოა ის ფაქტი, რომ უმაღლეს და უმდაბლეს ხელფასებს შორის სხვაობა თანდათანობით მცირდება. მაგალითად, თუ XX საუკუნის დასაწყისში ხელფასებს შორის შეფარდება იყო 20:1, საუკუნის ბოლოსათვის გახდა უკვე 5:1.

კარიერის დასაწყისში ჩინოვნიკები, როგორც წესი, იღებენ უფრო ნაკლებ ხელფასს, ვიდრე სახელმწიფო სამეურნეო დაწესებულებათა თანამშრომლები. მაგრამ ჩინოვნიკის ხელფასი მუდმივად იზრდება და კარიერის ბოლოს იგი უფრო მეტ ხელფასს იღებს, ვიდრე სამეურნეო საქმიანობით დაკავებული პირი. ეს განაპირობებს ჩინოვნიკის მდგომარეობის სტაბილურობას.

საერთო წესდება ამავდროულად ითვალისწინებს ძირითად ხელფასზე ისეთი სახის დანამატებს, როგორიცაა: დანამატი საცხოვრებლისათვის, ოჯახის წევრებისათვის და სხვ.

რაც შეეხება სოციალურ შეღავათებს, ამ მიმართებით სახელმწიფო მოხელეები უფრო პრივილეგირებულ მდგომარეობაში იმყოფებიან, ვიდრე კერძო სექტორში დასაქმებული პირები. მათ უკეთესი პირობებით ეძლევათ: ყოველწლიური შევებულება, შევებულება ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო და შევებულება ორსულობასა თუ ბავშვის მოვლის გამო. მათ მიმართ მოქმედებს საპენსიო უზრუნველყოფის სპეციალური რეჟიმი.

### • სხვა სამუშაოზე გადაყვანა და კარიერა

ერთი და იმავე დაწესებულების სისტემაში დასაშვებია მოსამსახურის ერთი სამუშაოდან მეორეზე გადაყვანა, როგორც მოსამსახურის თანხმობის, ისე თანხმობის არარსებობის შემთხვევაშიც.

მოსამსახურეთა თანრიგის ზრდა ხდება ძირითადად ნამსახური წლების საფუძველზე. ყოველ 1,5-2 წელიწადში ჩინოვნიკს, რომელმაც წარმატებით გაიარა ატესტაცია, ენიჭება უფრო მაღალი თანრიგი, შესაბამისად უფრო მაღალი ანაზღაურებით. ატესტაციის ცული შედეგი, ცხადია, აფერხებს ამ პროცესს, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ყველა ჩინოვნიკი სწრაფად თუ ნელა წლების გასვლასთან ერთად თანრიგის მიხედვით ყოველთვის წინ მიიწევს. რაც შეეხება კლასით წინ წაწევას, ეს დამოკიდებულია ადმინისტრაციაზე ან

კონკურსში მონაწილეობაზე. ძირითადად სამსახურებრივი წინსვლა ხდება ატესტაციის შედეგების საფუძველზე. თითოეულ მოსამსახურეს (მათ შორის სამხედროსაც) უშუალო ხელმძღვანელი აძლევს ყოველწლიურ შეფასებას ქულებისა და დახასიათების სახით.

### • პასუხისმგებლობა

სასელმწიფო მოსამსახურეები პასუხს აგებენ არამართლზომიერი მოქმედებისათვის. ისინი შეიძლება მიცემულ იქნენ სისხლის სამართლის პასუხისგებაში როგორც მოსყიდვის, ისე მოქრთამვის, აგრეთვე თანამდებობრივი მდგომარეობიდან პირადი გამორჩენის მიღებისათვის.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მოსამსახურეთა მატერიალურ პასუხისმგებლობას. მოსამსახურემ მატერიალური ზიანი შეიძლება მიაყენოს როგორც მესამე პირს, ისე დაწესებულებას. ორივე შემთხვევაში ზიანის ანაზღაურება ეკისრება ამ მოსამსახურეს დაქვითვის ფორმით.

მოსამსახურეს, რომელიც დაუშვებს გაუმართლებელ ხარჯს, ჯარიმას აკისრებს საბიუჯეტო-საფინანსო დისციპლინური სასამართლო. როგორც წესი, ჯარიმა ვერ ფარავს მიყენებულ ზარალს და მას აქვს არა იმდენად ზარალის ანაზღაურების, რამდენადაც პასუხისმგებლობის დაკისრების ფუნქცია.

მოსამსახურეთა მიმართ უფრო ხშირად გამოიყენება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები, ამასთან, კანონი იცავს მოსამსახურეს ადმინისტრაციის მხრიდან თვითნებობისაგან. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენებამდე მოსამსახურეს წინასწარ ეცნობება მის მიმართ წაყენებული პრეტენზიები და ეძლევა დრო მასალების გაცნობისა და დაცვისათვის. მას იწვევენ დისციპლინური საბჭოს სხდომაზე, სადაც მოსამსახურეს ეძლევა საშუალება დაიცვას თავი როგორც უშუალოდ, ისე პროფკავშირების წარმომადგენლის თუ ადვოკატის მეშვეობით. დისციპლინური საბჭოს სახით, როგორც წესი, გამოდინან ორმხრივი (პარიტეტული) ადმინისტრაციული კომისიები, რომელთა გადაწყვეტილებაც სარეკომენდაციო ხასიათაა. დისციპლინურ საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს ზემდგომი ორგანო, რომელიც შეიძლება გასა-

ივრდეს სასამართლოში მხოლოდ უფლებამოსილების გადამეტების ოტივით. გადაწყვეტილება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების შესახებ აუცილებლად უნდა იყოს დასაბუთებული და ხიეთითოს ის მიზეზები და საფუძვლები, რის გამოც იქნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ეს ზომა გამოყენებული.

კანონი ითვალისწინებს სხვადასხვა სახის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს. ყველაზე მსუბუქია მორალური პასუხისმგებლობის ზომები: გაფრთხილება და საყვედური. შემდეგი სახეები დაკავშირებულია კარიერულ წინსვლასთან: თანრიგის ამაღლების შეჩერება; 15 დღით სამუშაოდან ჩამოშორება; სხვა სამუშაო ადგილზე გადაყვანა; თანრიგით ჩამოქვეითება; 6 თვიდან 2 წლამდე სამუშაოდან დროებითი დათხოვნა.

### • მოსამსახურეთა ვალდებულებები

მოსამსახურის უპირველესი ვალდებულება ის არის, რომ მან მთელი თავისი სამუშაო დრო უნდა მიუძღვნას მხოლოდ მასზე დაკისრებულ ფუნქციათა განხორციელებას. მას არა აქვს უფლება შეითავსოს თანამდებობა სხვა დაწესებულებაში, მით უმეტეს, კერძო სექტორში. კანონით ერთადერთი გამონაკლისი დაშვებულია მასწავლებელთა მიმართ. მათ უფლება აქვთ იმავდროულად იყვნენ ეროვნული კრების წევრები.

სახელმწიფო მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს უშუალო ხელმძღვანელის დავალებები, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა მიცემული დავალება აშკარად კანონსაწინააღმდეგოა და შეიძლება სერიოზული ზიანი მიაყენოს საზოგადოებრივ ინტერესებს. სხვა შემთხვევაში ჩინონიკი ვალდებულია შეასრულოს ხელმძღვანელის დავალება და ამ დავალების შესრულებით გამოწვეულ შედეგებზე პასუხისმგებლობა ეკისრება დავალების მიმცემს.

კანონის თანახმად, მოსამსახურე ვალდებულია მკაცრად დაიცვას პროფესიული და სამსახურებრივი საიდუმლოება, რომლის გამჟღავნების შემთხვევაში პირის მიმართ გამოყენებული იქნება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები.

სახელმწიფო მოსამსახურე ვალდებულია იყოს დამოუკიდებელი გარე ზეგავლენისაგან, განსაკუთრებით კერძო სექტორის ზეგავ-

ლენისაგან. ჩინოვნიკისათვის დაწესებულია 5-წლიანი ვადა, რომლის გასვლამდეც უფლება არა აქვს დაიკავოს რაიმე თანამდებობა იმ დაწესებულებაში, რომელსაც იგი თანამდებობრივად უწევდა ზედამხედველობას.

### • სოციალური უფლებები •

სახელმწიფო მოხელეებს (გარდა სამხედროებისა) უფლება აქვთ შექმნან პროფკავშირები. ეს უფლება კანონით იქნა აღიარებული 1946 წელს. პროფკავშირებს აქვთ უფლება მიმართონ სასამართლოს სარჩელით და გაასაჩივრონ წესდებები, კანონქვემდებარე აქტები, ინდივიდუალური აქტები (გარდა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა). პროფკავშირებს უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ საკადრო საკითხების გადაწყვეტაში, გამართონ მოლაპარაკება მთავრობასთან შრომის ანაზღაურების შესახებ. მოსამსახურეები შეიძლება იქნენ მივლინებული პროფკავშირების საქმიანობაში მონაწილეობის მისაღებად. ასეთ დროს მათი შრომის ანაზღაურება ხდება პროფკავშირების ფონდიდან.

1946 წლამდე სახელმწიფო მოსამსახურეებს არ ჰქონდათ გაფიცვებში მონაწილეობის უფლება. გაფიცვებში მონაწილეობა ითვლებოდა უმძიმეს დარღვევად და იწვევდა მოსამსახურის დაუყოვნებლივ გათავისუფლებას. 1946 წლის კონსტიტუციამ სახელმწიფო მოხელეთა მიმართაც დაუშვა გაფიცვებში მონაწილეობის უფლება, გარდა ისეთი კატეგორიის მოსამსახურეებისა, რომელთა ფუნქციაშიც შედის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა (პოლიცია, ავიაციის დისპეტჩერები, გამასწორებელი დაწესებულებები და სხვ.). ამავე დროს კანონით დადგენილია შეზღუდვები გაფიცვების მოწყობისას. კერძოდ, კანონით აკრძალულია პოლიტიკური ხასიათის გაფიცვები, მოულოდნელი გაფიცვები (გაფიცვის შესახებ ადმინისტრაცია გაფრთხილებული უნდა იყოს 5 დღით ადრე), უწყვეტი გაფიცვები, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს ხანგრძლივი პერიოდით დაწესებულების პარალიზება.

## გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სახელმწიფო სამსახური

### • კანონმდებლობა სახელმწიფო სამსახურის შესახებ

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სახელმწიფო სამსახურის მარეგულირებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტებია: 1949 წლის 23 მაისის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი); 1957 წლის 1 ივლისის „სახელმწიფო მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საერთო კანონის 1985 წლის 27 თებერვლის ახალი რედაქცია; 1957 წლის 18 სექტემბრის „ფედერალურ სახელმწიფო მოსამსახურეთა შესახებ“ კანონის 1985 წლის 27 თებერვლის ახალი რედაქცია; 1978 წლის „ფედერაციაში სახელმწიფო სამსახურის გავლის შესახებ დებულების“ 1990 წლის 8 მარტის ახალი რედაქცია; 1976 წლის 24 აგვისტოს „სახელმწიფო მოსამსახურეთა უზრუნველყოფის შესახებ“ კანონის 1990 წლის 24 ოქტომბრის ახალი რედაქცია; 1967 წლის 20 ივნისის „ფედერალური დისციპლინური წესდება“; 1957 წლის 27 ივლისის „ფედერალური სახელმწიფო მოსამსახურეების თანამდებობრივი სარგოს შესახებ“ კანონის 1991 წლის 6 თებერვლის ახალი რედაქცია.

კონსტიტუციის 33-ე სტატიის მე-2 ნაწილის შესაბამისად სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების მსურველ მოქალაქეს აქვს საკუთარი კვალიფიკაციის კომპეტენტურად შეფასების უფლება.

კონსტიტუციის 33-ე სტატიის მე-3 ნაწილი სახელმწიფო სამსახურის სუბიექტების მიმართ იმეორებს თანასწორუფლებიანობის პრინციპს და ადგენს, რომ სახელმწიფო მოსამსახურის უფლებები არ შეიძლება შეიზღუდოს მისი რელიგიური აღმსარებლობის, მსოფლმხედველობრივი ან პოლიტიკური შეხედულებების გამო.

მმართველობით სტრუქტურებში, სადაც ქალთა წარმომადგენლობა არასაკმარისია, კონსტიტუციის 33-ე სტატიის მე-3 ნაწილისა და მე-3 სტატიის მე-2 ნაწილის საფუძველზე, თანაბარი პროცენტული მომზადების პირობებში საჯარო თანამდებობის დაკავებისას უპირატესობა ქალებს ენიჭებათ.

ფედერაციას აქვს განსაკუთრებული საკანონმდებლო კომპეტენცია ფედერაციის სამსახურებში და ფედერაციის საჯარო სამართ-

ლის კორპორაციებში მომუშავე პირების სამართლებრივი მდგომარეობის განსაზღვრის საკითხებში (კონსტიტუციის 73-ე სტატია). ასეთი საკითხების შესახებ ფედერაციის კანონი მიიღება ბუნდესრატის მიერ მოწონების შემთხვევაში.

კონსტიტუციის 75-ე სტატიის საფუძველზე ფედერაციას ასევე აქვს უფლება ფედერაციისა და მიწების საერთო ინტერესების შესაბამისად მიწების საჯარო სამსახურებში და სხვა საჯარო სამართლის კორპორაციებში მომუშავე პირების სამართლებრივი მდგომარეობის საკითხების მოსაწესრიგებლად გამოსცეს ფუძემდებლური დებულებები.

კონსტიტუციის 72-ე სტატიის შესაბამისად ფედერაციისა და მიწების ერთობლივ კომპეტენციაშია კონკურენციული კანონმდებლობის სფეროს მიკუთვნებული ისეთი საკითხების გადაწყვეტა, რომლებიც უკავშირდება საჯარო მოსამსახურეთა შენახვასა და მათ შრომის ანაზღაურებას. ასეთ საკითხებზე ფედერაციის კანონის მიღებას ასევე სჭირდება ბუნდესრატის თანხმობა (კონსტიტუციის 74ა სტატია).

გერმანიაში არსებობს კანონები და ფედერაციის მთავრობის დადგენილებები, რომლებიც არეგულირებენ ცალკეული კატეგორიის საჯარო მოსამსახურეთა უფლება-მოვალეობებს. მაგალითად: სოციალური კოდექსი, ფედერალური დახმარების სახელმწიფო მოსამსახურეთა შესახებ ფედერაციის კანონი, ფედერაციის კანონები დედობის დაცვის, აღზრდისათვის გამოყოფილი სახსრების, ინვალიდობის, მშრომელი ახალგაზრდობის დაცვის, შრომის ანაზღაურების, სახელმწიფო მოსამსახურეთა დაზღვევის, ფედერალურ მოსამსახურეთა მიერ მგზავრობისათვის გაწეული ხარჯების ანაზღაურების, გერმანიის ფედერალური რკინიგზის, გერმანიის ფედერალური ფოსტის შესახებ და სხვ.

„სახელმწიფო მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საერთო კანონი (ტექსტში შემდგომში – საერთო კანონი) აქვს შემდეგი სტრუქტურა:

თავი I. დებულებანი მიწების კანონმდებლობისათვის.

ნაწილი პირველი. სამსახურებრივი ურთიერთობანი;

ნაწილი მეორე. მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობა;

ნაწილი მესამე. საკადრო საქმისწარმოება;

ნაწილი მეოთხე – ამოღებულია;

ნაწილი მეხუთე. მოსამსახურეთა განსაკუთრებული ჯგუფები.  
თავი II. უშუალოდ და ერთიან მთლიანობაში მოქმედი დე-  
ბულებანი (ზოგად დებულებებთან ერთად აქ შედის ნორმები, რომ-  
ლებიც აწესრიგებენ სახელმწიფო ორგანოს რეორგანიზაციის პირობებ-  
ში მოსამსახურეთა სამართლებრივ მდგომარეობას და მათ სამართ-  
ლებრივ დაცვას).

თავი III. ზოგადი დასკვნითი დებულებანი.

„ფედერალურ სახელმწიფო მოსამსახურეთა შესახებ“ კანონის  
ახალი რედაქცია შემდგენიანი სტრუქტურისაა:

ნაწილი პირველი. შესავალი დებულებანი;

ნაწილი მეორე. სამსახურებრივი ურთიერთობანი;

ნაწილი მესამე. მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობა;

ნაწილი მეოთხე. კადრების ხელმძღვანელობა;

ნაწილი მეხუთე – ამოღებულია;

ნაწილი მეექვსე. გასაჩივრების წესი და სამართლებრივი დაცვა;

ნაწილი მეშვიდე. ბუნდესტაგის, ბუნდესრატისა და ფედერალური  
კონსტიტუციური სასამართლოს მოსამსახურენი;

ნაწილი მე-7ა. უმაღლესი სასწავლებლების ხელმძღვანელები,  
პროფესორები და ასისტენტები;

ნაწილი მერვე. საპატიო მოსამსახურეები;

ნაწილი მეცხრე. გარდამავალი და დასკვნითი დებულებანი.

### • სახელმწიფო სამსახურის სტრუქტურა

„სახელმწიფო მოსამსახურის“ ცნება

„ფედერალურ სახელმწიფო მოსამსახურეთა შესახებ“ კანონის  
შესაბამისად ფედერალური მოსამსახურე არის პირი, რომელიც ფედ-  
ერაციასთან ან ფედერაციის უშუალო დაქვემდებარების „საჯარო  
სამართლის კორპორაციასა, დაწესებულებასა ან ორგანიზაციასთან“  
„იმყოფება სამსახურისა და ერთგულების საჯარო-სამართლებრივ  
ურთიერთობაში.“ მოსამსახურე, რომელიც ექვემდებარება უშუალოდ  
ფედერაციას, იწოდება ფედერალურ მოსამსახურედ, ხოლო ის მო-  
სამსახურე, რომელიც მსახურობს ფედერაციას დაქვემდებარებულ  
საჯარო სამართლის კორპორაციაში – ირიბ ფედერალურ მოსამ-  
სახურედ.



გერმანიის კანონმდებლობით საჯარო სამსახურის უფროსად მიიჩნევა ის პირი, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება დაქვემდებარებულ მოსამსახურეთა პირადი საკითხების შესახებ.

უშუალო უფროსად მიიჩნევა პირი, რომელიც უფლებამოსილია დაქვემდებარებულ მოსამსახურეებს სამსახურის საქმეებთან დაკავშირებით მისცეს დავალებები და განკარგულებები. უშუალო უფროსი ასევე ახორციელებს სამსახურებრივ ზედამხედველობასაც.

ძალზე იშვიათია, როდესაც უშუალოდ კანონი ადგენს სამსახურის უფროსისა და უშუალო უფროსის ვინაობას. ეს ძირითადად განისაზღვრება საჯარო-სამართლებრივი მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურით; თუ სამსახურის უფროსი განსაზღვრული არ არის, მაშინ მის უფლებამოსილებას ახორციელებს კომპეტენტური ფედერალური ინსტანცია.

უშუალო უფროსის უფლებამოსილებას განეკუთვნება:

— პერსონალთან მუშაობის საკითხების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება;

— სამსახურებრივი დაწინაურების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება;

— მორიგ და რიგგარეშე შვებულებაში მოსამსახურის გაშვება ან შვებულებაზე უარის თქმა;

— თანხმობის მიცემა სამსახურიდან გათავისუფლებაზე;

— სამსახურებრივ საქმეებზე ჩვენების მიცემის ნებართვა;

— ნებართვა შეთავსებით სხვა სამუშაოზე;

— ოფიციალური დოკუმენტების გამოცემა;

— მოსამსახურის დროებითი და საბოლოო გადადგომის შესახებ თანხმობის მიცემა;

— დაკავებულ თანამდებობასთან შეუთავსებლობის ფაქტის დადგენა;

— სამსახურებრივი დოკუმენტების გაცემა;

— სამსახურებრივი საქმიანობიდან ჩამოშორება;

— ლისციპლინურ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება.

სახელმწიფო მოსამსახურე თანამდებობაზე ინიშნება:

— მუდმივად;

— დროებით, თუ მისი საქმიანობის ვადა განსაზღვრულია;

— მოსამზადებელ სამსახურში მომზადების ვადით;

— გამოსაცდელი ვადით, თუ მოსამსახურეს მუდმივი სამსახუ-

რისათვის კანონის შესაბამისად სჭირდება გამოსაცდელი ვადა.

სახელმწიფო მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია

თანამდებობათა კლასიფიკაციას ადგენს „ფედერაციაში სახელმწიფო სამსახურის გავლის შესახებ დებულება“. სამსახურებრივი კარიერა მთლიანობაში მოიცავს ერთი პროფესიული მიმართულების ყველა თანამდებობრივ საფეხურს, რომლის დაკავებასაც სჭირდება ერთნაირი პროფესიული მომზადება და განათლების დონე. თანამდებობრივ საფეხურად მიიჩნევა აგრეთვე მოსამზადებელი სამსახური და გამოსაცდელი ვადაც.

საერთო კანონი ადგენს სახელმწიფო მოსამსახურეთა თანამდებობის ოთხ სახეობას (ანუ ოთხ რანგს), ესენია:

- დაბალი დონე (უბრალო სამსახური);
- საშუალო დონე (საშუალო სამსახური);
- მაღალი დონე (საპასუხისმგებლო სამსახური);
- უმაღლესი დონე (უმაღლესი სამსახური).

თითოეული ამ ოთხი დონის თანამდებობის მიხედვით მოსამსახურეს ენიჭება შესაბამისი რანგი.

- **სახელმწიფო სამსახურში მიღება, დაწინაურება, გათავისუფლება**

მოდერნიზაცია სახელმწიფო სამსახურში თანამდებობის დასაკავებლად

სახელმწიფო სამსახურში შესასვლელად გერმანიის კანონმდებლობა აწესებს შემდეგ ძირითად მოთხოვნებს:

– სახელმწიფო სამსახურში მიიღება გერმანიის მოქალაქე (კონსტიტუციის 116 სტატიის შინაარსის შესაბამისად);

– სახელმწიფო სამსახურში თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელია კანდიდატის გარანტია, რომ იგი კონსტიტუციის სულისკვეთების შესაბამისად ყოველმხრივ დაუჭერს მხარს თავისუფალ დემოკრატიულ წესწყობილებას;

– სახელმწიფო სამსახურში თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელია მომზადების სპეციალური დონე.

„ფედერალურ სახელმწიფო მოსამსახურეთა შესახებ“ კანონი

უშვებს ამ საერთო მოთხოვნებიდან გამონაკლისსაც. მაგალითად, უმაღლეს სასწავლებლებში თანამდებობებზე შეიძლება დაინიშნოს არა მარტო გერმანიის, არამედ უცხო ქვეყნის მოქალაქეც.

გერმანიის კანონმდებლობა საკმარისად დაწვრილებით ადგენს სახელმწიფო სამსახურში შესვლის წესს.

სახელმწიფო სამსახურში არსებული ვაკანსიების შესახებ პრეტენდენტებისათვის შეტყობინება ხორციელდება სპეციალური ბეჭვდითი გამოცემების მეშვეობით. პრეტენდენტთა შერჩევა ხდება მათი სამსახურთან შესაბამისობის, უნარისა და პროფესიული მომზადების დონის საფუძველზე. მხედველობაში არ მიიღება პრეტენდენტის ეთნიკური ან სოციალური წარმოშობა, სქესი, აღმსარებლობა, პოლიტიკური შეხედულებანი და სხვ.

პრეტენდენტის სახელმწიფო სამსახურისათვის მზადყოფნა განისაზღვრება სპეციალური გამოცდების ჩაბარების შედეგად.

32 წლის ასაკამდე სახელმწიფო თანამდებობის დასაკავებლად სავალდებულოა გამოსაცდელი ვადა.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო სამსახურის დაწყება დაიშვება მხოლოდ სამსახურებრივი კარიერის საწყის თანამდებობაზე დანიშნით.

### თანამდებობაზე დანიშვნის პროცედურა

ფედერალური სახელმწიფო მოსამსახურე თანამდებობაზე ინიშნება ფედერალური პრეზიდენტის ან შესაბამისი უფლებამოსილი ინსტანციის მიერ. თანამდებობაზე დანიშვნა შეიძლება გაუქმდეს, თუ დადასტურდა პრეტენდენტის მიერ თანამდებობის პირის მოტყუების ან მოსყიდვის, აგრეთვე წარსულში მძიმე დანაშაულის ჩადენის ფაქტი.

სახელმწიფო მოსამსახურის მიერ თანამდებობის დაკავებად მიიჩნევა მისთვის დანიშვნის სიგელის გადაცემა. დანიშვნის სიგელი შეიცავს შემდეგ რეკვიზიტებს:

— სამსახურებრივ ურთიერთობათა დასაბუთებისათვის — სიტყვებს: „მოიწვევა სამსახურებრივი ურთიერთობების დასამყარებლად“ (შემდგომ მიეთითება სამსახურებრივ ურთიერთობათა სახე — „მუდმივად“, „გამოსაცდელი ვადით“, „დროებით“, „საპატიო მოსამსახურის ხარისხში“);

— სამსახურებრივ ურთიერთობათა ხასიათის შეცვლისას —

სიტყვებს, რომლებიც გამოხატავენ დამყარებულ სამსახურებრივ ურთიერთობას;

– თანამდებობაზე დანიშნისას – თანამდებობის დასახელებას.

– თუ დანიშნის სიგელს არა აქვს კანონმდებლობით დადგენილი ფორმა, იგი მიიჩნევა ბათილად.

პროფესიული შესაბამისობის დასადასტურებლად მოსამსახურეს ეძლევა შესაძლებლობა გაიაროს გამოსაცდელი ვადა, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს 5 წელს.

თანამდებობაზე მუდმივად დანიშვნა შეიძლება მოხდეს მხოლოდ გამოსაცდელი ვადის წარმატებით გავლის შემთხვევაში, თუ მოსამსახურეს შეუსრულდა 27 წელი.

შესაბამისი რანგის თანამდებობის დასაკავებლად გერმანიის კანონმდებლობა ადგენს შემდეგ სპეციალურ პირობებს.

ა) დაბალი დონის თანამდებობის დასაკავებლად:

– ზოგადსაგანმანათლებლო საშუალო სკოლის ან განათლების საშუალო დონედ მიჩნეული სხვა საგანმანათლებლო დაწესებულების წარმატებით დამთავრება, თანამდებობის დასაკავებლად მოსამზადებელი პრაქტიკის გავლა.

ბ) საშუალო დონის თანამდებობის დასაკავებლად:

– რეალური სასწავლების წარმატებით დასრულება;

– თანამდებობის დასაკავებლად ერთწლიანი მოსამზადებელი პრაქტიკის გავლა;

– საკვლელო ფიკაციო გამოცდის წარმატებით ჩაბარება.

გ) მაღალი დონის თანამდებობის დასაკავებლად:

– უმაღლეს სასწავლებელში მისაღებად სავალდებულო ზოგადი განათლების დონე;

– თანამდებობის დასაკავებლად 3-წლიანი მოსამზადებელი პრაქტიკის გავლა;

– თანამდებობის დაკავების უფლების მისაღებად გამოცდის ჩაბარება.

დ) უმაღლესი თანამდებობის დასაკავებლად:

– უმაღლესი სასწავლებლის დამთავრება, თანამდებობის დასაკავებლად სულ მცირე 2-წლიანი პრაქტიკის გავლა;

– თანამდებობის დაკავების უფლების მისაღებად გამოცდის ჩაბარება.

გარდა ამისა, ადმინისტრაციული თანამდებობის დასაკავებლად

სავალდებულოა იურიდიულ მეცნიერებათა (კერძო ან საჯარო სამართლის) ცოდნა, რომელიც ფასდება სპეციალური გამოცდით.

### სამსახურებრივი კარიერის გავლა

როგორც აღვნიშნეთ, გერმანიის კანონმდებლობით სახელმწიფო სამსახურში მიღება შესაძლებელია მხოლოდ „ფედერაციაში სახელმწიფო სამსახურის გავლის შესახებ დებულებით“ განსაზღვრული დაბალი დონის (უბრალო სამსახურის) საწყის თანამდებობაზე. სამსახურის გავლა გულისხმობს ერთი და იგივე პროფესიული მიმართულების ყველა თანამდებობის დაკავების შესაძლებლობას, თუ კანდიდატი შესაბამის პირობებს დააკმაყოფილებს.

სამსახურებრივი დაწინაურება მოიცავს მოსამზადებელ სამსახურს და გამოსაცდელ ვადასაც. კანონით განსაზღვრული გამოსაცდელი ვადის გავლამდე, რაც მინიმუმ ერთი წელი გრძელდება, მოსამსახურე არ შეიძლება დაწინაურდეს. დაწინაურებისათვის აგრეთვე აუცილებელია ე.წ. გადასაყვანი გამოცდის ჩაბარებაც.

ამრიგად, გერმანიის საჯარო სამსახური მიეკუთვნება ე.წ. კარიერულ მოდელს, რომლის დროსაც სამსახურში მიღება ხდება მხოლოდ საწყის, დაბალ თანამდებობაზე, რის შემდეგაც მოსამსახურე წაყენებული მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაში ავტომატურად, თანამიმდევრულად გადის სამსახურებრივი კარიერის თანამდებობრივ საფეხურებს.

სამსახურის გავლისათვის პასუხისმგებელი შესაბამისი ინსტანცია საკადრო საქმის ფედერალურ კომიტეტთან ერთად შეიმუშავებს და გამოსცემს სპეციალურ წესებს, რის შესაბამისადაც ღვინდება საჯარო თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელი საგანმანათლებლო ცენზი და გამოცდის ჩატარებისას მოსამსახურისათვის წაყენებული მოთხოვნების ხასიათი და მოცულობა.

დაბალი დონის მოსამზადებელი სამსახური გრძელდება 6 თვე, ხოლო გამოსაცდელი ვადა – 1 წელი (ეს ვადა შესაძლოა გაგრძელდეს).

საშუალო დონის მოსამზადებელი სამსახური გრძელდება სულ ცოტა ერთი წელი. ამის შემდეგ მოსამსახურე აბარებს თანამდებობრივ გამოცდას და ორი წლის გამოსაცდელი ვადის გავლის შემდეგ ინიშნება თანამდებობაზე. გამოსაცდელი ვადა შეიძლება შემცირდეს წელიწადნახევრამდე, თუ კანდიდატმა გამოცდაზე მიიღო საშუა-

ლოზე მაღალი შეფასება.

მაღალი დონის თანამდებობის დასაკავებლად მოსამზადებელი სამსახური გრძელდება სულ ცოტა სამი წელი. ამის შემდეგ კანდიდატი აბარებს თანამდებობრივ გამოცდას, მისი წარმატებით ჩაბარების შემთხვევაში მოსამსახურე ვადის გამოსაცდელ ვადას — 2 წლისა და 6 თვის განმავლობაში. ამასთან, საშუალო დონის მოსამსახურე, რომელმაც არანაკლებ 4 წელი იმსახურა, შესაძლოა გადაყვანილ იქნეს მაღალ თანამდებობაზე. ასეთ დროს სამსახურებრივ მოვალეობათა გაცნობა სულ ცოტა 3 წლის განმავლობაში გრძელდება, რის შემდეგაც მოსამსახურე აბარებს გადასაყვან გამოცდას.

ერთი პროფესიული მიმართულების უმაღლესი თანამდებობის დასაკავებლად კანდიდატი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ პირობებს: პირადი თვისებებით უნდა შეესაბამებოდეს დასაკავებელ უმაღლეს თანამდებობას, უნდა ჰქონდეს არანაკლებ 15 წლის ნამსახურობის სტაჟი, არ უნდა იყოს 40 წელზე ნაკლები და 58 წელზე მეტი ასაკის, გავლილი უნდა ჰქონდეს სამსახურებრივი კარიერის დაბალი, საშუალო და მაღალი თანამდებობები. ასეთ შემთხვევაში კანდიდატი სამი წლის განმავლობაში ეცნობა ახალ თანამდებობრივ მოვალეობებს, რის შემდეგაც აბარებს გადასაყვან გამოცდას.

კანონმდებლობით ასევე მკაფიოდ არის მოწესრიგებული მოსამსახურის დროებითი ან მუდმივი გადაყვანა სხვა უწყებაში. მოსამსახურე დროებით შეიძლება მივლინებულ იქნეს სხვა დაწესებულებაში ისეთ სამუშაოზე, რომელიც მის მიერ დაკავებულ მუდმივ თანამდებობას შეესაბამება. გადაყვანისათვის საჭიროა მოსამსახურის თანხმობა, თუ მივლინება ერთ წელზე მეტ ხანს, ან გამოსაცდელი ვადით დანიშნული მოსამსახურისათვის — 2 წელზე მეტ ხანს გრძელდება.

მოსამსახურე მუდმივად შეიძლება იქნეს გადაყვანილი შესაბამის თანამდებობაზე სხვა დაწესებულებაში პირადი განცხადების ან სამსახურებრივი აუცილებლობის შემთხვევაში. სხვა უწყებაში მოსამსახურის გადაყვანა დაიშვება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მას უნარჩუნდება დაკავებული თანამდებობრივი რანგი და ძირითადი ხელფასი.

სამსახურის ლიკვიდაციის, სტრუქტურული რეორგანიზაციის ან უწყებათა გაერთიანების შემთხვევაში მოხელეთა გადაყვანა ახალ,

ტოლმნიშვნელოვან თანამდებობაზე დაიშვება მოხელის თანხმობის გარეშეც.

• სამსახურებრივი ურთიერთობის შეწყვეტა

გერმანიის კანონმდებლობით სამსახურებრივ ურთიერთობათა შეწყვეტა ხორციელდება: სამსახურიდან დათხოვნის, დისციპლინური სასჯელით თანამდებობიდან ჩამოშორების და მოსამსახურის პენსიაზე გასვლის შემთხვევებში.

მოსამსახურეს სამსახურიდან ითხოვენ შემდეგ შემთხვევებში, თუ:

- უარს ამბობს სამსახურებრივი ფიცის დადებაზე;
- ვერ ასრულებს სამსახურებრივ მოვალეობას;
- წერილობით ითხოვს სამსახურიდან დათხოვნას;
- მიაღწია საჯარო სამსახურის ზღვრულ ასაკს;
- დაკარგა გერმანიის მოქალაქეობა;
- უფროსის თანხმობის გარეშე შეიცვალა საცხოვრებელი ადგილი, რის გამოც ხელი ეშლება სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებას.

პირს სახელმწიფო მოსამსახურის უფლება ჩამოერთმევა შემდეგ შემთხვევებში:

- ისეთი დანაშაულის ჩადენისას, რომელიც ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას ერთი წლით ან მეტი ვადით;
- მშვიდობის წინააღმდეგ მიმართული სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებისას;
- სამშობლოს ღალატისას;
- ქვეყნის უსაფრთხოებისათვის ზიანის მიყენებისას.

საჯარო სამსახურის ზღვრული ასაკი განსაზღვრულია კანონმდებლობით და არის 65 წელი. ზღვრული ასაკი შეიძლება გაიზარდოს 68 წლამდე.

მოსამსახურე პენსიაზე გადის იმ შემთხვევაშიც, თუ ფიზიკური ან სულიერი მდგომარეობის გამო აღარ შეუძლია სამსახურებრივ მოვალეობათა განხორციელება. პენსიაზე მოსამსახურე შეიძლება გავიდეს საკუთარი სურვილითაც, თუ მან მიაღწია 62 წელს, ან ინვალიდია.

## • სახელმწიფო მოსამსახურის სამართლებრივი სტატუსი

### სახელმწიფო მოსამსახურის მოვალეობა

სახელმწიფო მოსამსახურე მთელი თავისი არსით უნდა იყოს გერმანიის კონსტიტუციით განსაზღვრული დემოკრატიული საზოგადოებრივი წყობისადმი ერთგული და თავდაუზოგავად ემსახუროს მას. პოლიტიკური საქმიანობისას იგი ვალდებულია იყოს თავშეკავებული იმ ხარისხით, რასაც მისგან ითხოვს სამსახურებრივი მდგომარეობა.

სახელმწიფო მოსამსახურე ვალდებულია თავდადებულად, უანგაროდ და კეთილსინდისიერად ასრულებდეს პროფესიულ სამსახურებრივ მოვალეობას. მისი ქცევა სამსახურში და სამსახურის გარეთ ზიანს არ უნდა აყენებდეს სახელმწიფო სამსახურის და საჯარო მოსამსახურის ღირსებას. მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი უფროსის განკარგულებანი და ზოგადი დირექტივები, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც მოსამსახურე განსაკუთრებული საკანონმდებლო მოთხოვნების საფუძველზე არ არის დამოკიდებული უფროსის განკარგულებებზე და უშუალოდ ექვემდებარება კანონს.

მოსამსახურე პირადად აგებს პასუხს თავისი მოქმედების მართლზომიერებისათვის. სამსახურებრივ დავალებათა შესრულებისას, ამ დავალებათა მართლზომიერების თაობაზე დაეჭვების შემთხვევაში, იგი დაუყოვნებლივ ატყობინებს უშუალო უფროსს. თუ განკარგულება დავალების შესრულების შესახებ უცვლელი დარჩება და ეჭვი არ გაიფანტება, მოსამსახურე ვალდებულია მიმართოს ზემდგომ თანამდებობის პირს. თუ ზემდგომმა თანამდებობის პირმაც წერილობით დაადასტურა განკარგულება, მაშინ მოსამსახურე ასრულებს შესაბამის დავალებას და თავისუფლდება პირადი პასუხისმგებლობისაგან დავალების არამართლზომიერების შემთხვევაშიც.

ყოველი მოსამსახურე ვალდებულია სამსახურში შესვლისას დადოს შემდეგი ფიცი: „ფიციკავ დავიცვა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი და გერმანიაში მოქმედი ყველა კანონი, კეთილსინდისიერად შევასრულო სამსახურებრივი მოვალეობა. ღმერთი იყოს ამ საქმეში ჩემი შემწე.“ რელიგიური შეხედულების შესაბამისად კანდიდატს უფლება აქვს ფიცის დადებისას არ



წარმოთქვას სიტყვები „ღმერთი იყოს ამ საქმეში ჩემი შემწე“.

სახელმწიფო სამსახურის აქტუალური პრობლემა სამსახურებრივი საიდუმლოს შენახვა. მოსამსახურეს სამსახურის ვადის გავლის შემდეგაც ეკრძალება გაამჟღავნოს ის საიდუმლო მონაცემები და ფაქტები, რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა სამსახურებრივი საქმიანობის დროს. ნებართვის გარეშე მოსამსახურეს უფლება არა აქვს სასამართლოში ან სასამართლოს გარეშეც მისცეს ჩვენება ან გააკეთოს განცხადება საიდუმლოდ მიჩნეულ ინფორმაციასთან დაკავშირებით. ასეთ ნებართვას იძლევა სამსახურის უფროსი, თუ სამსახურებრივი ურთიერთობა შეწყვეტილია, ის უფროსი, რომელსაც მოსამსახურესთან სამსახურებრივი ურთიერთობისას ეკავა შესაბამისი თანამდებობა. პრესისათვის ინფორმაციის მიწოდება დაშვებულია მხოლოდ დაწესებულების ხელმძღვანელობის ან სპეციალურად ამ მიზნით მომუშავე მოსამსახურის მიერ. შვედეთში, კანონი მოსამსახურეს ავალდებულებს განაცხადოს სისხლის სამართლის წესით დასჯად ისეთ მოქმედებათა შესახებ, რომელიც საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს ან მისი მოქალაქეების უსაფრთხოებას. ასეთი უშუალო საფრთხის შექმნის შემთხვევაში მოსამსახურე ვალდებულია ყველა კანონიერი ზომა გამოიყენოს ამ საფრთხის თავიდან ასაცილებლად.

მოსამსახურის მიმართ გაზრდილი მოთხოვნები და შეზღუდვები გერმანიაში კომპენსირდება შესაბამისი გასამრჯელოთი, აგრეთვე სამუშაო ადგილის სტაბილურობის, სამსახურებრივი კარიერის გაწევისა და მოსამსახურის, აგრეთვე მისი ოჯახის წევრებისათვის ღირსეული ცხოვრების პირობების გარანტიით.

საჯარო მოსამსახურეს ნებისმიერი სხვა ანაზღაურებადი სამუშაოს შესასრულებლად აუცილებლად ესაჭიროება შესაბამისი ზემდგომი ინსტანციის თანხმობა. ასეთი თანხმობა საჭირო არ არის მეურვის, უფლებების განხორციელებისას, ავადმყოფის და ინვალიდის მოვლის, ანდერძის აღსრულების, საკუთარი ქონების მართვის ან ისეთი საქმიანობის განხორციელების დროს, რომელიც სწავლებას ან სამეცნიერო მოღვაწეობას უკავშირდება, საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება პირადად ან ნდობით აღჭურვილი პირის მეშვეობით მისდოს სამეწარმეო საქმიანობას.

სამსახურის შეთავსების თაობაზე დაწვრილებით დებულებებს გამოსცემს ფედერალური მთავრობა. ამ დებულებებით განისაზღვრება

რა საქმიანობაა მიჩნეული სახელმწიფო ან მასთან გათანაბრებულ სამსახურად, შეუძლია თუ არა მოსამსახურეს ეკავოს რაიმე სხვა თანამდებობა, რა საქმიანობის განსახორციელებლად და რა სახის ნებართვაა საჭირო, რა ითვლება დამხმარე საქმიანობად და სხვ. მაგალითად, ფედერალური მთავრობის 1987 წლის 12 ნოემბრის დადგენილებით დამხმარე საქმიანობად მიიჩნევა ფედერალური და სამხედრო მოსამსახურის ნებისმიერი საქმიანობა ფედერაციის, მიწის ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სასარგებლოდ, რომელიც არ შედის ძირითად თანამდებობრივ მოვალეობაში, მიუხედავად იმისა, ეს საქმიანობა ხორციელდება სამუშაო ადგილზე, თუ მის გარეთ. დამხმარე საქმიანობას უტოლდება საქმიანობა დაწესებულებასა და საწარმოში, რომლის ძირითადი კაპიტალი საჯარო მესაკუთრეს ეკუთვნის.

დამხმარე საქმიანობა ნებადართულია, თუ შესაბამისი მოვალეობა მოსამსახურეს არ ეკისრება ძირითად სამსახურში. დამხმარე საქმიანობა უნდა განხორციელდეს მთავრობის მიერ დადგენილი წესით გაცემული ნებართვის საფუძველზე და, როგორც წესი, უსასყიდლოდ.

მოსამსახურეს ევალება სამსახურებრივი აუცილებლობის შემთხვევაში შეასრულოს ზეგანაკვეთური სამუშაო. თუ იგი აღმატებათვეში 5 საათს, მოსამსახურეს ეძლევა დამატებითი გასამრჯელო.

### სახელმწიფო მოსამსახურის უფლება

გერმანიის კანონმდებლობისათვის სამსახურებრივი ურთიერთობის რეგლამენტაციით დამახასიათებელია მოსამსახურეების უფლება-მოვალეობათა ერთიანობა.

მოსამსახურეს აქვს უზრუნველყოფისა და დაცვის უფლება. სამსახურის უფროსი ვალდებულია ზრუნავდეს მოსამსახურისა და მისი ოჯახის წევრების კეთილდღეობაზე, აგრეთვე დაიცვას საქმიანობის პერიოდში.

სახელმწიფო მოსამსახურეს აქვს დაკავებული თანამდებობის სამსახურებრივი სახელდების უფლება, თანამდებობის დასახელება განისაზღვრება ფედერალური პრეზიდენტის ან უფლებამოსილი ინსტანციის მიერ. გარდა თანამდებობის სახელდებისა, მოსამსახურეს აქვს წოდებისა და სამეცნიერო ხარისხის მიღების უფლება; თანამდებობის დასახელებას, წოდებასა და სამეცნიერო ხარისხს ის

ინარჩუნებს პენსიაზე გასვლის შემდეგაც.

თანამდებობრივი სარგოები განისაზღვრება „ფედერალური სახელმწიფო მოსამსახურეების თანამდებობრივი სარგოს შესახებ კანონით“. თანამდებობრივი სარგო შედგება ძირითადი ხელფასის, ადგილობრივი დანამატის, თანამდებობრივი დანამატის და რიგი სხვა დანამატებისაგან.

თანამდებობრივ ანაზღაურებასთან დაკავშირებული საკითხები ერთიანი სამართლებრივი საფუძვლებით წესრიგდება და ეს ფუძემდებლური ნორმები შეეხება ფედერაციის, მიწებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის, აგრეთვე საჯარო სამართლის სუბიექტებში მომუშავე მოსამსახურეების შრომის ანაზღაურებას. მიწებისათვის დამახასიათებელი თავისებურებანი მხედველობაში მიიღება მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში.

საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების კონსტიტუციური საფუძველია „შენახვის პრინციპი“. ანაზღაურება უნდა იყოს არა მარტო დაკავებული თანამდებობის შესაბამისი, არამედ იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ მოსამსახურემ მთლიანად მიუძღვნას თავი სამუშაოს.

საჯარო მოსამსახურე გარანტირებულია სოციალური უზრუნველყოფით. მათ შორის იგულისხმება: საპენსიო უზრუნველყოფა და მატერიალური დახმარება, რომელსაც გადაუხდიან ოჯახს მოსამსახურის სიკვდილის, დაკარგვის, უბედური შემთხვევის, განსაკუთრებულ ასაკობრივ ჯგუფში გადასვლასთან დაკავშირებით. პენსიაზე გასვლის ზღვრული ასაკია 65 წელი.

საჯარო მოსამსახურისათვის ასევე გარანტირებულია მგზავრობისა და სამსახურებრივ მოვალეობათა გამო საცხოვრებელი ადგილის შეცვლასთან დაკავშირებული ხარჯის ანაზღაურება.

მოსამსახურეს აქვს ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების უფლება. სპეციალური ნორმებით წესრიგდება ფედერალური, აგრეთვე საზღვარგარეთ მივლინებული მოსამსახურის შვებულების საკითხი.

ფედერალური მოსამსახურის განსაკუთრებული შვებულების შესახებ ინსტრუქცია აწესრიგებს მისთვის პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობის მისაღებად, კვალიფიკაციის ასამაღლებლად და სხვა სპეციალური მიზნებით შვებულებით სარგებლობის საკითხს.

მოსამსახურეს ანაზღაურებადი შვებულების მიღების უფლება

აქვს არჩევნებსა და რეფერენდუმებში მონაწილეობის მისაღებად, პარლამენტის წევრის ადგილისათვის საარჩევნო კამპანიის საწარმოებლად, აგრეთვე საპატიო (მაგალითად, სასამართლოში ნაფიცი მსაჯულის) მოვალეობათა შესასრულებლად.

მოსამსახურეს შევსება შეიძლება მიეცეს აგრეთვე პირადი პროფესიული, სახელმწიფო-პოლიტიკური, რელიგიური და სპორტული მიზნების განსახორციელებლადაც, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება სამსახურის ინტერესებს. შესაძლებელია შევსულების მიღება ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობაში მონაწილეობის მისაღებადაც.

საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს გაეცნოს თავის პირად საქმეს, აგრეთვე ინფორმაციას მასზე საჩივრების, ხელმძღვანელის უარყოფითი დასკვნების შესახებ პირად საქმეში ოფიციალურად შეტანამდე.

მოსამსახურეს აქვს უფლება თავისუფლად შევიდეს პროფესიულ კავშირებში და შეუზღუდავად მონაწილეობდეს მათ საქმიანობაში.

მოსამსახურეს შეუძლია მოითხოვოს ცნობა სამსახურის ადგილიდან. ცნობა გაიცემა უშუალო უფროსის მიერ და მასში მოსამსახურის სურვილისამებრ აღინიშნება ნებისმიერი ინფორმაცია დაკავებული თანამდებობის, სამსახურებრივი კარიერის გავლის, სამსახურებრივი მიღწევებისა და გასამრჯელოს შესახებ.

### სახელმწიფო მოსამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო მოსამსახურის მიერ მოვალეობათა შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში, მისი პასუხისმგებლობა განისაზღვრება „ფედერალური დისციპლინური წესდებით“. ამასთან, დისციპლინური პასუხისმგებლობა მოსამსახურეს დაეკისრება, თუ ამავე წესდებით დადგენილი დისციპლინური წარმოებით დადასტურებულია მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი გადაცდომის ფაქტი.

დისციპლინური პასუხისმგებლობა მოსამსახურეს დაეკისრება სამსახურის გარეთ ჩადენილი ისეთი მოქმედებისათვისაც, რომელიც ხელყოფს სამსახურის ინტერესებს და გაუღენას იქონიებს „მისი თანამდებობის მიმართ ნდობასა და პატივისცემაზე“.

„ფედერალური დისციპლინური წესდებით“ დეტალურად არის

დადგენილი დისციპლინური პროცესის — მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხის დასმის, სამსახურებრივი გადაცდომის ფაქტის დადგენისა და შეფასების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების წესები და პროცედურები. ამასთან, რიგ შემთხვევებში (მაგალითად, სამსახურის გაცდენის გამო სამსახურიდან დათხოვნის შემთხვევა), მოსამსახურის პასუხისმგებლობას უშუალოდ განსაზღვრავს კანონი.

დისციპლინური საქმისწარმოების ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია „კეთილგანწყობის პრინციპი“, რაც გულისხმობს უშუალო უფროსის ან ზემდგომი ინსტანციის პრეროგატივას — გადაწყვიტოს ან თავი შეიკავოს მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ამა თუ იმ ზომის გამოყენებისაგან. ამ შემთხვევაში გათვალისწინებული უნდა იქნეს არა მხოლოდ მოსამსახურის მიერ ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის ხასიათი და სიმძიმე, არამედ მოსამსახურის პიროვნება, მისი საქმიანობა, სამსახურში და მის გარეთ ყოფაქცევა.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად კანონმდებლობის შესაბამისად გამოიყენება:

- საყვედური;
- ფულადი ჯარიმა;
- ხელფასის დაქვითვა;
- დაბალანაზღაურებად სამუშაოზე გადაყვანა;
- სამსახურიდან დათხოვნა;
- საპენსიო უზრუნველყოფის შემცირება;
- უარის თქმა საპენსიო უზრუნველყოფაზე.

საყვედური შეიძლება მოსამსახურეს გამოუცხადოს უშუალო უფროსმა, ფულადი ჯარიმა შესაძლოა დააკისროს უშუალო უფროსმა ან ზემდგომმა ინსტანციამ. სხვა, გაცილებით სერიოზული დისციპლინური სასჯელი მოსამსახურეს შესაძლოა დააკისროს მხოლოდ სპეციალურმა დისციპლინურმა მოსამართლემ ოფიციალური პროცესის შედეგად გამოტანილი გადაწყვეტილებით.

დისციპლინური პროცესის ინიცირება ხდება უფლებამოსილი თანამდებობის პირის წერილობითი განკარგულებით. დისციპლინური პროცესი მოიცავს სამსახურებრივ გამოძიებასა და დისციპლინურ სასამართლოში საქმის სასასამართლო გარჩევას.

დისციპლინური პროცესის ინიციატორად, როგორც წესი, გამო-

დის ის ინსტანცია, რომელიც პასუხისმგებელია მოსამსახურის თანამდებობაზე დანიშნვისათვის. ეს ინსტანცია ნიშნავს გამოძიების ჩატარებაზე პასუხისმგებელ თანამდებობის პირს (გარდა შემთხვევებისა, როდესაც ფაქტებს აღარ სჭირდებათ დამატებითი გამოკვლევა), რომელიც კრებს და იძიებს საჭირო ინფორმაციას. ამასთან, მოსამსახურეს აქვს უფლება მოითხოვოს დისციპლინური საქმის აღძვრა, რომ მოიხსნას მის მიერ სამსახურებრივი გადაცდომის ჩადენის ეჭვი.

დისციპლინური სამართლის ერთგვაროვან გამოყენებას ზედამხედველობს ფედერალური პროკურორი, რომელიც პასუხისმგებელია დისციპლინური პროცესის კანონიერად წარმართვისათვის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოებისა და საზოგადოების კანონიერი ინტერესების დაცვისათვის. ფედერალურ პროკურორს შეუძლია შესაბამის ინსტანციას მოსთხოვოს მოსამსახურის წინააღმდეგ დისციპლინური პროცესის ინიცირება. ფედერალური პროკურორი თავის მხრივ ემორჩილება შინაგან საქმეთა ფედერალურ მინისტრს.

მოსამსახურეს, რომლის წინააღმდეგაც აღძრულია დისციპლინური პასუხისმგებლობის საქმე, აქვს დაცვისა და ადვოკატის აყვანის უფლება პროცესის ნებისმიერ სტადიაზე. ამ დროს ნებადართულია როგორც პროფესიონალ ადვოკატთა და უმაღლესი განათლების იურისტთა გამოყენება, ისე მოსამსახურის უფლებათა დასაცავად ადმინისტრაციულ პროცესში მოსამსახურეთა პროფკავშირების წარმომადგენლის მონაწილეობაც.

ფედერალურ დისციპლინურ სასამართლოში საქმის გარჩევისას პროცესზე დაიშვებიან მხოლოდ ადმინისტრაციული მოსამართლეები ან უმაღლესი სამსახურის მოხელეები.

ფედერაციის უმაღლესი დისციპლინური სასამართლოებია:

— მაინის ფრანკფურტის დისციპლინური სასამართლო, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას 3-წევრიანი კოლეგიების მეშვეობით. კოლეგიის წევრები არიან — თავმჯდომარე, მსაჯული უმაღლესი იურიდიული განათლებით და მსაჯული იმ განხრის პროფესიული განათლებით, რა პროფესიისაც არის მოსამსახურე, რომლის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საქმეც განიხილება;

— ბერლინის ადმინისტრაციული სასამართლო, რომელიც გადაწყვეტილებას იღებს დისციპლინურ საქმეთა სენატში სასამართლოს სამკაცციანი (თავმჯდომარე და ორი მსაჯული — უმაღლესი

სამსახურის მოსამსახურე) შემაღვენლობით.

• სახელმწიფო სამსახურის მართვა

სახელმწიფო სამსახურის ზოგად ხელმძღვანელობას ახორციელებს საკადრო საქმეთა ფედერალური კომიტეტი, რომელიც დამოუკიდებელი ორგანოა და დამოუკიდებლად აგებს პასუხს თავისი საქმიანობის კანონიერად წარმართვისათვის.

საკადრო საქმეთა ფედერალური კომიტეტი შედგება 7 მუდმივი წევრისა და 7 მოადგილისაგან. კომიტეტის მუდმივი წევრები არიან: ფედერალური აღრიცხვის პალატის თავმჯდომარე (კომიტეტის თავმჯდომარე), შინაგან საქმეთა სამინისტროს კადრების სამართლებრივი მართვის სამმართველოს უფროსი. დანარჩენ 5 მუდმივ წევრს და მოადგილეებს შინაგან საქმეთა მინისტრის წარდგინებით 4 წლის ვადით თანამდებობაზე ნიშნავს ფედერალური პრეზიდენტი. აქედან 3 მუდმივი წევრი და 3 მოადგილე უნდა წარმოადგენდნენ წამყვან პროფკავშირებს.

კომიტეტის კომპეტენციაში შედის: საჯარო სამსახურების საქმიანობასთან დაკავშირებული ზოგადი დებულებების შემუშავებაში მონაწილეობა, მოსამსახურეთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნების, გამოცდების შესახებ დებულებათა შემუშავებაში მონაწილეობა, მოსამსახურეთა იმ საჩივრების განხილვა, რომელთაც ენიჭებათ პრინციპული მნიშვნელობა, საჯარო სამსახურების საქმიანობის გაუმჯობესების საკითხების შესახებ რეკომენდაციების შემუშავება, პრეტენდენტების საჯარო თანამდებობებზე დანიშვნის ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტა.

კომიტეტი ფედერალური მთავრობის წარდგინებით იღებს გადაწყვეტილებებს სახელმწიფო სამსახურთან დაკავშირებული სხვა საკითხების შესახებ. ყველა ინსტანცია ვალდებულია კომიტეტს ყოველმხრივი დახმარება აღმოუჩინოს. კომიტეტი ვალდებულია თავისი საქმიანობის ანგარიში წარუდგინოს ფედერალურ მთავრობას.

კომიტეტის სხდომა დახურულია და მას ესწრება განსახილველი საკითხებით. დაინტერესებული ინსტანციის წარმომადგენლები. გადაწყვეტილებები მიიღება დამსწრე წევრთა უმეტესობით.

კომიტეტის გადაწყვეტილებები სავალდებულოა შესასრულე-

ბლად. კომიტეტის საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლს ახორციელებს შინაგან საქმეთა მინისტრი.

## **ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის სახელმწიფო სამსახური**

### **• კანონმდებლობა სახელმწიფო სამსახურის შესახებ**

ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკაში სახელმწიფო სამსახური რეგულირდება სამთავრობო აქტით — სახელმწიფო მოსამსახურეების შესახებ დროებითი დებულებით.

დებულება ვრცელდება სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოების ყველა რგოლის თანამშრომელზე, გარდა მუშა-მოსამსახურეებისა. შტატის ფორმირება, სახალხო მთავრობის თანამშრომელთა დანიშვნა და გადანაცვლება ხორციელდება სპეციალური სახელმწიფო კანონებისა და დადგენილებების საფუძველზე.

დებულების მიხედვით სახელმწიფო მოსამსახურე ვალდებულია: დაიცვას კონსტიტუცია, კანონები და საკანონმდებლო აქტები; სამუშაო შეასრულოს კანონის, დადგენილებებისა (იგულისხმება აქტები) და სახელმწიფო პოლიტიკის შესაბამისად; მჭიდრო კავშირი ჰქონდეს მოქალაქეებთან და გაითვალისწინოს მათი შეხედულებები, მუდმივად იყოს ხალხის სამსახურში და დაიცვას მათი ინტერესები; დაიცვას სახელმწიფო უსაფრთხოება, ღირსება და ინტერესები; შეინახოს სახელმწიფო და სამსახურებრივი საიდუმლო; იყოს სამართლიანი, პატიოსანი და უანგარო, თავგანწირვით ემსახუროს საზოგადოებას.

დებულების შესაბამისად სახელმწიფო მოსამსახურეს მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება, რომ შეასრულოს სამსახურებრივი ვალდებულება. დაუშვებელია მოსამსახურის გადაყენება თანამდებობიდან, ჩამოქვეითება, გადანაცვლება ან მისთვის ადმინისტრაციული სასჯელის დაკისრება, თუ არ არსებობს საამისო კანონიერი საფუძველი და თუ არ არის დაცული კანონით გათვალისწინებული პროცედურა; მოხელე შრომის ანაზღაურებას იღებს შრომის მიხედვით, სარგებლობს სადაზღვევო უზრუნველყოფით და სოციალური დახმარებით, უფლება აქვს გამოთქვას კრიტიკული შენიშვნები და



შემოიტანოს წინადადებები, რომლებიც უკავშირდება სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოებისა და მათი ხელმძღვანელი მუშაკების მუშაობას; აქვს კონსტიტუციითა და კანონებით დადგენილი სხვა უფლებებიც.

### • სახელმწიფო სამსახურის სტრუქტურა

ჩინეთის სასაღზო რესპუბლიკაში სახელმწიფო სამსახურის ერთიანობას უზრუნველყოფს სამსახურებრივი თანამდებობების ერთიანი კლასიფიკაცია. სახელმწიფო მოსამსახურეთა თანამდებობები დაყოფილია 15 რანგად. თანამდებობებს აფუძნებს ყველა რგოლის სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანო (სახელმწიფო საბჭო, ყველა რგოლის ადგილობრივი სახალხო მთავრობა) გარკვეული ფუნქციების, სტრუქტურებისა და შტატების საფუძველზე მიღებული შესაბამისი სახელმწიფო დადგენილებებიდან გამომდინარე. ადმინისტრაციული ორგანო შეიმუშავებს თანამდებობრივ ინსტრუქციებს, ადგენს სამსახურებრივ ვალდებულებებს, კომპეტენტურობის მოთხოვნებსა და რანგების თანამიმდევრობას, რის საფუძველზეც ხდება სახელმწიფო მოსამსახურის ჩარიცხვა, ტესტირება, სწავლება, გადამზადება და სამსახურებრივი წინსვლა.

### • სახელმწიფო სამსახურში მიღება

დებულებაში გათვალისწინებულია სახელმწიფო სამსახურში მიღების შემდეგი წესები: ვაკანტურ თანამდებობაზე კონკურსის გამოცხადება; პრეტენდენტის კომპეტენტურობის შემოწმება; ღია გამოცდა მისთვის. ვინც გაიარა შემოწმება კომპეტენტურობის თაობაზე; გამოცდა ჩაბარებულისათვის — პოლიტიკური, იდეოლოგიური და მორალური თვისებების შემოწმება. გამოცდების შედეგები წარედგინება ქალაქის სახალხო მთავრობის კადრების განყოფილებას განსახილველად და გადაწყვეტილების მისაღებად.

განსაკუთრებული მნიშვნელობის თანამდებობაზე სახელმწიფო მოსამსახურის დანიშვნას ამტკიცებს სახელმწიფო საბჭოს კადრების სამინისტრო ან პროვინციული საფეხურის სახალხო მთავრობის კადრების განყოფილება; არსებობს დანიშვნის გამარტივებული წესი

პრეტენდენტთა შეფასების სხვა მეთოდების გამოყენებით.

სახალხო მთავრობის პროვინციული რგოლისა და ზემდგომი რგოლის სამუშაო ორგანოში ჩარიცხულ სახელმწიფო მოსამსახურეს უნდა ჰქონდეს დაბალ თანამდებობაზე მუშაობის ორწლიანი გამოცდილება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მას შეუძლია დაიკავოს ეს თანამდებობა ერთი-ორი წლით. სახელმწიფო სამსახურში პირველად მიღებულმა თანამშრომელმა ერთწლიანი გამოსაცდელი ვადის პერიოდში უნდა გაიაროს სწავლების კურსი.

ღებულების შესაბამისად სახელმწიფო მოსამსახურე თანამდებობაზე ინიშნება შემდეგ შემთხვევებში:

– გამოსაცდელი ვადის პერიოდში სამსახურში პირველად მიღებული მოსამსახურის მიერ სათანადო კომპეტენტურობის გამოვლენისას;

– სხვა დაწესებულებიდან, საწარმოდან ან ორგანიზაციიდან გადაყვანისას;

– როტაციის წესით დანიშვნისას;

– დაწინაურების ან ჩამოქვეითებისას;

– თანამდებობრივი ცვლილებისას და სხვ.

სამი თაობის სისხლით ნათესავს პირდაპირი და გვერდითი ხაზით, ქმრისა და ცოლის ხაზით ახლო ნათესავს, მეუღლეს არა აქვს უფლება დაიკავოს თანამდებობა, რომელიც ერთმანეთთან უშუალო დაქვემდებარებაშია, აგრეთვე არა აქვს უფლება აწარმოოს საკონტროლო, სარევიზიო, საკადრო, საფინანსო საქმიანობა იმ დაწესებულებაში, სადაც ზემოთ ჩამოთვლილთაგან რომელიმე პირს უკავია ხელმძღვანელი თანამდებობა.

სახელმწიფო მოსამსახურე არ შეიძლება დაინიშნოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს ხელმძღვანელ თანამდებობაზე იმ რეგიონსა თუ რაიონში, საიდანაც არის წარმოშობით. გამონაკლისია ნაციონალური ავტონომიის ადგილობრივი ორგანოები.

სახელმწიფო მოსამსახურის წახალისების ან დასჯის, სწავლებისა და გადამზადების, თანამდებობიდან გადადგომის, აგრეთვე თანამდებობრივი თანრიგისა და ხელფასის მოწესრიგების იურიდიული საფუძველია ყოველწლიური შემოწმება, რომელსაც ატარებენ სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოები. ყოველწლიური შემოწმებისათვის იქმნება სპეციალური კომისიები ან ჯგუფები. მათ ხელმძღვანელობენ უწყებათა პასუხისმგებელი მუშაკები.

• სახელმწიფო მოხელის წახალისებისა და  
პასუხისმგებლობის ფორმები

დებულებით დადგენილია თანამდებობრივი დაწინაურების ან ჩამოქვეითების წესი. სახელმწიფო მოსამსახურის დაწინაურების დროს აუცილებელია კომპეტენტურობის კრიტერიუმებისა და მორალური თუ საქმიანი თვისებების შერწყმის პრინციპის დაცვა. დაწინაურებისას ყურადღება ექცევა მხოლოდ პირად ღირსებასა და სამსახურებრივ წარმატებას.

დაწინაურების დროს: მოწმდება კანდიდატის კომპეტენტურობა; განიხილება ყოველწლიური შემოწმების შედეგები; ორგანოს ხელმძღვანელობა კოლეგიალურად იხილავს და ირჩევს კანდიდატურას; დაწინაურებულმა სახელმწიფო მოსამსახურემ უნდა გაიაროს სწავლება. ის პირი, რომელიც ყოველწლიური შემოწმების შედეგად არ შეესაბამება დაკავებულ თანამდებობას ან თავს ვერ ართმევს სამსახურებრივ მოვალეობას, აგრეთვე არ გამოდგება იგივე თანრიგის სხვა თანამდებობაზე გადასაყვანად, ჩამოქვეითდება თანამდებობიდან დადგენილი წესის შესაბამისად. სახელმწიფო მოსამსახურის დაწინაურების ან თანამდებობიდან ჩამოქვეითების შემდეგ და ყოველწლიური შემოწმების შედეგების საფუძველზე უფლებამოსილი ორგანო აწესრიგებს რანგსა და ხელფასს.

სახელმწიფო მოხელის თანამდებობიდან გადანაცვლება ხდება: როტაციის წესით სხვა თანამდებობაზე დანიშნისას; დაწინაურების ან ჩამოქვეითების შემთხვევაში სხვა თანამდებობაზე დანიშნისას; ერთ წელიწადზე მეტი ვადით სწავლებისას წარმოებიდან მოწყვეტით; პენსიაზე გასვლისას; თუ ავადმყოფობის გამო სამსახურში გამოუცხადებლობის პერიოდი ერთ წელიწადს აღემატება; როცა თანამდებობრივი ცვლილება გამოწვეულია სხვა მიზეზებით. უმაღლესი ასაკობრივი ცენზი ხელმძღვანელი თანამდებობის დაკავებისას განისაზღვრება ცალკეული დადგენილებებით.

დებულებით განსაზღვრულია სახელმწიფო მოსამსახურის სწავლების და მომზადების წესი, პრინციპები და სახეობები. განსაზღვრულია აგრეთვე ადმინისტრაციის სახელმწიფო ინსტიტუტის, ადმინისტრაციის ადგილობრივი ინსტიტუტების და კადრების სწავლებისა და მომზადების სხვა დაწესებულებათა სტატუსი.

## • როტაცია

განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს სახელმწიფო მოსამსახურეთა როტაციის ინსტიტუტი. როტაცია მოიცავს გადაყვანას, თანამდებობრივ გადანაცვლებას, შეცვლის მიზნით თანამდებობაზე დანიშნასა და მივლინებას.

დებულებით გათვალისწინებულია, რომ ყველა რგოლის სახელმწიფო ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს ვაკანტური ადგილების განსაზღვრული რაოდენობა როტაციის წესით სახელმწიფო მოსამსახურის მისაღებად.

## • ხელფასი და სოციალური დაცვა

დებულებაში დაწვრილებით არის რეგლამენტირებული ხელფასების სისტემა, აგრეთვე აღნიშნულია, რომ სახელმწიფო მოსამსახურე სარგებლობს სადაზღვევო და სოციალური უზრუნველყოფით. სახელმწიფო მოსამსახურეს ეკრძალება მეწარმეობა და ვაჭრობა, აგრეთვე სხვა სამეურნეო მოღვაწეობა, რომელსაც მოაქვს მოგება.

სახელმწიფო მოსამსახურის ხელფასი შედგება თანამდებობრივი სარგოსაგან, რანგისათვის დამატებისაგან, საბაზო ხელფასისა და ნამსახურობისათვის დანამატისაგან. მიღებული წესების თანახმად სახელმწიფო მოსამსახურე სარგებლობს რაიონული და სხვა ლოტაციებით. ასევე მოქმედებს სარგოს პერიოდული გაზრდის სისტემა. ყოველწლიური შემოწმების შედეგად საუკეთესოდ მიჩნეულ სახელმწიფო მოსამსახურეს შეიძლება მოემატოს სარგო და მიეცეს ფულადი პრემია. სახელმწიფო მოსამსახურის ხელფასის დონე ძირითადად უთანაბრდება სახელმწიფო საწარმოთა შესაბამისი მუშაკის ხელფასის საშუალო დონეს. ამასთან, გათვალისწინებულია ეკონომიკის განვითარებისა და აუცილებელი სასიცოცხლო ხარჯის ფასების ინდექსის ცვლილება.

## • გათავისუფლების წესი

დებულებით დარეგულირებულია თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და გადადგომის წესი. გათავისუფლება ხდება სახელმწიფო

მოსამსახურის წერილობითი განცხადების საფუძველზე; უფლებამოსილმა ორგანომ 3 თვეში უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება; აღნიშნულ პერიოდში განმცხადებელს არა აქვს უფლება თვითნებურად დატოვოს თანამდებობა. სახელმწიფო ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს უფლება რეალური მდგომარეობიდან გამომდინარე განსაზღვროს სახელმწიფო მოსამსახურის მუშაობის მინიმალური ვადა 3-5 წლით; თანამშრომლს ვადაზე ადრე არა აქვს თანამდებობის დატოვების უფლება.

დებულების შესაბამისად განსაკუთრებულ თანამდებობაზე მომუშავე სახელმწიფო მოხელეს, რომლის საქმიანობაც მოიცავს მნიშვნელოვან საიდუმლოს და სახელმწიფო უშიშროების საკითხებს, არ შეუძლია გათავისუფლდეს თანამდებობიდან. უნდა აღინიშნოს, რომ თანამდებობიდან გათავისუფლების შემდეგ (2 წლის განმავლობაში) ორგანიზაციაში, რომელსაც მოაქვს მოგება, მუშაობის დასაწყებად აუცილებელია იმ ორგანოს სანქციის მიღება, რომელიც ახორციელებდა მის დანიშნასა და გადანაცვლებას.

სახელმწიფო მოსამსახურეს შეუძლია გადადგეს თანამდებობიდან, თუ არსებობს ქვემოთ ჩამოთვლილი პირობებიდან ერთ-ერთი მაინც:

— თუ ორი წლის განმავლობაში ყოველწლიური შემოწმების შედეგად მას თანამდებობისათვის შეუფერებლად მიიჩნევენ;

— თუ არ შეუძლია თანამდებობრივი მოვალეობის შესრულება ან სხვა შეთავაზებულ სამუშაოზე უარს იტყვის;

— თუ დაწესებულებათა რეორგანიზაციის, მათი გაუქმების, გაერთიანების ან შტატების შემცირების პერიოდში შეთავაზებულ თანამდებობაზე უარს იტყვის;

— თუ საპატიო მიზეზების გარეშე 15 დღეზე მეტს გააცდენს და სამსახურში არ გამოცხადდება, ან ერთი წლის განმავლობაში საერთო ჯამში 30 დღეზე მეტს გააცდენს;

— თუ არ შეასრულებს მოვალეობას და დაარღვევს დისციპლინას;

— თუ მისი ხელახლა აღზრდის რამდენიმე ცდა არ გამოიღებს დადებით შედეგს და დასჯის მიზნით შეუძლებელია მისი სამსახურიდან გათავისუფლება.

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი მიზეზების საფუძველზე თანამდებობიდან გადამდგარ სახელმწიფო მოსამსახურეს

ხალ სამსახურში მოწყობამდე უფლება აქვს ისარგებლოს დაზღვევით. მასთან, სახელმწიფო ადმინისტრაციული დაწესებულების სისტემის დატოვებისას და თანამდებობიდან გადადგომისას ის ვერ ინარჩუნებს სახელმწიფო მოსამსახურის სტატუსს. დადგენილი წესის თანახმად სახელმწიფო მოსამსახურე პენსიაზე გადის: მამაკაცი 60 წლის შესრულების შემდეგ, ქალი 55 წლის შესრულების შემდეგ. სახელმწიფო მოსამსახურეს უფლება აქვს ვადაზე ადრე გავიდეს პენსიაზე პირადი თხოვნის და იმ ორგანოს სანქციის საფუძველზე, რომელიც ახორციელებს თანამდებობაზე დანიშვნას და გადანაცვლებას, თუ მამაკაცს – 55, ქალს კი 50 წელი შეუსრულდა და აქვს საემარისი შრომის სტაჟი. პენსიაზე გასვლის შემდეგ სახელმწიფო მოსამსახურე უზრუნველყოფილია ფულადი და სხვა სოციალური დახმარებით.

#### • საჩივრებისა და ბრალდებების განხილვის წესი

დებულებით რეგლამენტირებულია საჩივრებისა და ბრალდებების საკითხები. კერძოდ, სახელმწიფო მოსამსახურეს იმ საკადრო გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, რომელიც მის ინტერესს შეეხება, უფლება აქვს 30 დღის განმავლობაში შეიტანოს განცხადება საკითხის ხელახალი განხილვის მოთხოვნით იმ ორგანოში, რომელმაც მიიღო ეს გადაწყვეტილება ან მიმართოს საჩივრით სახალხო მთავრობის კადრების განყოფილებას.

ორგანო, რომელიც იხილავს სახელმწიფო მოსამსახურის საჩივარს, გადაწყვეტილების მიღებისას უნდა ხელმძღვანელობდეს შესაბამისი დადგენილებებით. საჩივრების გარჩევისა და საკითხების ხელახალი განხილვის პერიოდში არ ხდება პირველად მიღებული გადაწყვეტილების შეჩერება.

სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დროულად შეცვალოს არასწორი გადაწყვეტილება:

– თუ შეიბღალა სახელმწიფო მოსამსახურის რეპუტაცია, სახელმწიფო ორგანო პასუხისმგებელია სახელმწიფო მოსამსახურის სახელის რეაბილიტაციისათვის;

– თუ მიყენებულია ეკონომიური ზარალი, უნდა აუნაზღაუროს იგი.

## • სახელმწიფო სამსახურის მართვა

დებულების დასკვნით თავში განსაზღვრულია სახელმწიფო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობის შესრულების მექანიზმი.

ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად სახელმწიფო საბჭო (მთავრობა) ხელმძღვანელობს და მართავს სამოქალაქო ადმინისტრაციის ორგანოთა მუშაობას; ამტკიცებს ადმინისტრაციული ორგანოების შტატებს; კანონით გათვალისწინებული წესის თანახმად თანამდებობაზე ნიშნავს და გადაანაცვლებს, ასწავლის, ამოწმებს, წაახალისებს და სჯის ადმინისტრაციულ მუშაკებს.

დებულების თანახმად სახელმწიფო მოსამსახურეთა კომპლექსური მართვის განხორციელებისათვის წამყვანი როლი ენიჭება სახელმწიფო საბჭოს კადრების სამინისტროს.



# თავი III. ქართული საჯარო სამსახურის ისტორია

## საჯარო სამსახური შუა საუკუნეების საქართველოში

სახელმწიფოებრიობის სამიათწლოვანი ისტორია ნათლად ადასტურებს, რომ უძველესი დროიდან, ანტიკური ეპოქიდან მოყოლებული შუა საუკუნეების ჩათვლით, საქართველოს პოლიტიკური სიტემების, მათ შორის, მმართველობითი აპარატის შექმნა-განვითარების ტენდენციები პრინციპულად არ განსხვავდება ევროპული ქვეყნების სახელმწიფოებრივი განვითარებას ძირითადი თავისებურებებისაგან.

სახელმწიფოებრიობის ჩამოყალიბებისა და განვითარების ევროპული მოდელი, რომელმაც თანამედროვე სამართლებრივი სახელმწიფოებისა და მათი რაციონალური ბიუროკრატიული მმართველობითი სისტემების – საჯარო სამსახურების შექმნამდე მიგვიყვანა, თითქმის იდენტურია საქართველოს სახელმწიფოებრივი ისტორიისა და ამ ისტორიის ყველა უმთავრესი ეტაპის თანხვედნილია, გარდა გარეშე ძალადობითა და ბედის უკუღმართობით განპირობებული კატასტროფისა, რის შედეგადაც გიორგი ბრწყინვალის შემდგომ ფაქტობრივად დაირღვა ქართული სახელმწიფოებრიობის ტრადიცია (ამ ტრადიციის აღდგენა XX საუკუნემდე გადაიდო).

ქართული სახელმწიფოებრიობის ისტორიულად არსებული ევროპული ტრადიციის მკაფიო ილუსტრაციაა შუა საუკუნეებიდან შემორჩენილი ქართული სამართლებრივი ძეგლები, საიდანაც ცხადად ჩანს, რომ XV საუკუნემდე საქართველოს პოლიტიკური განვითარების ტრადიცია ზუსტად ასახავს ევროპული განვითარების უნიკალურ ისტორიულ გამოცდილებას და უფრო მეტიც – იმ პერიოდისათვის ევოლუციური საქართველო უფრო ახლოს დგას რაციონალური ბიუროკრატიის ჩამოყალიბების მიჯნასთან, ვიდრე მისი თანამედროვე ევროპა.

როგორც ცნობილია, „ოქროს ხანაში“, ანუ „აღმოსავლურ რენესანსად“ მონათლულ ეპოქაში (XI–XIII საუკუნეები) საქართველოს პოლიტიკური წყობა პრაქტიკულად წარმოადგენს აბსოლუტურ მონარქიას, რაც მხოლოდ რამდენიმე საუკუნის შემდეგ (XVII–XVIII



საუკუნეები) ბატონდება დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში. საქართველოს „ოქროს ხანაში“ ევროპისა და საქართველოს სახელმწიფოებრივი აზროვნების შედარებისას დიდი ქართველი ისტორიკოსი ივანე ჯავახიშვილი აღნიშნავს:

„...ცხადია, რომ საქართველოში სახელმწიფოებრივი აზროვნება და სამართალი ისე არ ყოფილა დაცემული, როგორც ეს დასავლეთ ევროპაში იყო საშუალო საუკუნეებში. სახელმწიფოსა და ყველა ქვეშევრდომს შორის კავშირი და პირდაპირი დამოკიდებულება საქართველოში შეწყვეტილი არ ყოფილა და სახელმწიფო სამართლის ორი უზენაესი გამოხატულება, მართლმსაჯულება და გადასახადების გაწერისა და აკრეფის უფლება, მეფეს მტკიცედ ეყრა. ამის გამო ცხადია, რომ ქართულ საპატრონყმო ქვეყანას და პატრონებს სახელმწიფოებრივი უფლება აკლდათ და სრულებით ცალკე, დამთავრებულ ერთეულებად ვერ ჩაითვლებოდნენ, სწორედ ამ მხრივ ქართული პატრონყმობა დასავლეთ ევროპის პატრონყმობისაგან არსებითად განსხვავდება.“

ამ წიგნის პირველ თავში აღნიშნეთ, რომ რაციონალური ბიუროკრატიის ჩამოყალიბება კონტინენტურ ევროპაში სწორედ აბსოლუტიზმის ეპოქაში იწყება (მაგალითად, ლუი XIV-ის საფრანგეთი და ფრიდრიხ II-ის პრუსია). სრულიად ანალოგიური ვითარებაა ქართული აბსოლუტიზმის დროსაც, რასაც ის სამართლებრივი ძეგლები ადასტურებენ, სადაც საქართველოს სახელმწიფოს სამოხელეო ინსტიტუტის შესახებ მართალია ბუნწი, მაგრამ მეტად მნიშვნელოვანი ცნობებია შემონახული. ამ სამართლებრივ ძეგლთაგან განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია გიორგი ბრწყინვალის დროის „ხელმწიფის კარის გარიგება“, XV საუკუნის „წესი და განგება მეფეთა კურთხევისა“, ვახტანგ VI-ის „დასტურმაღალი“, გიორგი ბრწყინვალის „ძეგლის დადება“, ბექა და აღბუღას სამართლის წიგნი და სხვ.

ამ წყაროებიდან ირკვევა, რომ ფეოდალურ საქართველოში კარგად განვითარებული სახელმწიფო სამოხელეო ინსტიტუტი ყოფილა, რომელიც მოიცავდა როგორც სამეფო კარის ცენტრალურ აპარატს („დარბაზის კარს მყოფნი“), ისე ადგილებზე სამეფო ხელისუფლების განხორციელების აპარატსაც (ე.წ. „საქვეყნოდ გამრიგე მოხელეები“). ამ სამოხელეო ინსტიტუტს ახასიათებს რაციონალური ბიუროკრატიისათვის ნიშანდობლივი მთელი რიგი თვისებე-

ბი, რომელთაგან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია:

1. მოხელეების უფლება-მოვალეობათა შკაფით დანაწილე-ბა. ჯერ ერთი, როგორც აღვნიშნეთ, გამიჯნულია ცენტრალური და ადგილობრივი აპარატი, გარდა ამისა, ცენტრალური აპარატის ყოველ მოხელეს თავისი საგამგებლო სფერო — „სახელო“ აქვს. ივანე ჯავახიშვილის თქმით, „ხელი“ თავისი მნიშვნელობით ლათინურ „manus“ უდრიდა და უფლებასა და საქმეს ეწოდებოდა. აქედან არის ნაწარმოები „ხელმწიფე“ — სრულუფლებამოსილი მოხელე და შემდეგ განსაკუთრებით მეფე; აქედანვეა ნაწარმოები „ხელისუფალი“ ანუ რაიმე თანამდებობის მქონე მოხელე.“;

2. სამოხელეო აპარატის იერარქიულობა. ამის ნათელსაყოფადაც ისევ ივანე ჯავახიშვილს მოვუსმინოთ: „იმავე ცნების გამო-სახატავად, რისთვისაც სიტყვა „სახელო“ არსებობდა, ამგვარ წინადადებასაც ხმარობდნენ ხოლმე: ესა და ეს დაწესებულება და მოხელენი „მისი ხელისა არიან“. მაგალითად, მსახურთუხუცესის შესახებ ნათქვამია: „ვაზირია და მისის ხელისა არის: სალარო, საწოლი, მესაწოლეთ-უხუცესი, ფარეშთ-უხუცესი“ და სხვანიო (ხელმწიფის კარის ვარიგება).“;

3. პოლიტიკური და პროფესიული მოხელეების გამიჯვნა. ფეოდალურ საქართველოში მოხელეები ორ მთავარ ჯგუფად არიან დაყოფილი — ერთ ჯგუფს განეკუთვნებიან „ხელისუფალნი“, რომელთაც ჰქონდათ განსაკუთრებული უფლება და შეეძლოთ ბრძანებების გაცემა, ე.წ. დიდმოხელეები, „დიდებულები“ და „თანაზიარნი მეფობის“ უფლებ-ისა. მათ შორის იყვნენ „ვაზირნი“ — სამეფო დარბაზის წვერი დიდმოხელეები. დღევანდელი ანალოგიით — პოლიტიკური თანამდებობის პირები. მოხელეთა მეორე მთავარ ჯგუფს „საქმის-მოქმედნი“ ეწოდებოდა და ისინი პროფესიული ნიშნის მიხედვით „მოქმედებდ-ნენ“, ე.ი. აღასრულებდნენ მეფისა და სხვა „მეფობის თანაზიარ“ ხელისუფალთა პოლიტიკურ ნებას. ცხადია, „ხელისუფალთა“ და „საქმის-მოქმედთა“ ასეთი უფლებრივი გამიჯვნა გულისხმობდა განსხვავებას მათი შერჩევისა და მეფის მიერ „სახელოს“ ბოძების წესშიც;

4. თანამდებობის მითვისების უფლების შეზღუდვა მეფის ხელისუფლების მიერ. მიუხედავად პატრონყმული წეს-წყობილებ-ისა, „საქმის-მოქმედ“ მოხელეებს, ანუ პროფესიულ ბიუროკრატიას ფეოდალურ საქართველოში თანამდებობები გვარის მიხედვით და

მემკვიდრეობის უფლებით არ ენიჭებოდათ. ცხადია, იგივეს ვერ ვიტყვით „მეფობის თანაზიარ“ ხელისუფლებზე, რომლებიც თავიანთ უფლებებს უმეტესწილად მემკვიდრეობით იღებდნენ, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, მეფეს შეეძლო თავისი აბსოლუტური უფლებით ჩამოერთმია დიდგვაროვანი ვეზირისათვის ესა თუ ის სახელო, რისი ბევრი ისტორიული მაგალითიც არსებობს. სრულიად უეჭველია, რომ აბსოლუტიზმის ხანაში სამეფო პოლიტიკა ამგვარი პატრიმონალური ბიუროკრატიის წარმომადგენელია უფლებრივ შეზღუდვას და მათ მაგივრად „საქმის-მოქმედ“ მოხელეთა დაწინაურებას უდიდეს მნიშვნელობას ანიჭებდა. აბსოლუტიზმის ეპოქის საქართველოში სწორედ „საქმის-მოქმედ“ მოხელეთა ინსტიტუტი უნდა მივიჩნიოთ რაციონალური ბიუროკრატიის ჩანასახად.

ოქროს ხანის“ საქართველო ახლოს იდგა მართვა-გამგეობის შემდგომ რაციონალიზაციასთან, რის საბუთადაც თამარ მეფის დროს სამეფო კარის“, ანუ პარლამენტარიზმის ჩანასახის შექმნაც გამოდგება. სამწუხაროდ, სახელმწიფოებრივმა კატასტროფამ, რისი შედეგიც იყო ერთიანი ქართული სახელმწიფოს დაშლა, საქართველოს პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული დაქვეითება, რაციონალიზაციის ამ წმინდა ევროპული ტენდენციის განხორციელება შეუძლებელი გახადა. მიუხედავად ამისა, ასეთი ტენდენცია სრულიად აშკარად იჩენდა ხოლმე თავს ქვეყნის ამა თუ იმ მხარეში მეტნაკლები მშვიდობიანობის დროს და რომელიმე ქართული სამეფოს ან სამთავროს დაწინაურებისას.

## საჯარო სამსახური რუსეთის ანექსიის შემდეგ (XIX საუკუნე)

მმართველობის რაციონალიზაციის ევროპულ ტენდენციას, რომელიც შუა საუკუნეების ფეოდალურ საქართველოში ერთიანი სახელმწიფოს დაშლის შემდეგაც მთლიანად არ ჩამკვდარა, XIX საუკუნის დასაწყისში ბოლო მოუღო რუსეთის ანექსიის შედეგად ქართული პოლიტიკური ერთეულების ლიკვიდაციამ. მართალია, საქართველო ტერიტორიულად გაერთიანდა, დამყარდა მშვიდობა და ქვეყანას მიეცა

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გარკვეული შესაძლებლობა, მაგრამ უცხო, რუსული მართვა-გამგეობის გაბატონებამ იმდენად მძიმე შედეგები მოიტანა, რომ თავის დაღწევა საქართველომ ფაქტობრივად დღემდე ვერ შეძლო. ქართლ-კახეთის სამეფოს გაუქმების შემდგომ პირველსავე წლებში ნათლად გამოვლინდა, რომ რუსული მმართველობა სრულიად უჩვეულო და შეუთავსებელი იყო ქართული ტრადიციისათვის, რის დასტურად 1803 წლის კახეთის აჯანყების ისტორიაც კმარა.

საქართველო გარეშე მტერთაგან მრავალგზის აოხრებულა, მაგრამ პოლიტიკური არსებობა მაინც არ შეუწყვეტია. ქვეყნის შიდა მმართველობა (თუ არ ჩავთვლით თურქ-ოსმალთა მიერ მიტაცებულ ტერიტორიებს) ყველაზე მძიმე ჟამსაც ძირითადად ქართველების ხელში რჩებოდა და მიუხედავად თავს მოხვეული ზოგიერთი გარეშე წესისა, მაინც ქართული ტრადიციის შესაბამისად ხორციელდებოდა.

სახელმწიფოებრიობის დაკარგვამ ვითარება ძირფესვიანად შეცვალა.

რუსეთის მიერ საქართველოს დაპყრობის შემდეგ ქართველ ხალხს თავს მოახვიეს სრულიად გაუგებარი, ქართველთათვის მთლიანად ირაციონალური შინაარსის მმართველობა, რომელსაც ახორციელებდა უცხო ენაზე მოლაპარაკე უცხო მოხელე.

რუსული მმართველობის დასახასიათებლად და შესაფასებლად მთლიანად მოვიყვანთ რუსი ავტორის ა.ვ. ობოლონსკის ციტატას წიგნიდან „სახელმწიფო სამსახური“: „რაც შეეხება რუსეთს, აქ „იმპერიული“ მოდელების სხვადასხვა ვარიანტი იყო შეხამებული: XVIII საუკუნემდე დომინირებდა „იმპერიული“ მოდელების ბიზანტიური და თურქული ვარიანტების ნაზავი, ამასთან თურქული ვარიანტი, თავის მხრივ, გაუხეშებული სახით იყენებდა მმართველობის ჩინური ტიპის ელემენტებს. ასე უჩვეულოდ რუსეთში შემოვიდა ოქროს ურდოს „პრიზმაში“ გარდატეხილი ჩინური მმართველობის ნიმუში. პეტრეს რეფორმების შემდეგ ამ გასაოცარ ნაზავს დაემატა დასავლეთ ევროპისაგან ნასესხები აბსოლუტიზმის, ე.ი. „ნახევრადიმპერიული“ ელემენტებიც. ალექსანდრე II-ის რეფორმების დროიდან, XIX საუკუნის 60-იანი წლებიდან ვითარდება რაციონალური ბიუროკრატიის ელემენტებიც, თუმცა მმართველობის „იმპერიული“ მოდელი რევოლუციამდელი მუდმივ რუსეთისათვის ძირითადი იყო, ხოლო 1917 წლის რევოლუციის შემდგომ „იმპერიულმა“ მოდელმა

შეიძინა ახალი მძლავრი იმპულსი.“

ამრიგად, რუსეთის ანექსიის შედეგად საქართველოში დამყარდა „იმპერიული“ მმართველობა, რომლისთვისაც დამახასიათებელია ერთდროულად აღმოსავლური და დასავლური პატრიმონალიზმი, სოლო XIX საუკუნის 60-იანი წლებიდან, კერძოდ ბატონყმობის გაუქმებიდან განვითარებას იწყებს დასავლური რაციონალური ბიუროკრატიის ელემენტებიც. რუსული „იმპერიული“ ბიუროკრატიის სპეციფიკური ნიშანია:

პატრიმონალური ბიუროკრატიისათვის საერთოდ დამახასიათებელი განუკითხაობა, რომელსაც სპეციფიკურ შეფერილობას ანიჭებს რუსული ე.წ. ჩინის პიპერტროპია“. ჩინის პიპერტროპია რუსულ სინამდვილეში გაფორმდა 1722 წლის 24 იანვარს, როდესაც პეტრე დიდმა სამოქმედოდ შემოიღო „ტაბელი რანგების შესახებ“. ეს დოკუმენტი შეიძლება მიჩნეულ იქნეს რუსული ბიუროკრატიის ერთგვარ ქარტიად, რომელიც უცვლელი შინაარსით ფაქტობრივად 1917 წლამდე მოქმედებდა. რანგების ტაბელი სრულად მოიცავდა როგორც სამხედრო, ისე სამოქალაქო ბიუროკრატიას, აწესებდა 14 კლასის ჩინს და დაწვრილებით აღწერდა თითოეული კლასისათვის „მისაგებ პატივს“. ამის შედეგად ჩინი რუსეთში იქცა საზოგადოებრივი მდგომარეობის, სოციალური პრესტიჟის უმთავრეს განმსაზღვრელ ელემენტად. პირის სოციალური მდგომარეობა აუცილებლად უკავშირდებოდა მის ჩინს, რაც შესაბამისი ატრიბუტიკით – მუნდირით, ჩინოსანისათვის მიმართვისა და პატივის მიგების სხვა ფორმებით გამოიხატებოდა. ერთი შეხედვით, თითქოს ტაბელმა მოაწესრიგა ბიუროკრატიის საქმიანობა, მაგრამ ეს სრულიადაც არ ყოფილა ასე. რეალურად ტაბელი იყო მეფის წყალობით ჩინით დაჯილდოებული პატრიმონალური თავადაზნაურობის სოციალური სტატუსის ლეგალური აქტით მოწესრიგების მცდელობა. ჩინების ფორმალურ-რაციონალური, ევროპულ სტილში დაწერილი კლასიფიკაციის მიუხედავად, „ტაბელი რანგების შესახებ“ ოდნავადაც არ ცვლიდა მმართველობის „იმპერიულ“-პატრიმონალურ ხასიათს. ჩინი იყო არა პიროვნების უნარ-თვისებებისა და პირადი ღირსების, არამედ მეფის წყალობით სოციალურ კიბეზე დაკანონებული ადგილისა და შესაბამისი პრივილეგიების აღმნიშვნელი სტატუსი. აქედან გამომდინარე, რადგან მხედველობაში არ მიიღებოდა პიროვნების სხვა, რაციონალური შინაარსის მქონე

არაფორმალური დამსახურებანი (მაგალითად, პროფესიონალიზმი, სამსახურებრივი ვალის შეგრძნება, საჯარო ინტერესებისათვის თავდადება) და, რაც მთავარია, მისი საქმიანობა — ჩინს რუსეთში გააჩნდა ტოტალური მნიშვნელობა. ჩინი ფაქტობრივად ანაცვლებდა იმ პიროვნებას, რომელსაც უნდა ეტარებინა ეს ჩინი. ჩინის მოპოვება, როგორც წესი, შეუძლებელი იყო პირადი პროფესიული ან საჯარო სამსახურისათვის რაციონალური შინაარსის მქონე რაიმე დამსახურებით, იგი ეკუთვნოდა მხოლოდ დაწინაურებული სოციალური კლასის — თავადაზნაურობის განსაკუთრებულ პრივილეგიას, ბოძებულს მეფის მიერ გარკვეული წესისა და რიგის მიხედვით. აქედან გასაკვირი არ უნდა იყოს რუსი მოხელის ისეთი თვისებები, როგორიცაა: მაღალი ჩინისადმი მონური მორჩილება, ქვემდგომი ჩინების სრული იგნორირება და ხალხისადმი თავხედური დამოკიდებულება, გაუნათლებლობა, გაუთლელობა, მუნდირომანია (რუსეთში „თავისუფალი პროფესიები“ თითქმის არ არსებობდა და თვით მუხათა მსახურნიც კი მეფის ღირეპტივების შესაბამისად შეკერილ მუნდირებს ატარებდნენ), მექრთამეობა და სხვ.

მმართველობის ასეთი წესით ქართული ტრადიციის ჩანაცვლება, რომელიც ძალადობის, მოტყუებისა და მოსყიდვის გზით ხორციელდებოდა, ერთ-ერთი უდიდესი ტრაგედიაა საქართველოს ისტორიაში. რუსული მმართველობის წესი ღრთა განმავლობაში ანგრევდა იმ საფუძველს, რაზეც უნდა დამყარებულყოფო საერო, საჯარო ინტერესების განხორციელება. ერთ-ერთი ყველაზე ნეგატიური შედეგი, რაც ქართული მმართველობის რუსულით შეცვლამ გამოიწვია, არის ის, რომ ქართული საზოგადოება სრულიად გაუცხოვდა ლეგალური ხელისუფლებისაგან. ამ საზოგადოების წევრებმა როგორც კერძო, ისე საჯარო ინტერესების განხორციელება ლეგალური მმართველობის ნაცვლად ტრადიციულ (მაგალითად, სისხლით ნათესაობა) ან ქარიზმული შინაარსის (მაგალითად, ეროვნული მოძრაობის ლიდერები) სოციალურ სტრუქტურებს მიანდეს.

ფორმალური ცნობის მიუხედავად, საქართველო არასდროს შეგუებია რუსეთის ბატონობას და რუსულ მმართველობას, რომელსაც საქართველოში არასდროს ჰქონდა საკმარისი ლეგიტიმურობა. ამასთან, მმართველობის სისტემის ევროპული ტრადიციისაკენ შემობრუნება, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობდა საქართველოს დამოუკიდებელ პოლიტიკურ არსებობას, მისი სახელმწიფოებრიობის აღდგენას.

## საჯარო სამსახური საქართველოს რესპუბლიკაში (1918-1921 წლები)

პირველი მსოფლიო ომის და რევოლუციის შედეგად რუსეთის იმპერიის დაშლამ საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენის შესაძლებლობა შექმნა. ეს იყო აუცილებელი წინაპირობა, რომ საქართველო გათავისუფლებულიყო რუსული იმპერიული მოდელის მმართველობისაგან, მომხდარიყო შემობრუნება ევროპული განვითარების ქართული ტრადიციისაკენ, ამ ტრადიციისა და ევროპის გამოცდილების, აგრეთვე იმ პერიოდის მოწინავე პოლიტიკური აზრის შესაბამისად დაფუძნებულიყო დამოუკიდებელი საქართველოს საჯარო სამსახური.

ამ მიზნების მისაღწევად დამფუძნებელმა კრებამ და საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობამ განახორციელა მთელი რიგი ღონისძიებები, რაც დაგვირგვინდა 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებულ კონსტიტუციაში მე-15 თავის – „სახელმწიფო მოხელენის“ შეტანით. ეს თავი განსაზღვრავდა საჯარო სამსახურის ფუძემდებლურ კონსტიტუციურ პრინციპებს, კერძოდ:

ა) კონსტიტუციის 138-ე მუხლი ადგენდა საჯარო სამსახურში მიღებისას საქართველოს მოქალაქეთა თანასწორუფლებიანობის პრინციპს. ამ მუხლის თანახმად: „საქართველოს მოქალაქე შეიძლება მიღებულ იქნეს ყოველ თანამდებობაზე, თუ კანონის მოთხოვნილებას აკმაყოფილებს.“;

ბ) კონსტიტუციის 139-ე მუხლი აწესებდა მოხელის დისციპლინურ პასუხისმგებლობას, კერძოდ: „მოხელე ან თანამდებობის პირი შეიძლება გადაყენებულ ან დისციპლინური წესით დასჯილ იქნეს იმ დაწესებულების ან უფროსის განკარგულებით, ვისგანაც იყო მიღებული.“;

გ) კონსტიტუციის 139-ე მუხლი ადგენდა მოხელის გარანტიას, რომლის მიხედვითაც მისი სამსახურიდან სრულად დათხოვნა შესაძლებელი იქნებოდა მხოლოდ კანონით განსაზღვრული წესით;

დ) კონსტიტუციის 140-ე მუხლი აწესებდა მოხელის სოციალური, კერძოდ საპენსიო უზრუნველყოფის გარანტიას;

ე) კონსტიტუციის 141-ე მუხლი მიუთითებდა საჯარო მოსამსახურის პასუხისმგებლობაზე კანონისა და მოქალაქეების წინაშე. ამასთან, მოხელის უკანონო მოქმედებით მოქალაქისათვის მიყენებუ-

ღი ზარალის ანაზღაურების ვალდებულებას კისრულობდა სახელმწიფო. ამ მუხლის თანახმად: „მოხელე პასუხისმგებელია სასამართლოს წინაშე საერთო წესისამებრ. მოქალაქეს უფლება აქვს პასუხისმგებაში მისცეს ყოველი მოხელე საზოგადო წესით მისი დანაშაულისათვის. მოქალაქეს უფლება აქვს მოსთხოვოს მოხელის უკანონო ღოქმედებით მიყენებული ზარალის ანაზღაურება სახელმწიფოს.“.

ამ კონსტიტუციური პრინციპების და საერთოდ, პირველი ქართული კონსტიტუციის მთლიანი სულისკვეთება სრულიად აშკარად პიუთითებს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მისწრაფებაზე — კანონის უზენაესობაზე დაყრდნობით, რაციონალური ბიუროკრატიის პრინციპების შესაბამისად მოეწყო საჯარო სამსახურის სისტემა.

სამწუხაროდ, ამ პრინციპების განხორციელება საქართველოს ისევ არ დასცალდა, ამჟამად უკვე „წითელი“ რუსეთის მიერ ხელშეორე ანექსიის გამო.

### საბჭოთა პერიოდი

1921 წლის 25 თებერვლის კატასტროფამ საქართველოში დაამყარა მმართველობის ისეთი რეჟიმი, რომელსაც ძნელად თუ მოეძებნება ანალოგი მსოფლიო ისტორიაში. ქართველი ხალხი, ისევე როგორც საბჭოთა კავშირის თითოეული მოქალაქე, გადაიქცა ყოვლისშემძლე ბოლშევიკურ-ნომენკლატურული აპარატის ქვეშევრდომად, რომლის თითოეული ნაბიჯი ტოტალურად კონტროლდებოდა. საბჭოური სისტემის ტოტალურ ბიუროკრატიზაციაზე მიუთითებდა ჯერ კიდევ მაქსვებერი. იგი აღნიშნავდა, რომ ბოლშევიკების ოცნება სახელმწიფოკომუნაზე, სადაც აღარ იქნებოდა პროფესიული ბიუროკრატია და ყველა ჩაბმული იქნებოდა მართვის პროცესში („ნებისმიერი მზარეული მართავს სახელმწიფოს“), სხვას არაფერს უქადდა საზოგადოებას, თუ არა ისტორიაში მანამდე არნახული მასშტაბისა და არნახული უფლებების მქონე პარტიულ-ბიუროკრატიული მანქანის ყოვლისშემძველი და ყოვლისშემძლე ბატონობის უღელს.

საბჭოური მმართველობის საფუძველს წარმოადგენდა პარტიულ-ნომენკლატურული სისტემა. ეს სისტემა გაბატონებული იყო



საზოგადოებრივი ცხოვრების აბსოლუტურად ყველა სფეროში. ნომენკლატურული სისტემა ბოლშევიკების ხელისუფლებაში მოსვლისთანავე შეიქმნა და 80-იანი წლების დასასრულამდე მოქმედებდა (ნომენკლატურა გაუქმდა მხოლოდ სკკპ ცკ-ის გენერალური სამდივნოს 1990 წლის 22 აგვისტოს დადგენილებით). პარტიულ-ნომენკლატურული სისტემის ძირითადი პრინციპია მმართველობითი აპარატის კადრების შერჩევა, „აღზრდა“, თანამდებობაზე დანიშვნა და მათი სრული კონტროლი (პირადი ცხოვრების ჩათვლით) კომუნისტური პარტიის (უფრო სწორედ, პარტიული ბელადებისა და ელიტის) მიერ. ნომენკლატურა წარმოადგენდა ყველა ღონის (დაწყებული კოლმეურნეობის ბრიგადირიდან, დამთავრებული საბჭოთა კავშირის მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარით) „ხელმძღვანელ მუშაკთა“ დახურულ სოციალურ ფენას, რომელიც არსებობდა და მართავდა კომუნისტური ბელადების მიერ დადგენილი მკაცრი წესების შესაბამისად. ნომენკლატურის შერჩევისა და დანიშვნის პრინციპები შესაბამისი პარტიული დოკუმენტებით იქნა ფორმულირებული ჯერ კიდევ 1923 წელს. სტალინი ასე განმარტავდა ნომენკლატურას: „ეს არის ხალხი, რომელსაც შეუძლია განახორციელოს ღირექტივები, რომელსაც შეუძლია როგორც მშობლიური, ისე მიიღოს ღირექტივები, რომელსაც შეუძლია ცხოვრებაში გაატაროს ღირექტივები“. ნომენკლატურის თითოეული ნაბიჯი კონტროლდებოდა. ამასთან დაკავშირებით სტალინი აღნიშნავდა: „აუცილებელია ყოველი მუშაკის თავიდან ბოლომდე ძირფესვიანი შესწავლა.“

ნომენკლატურა არასდროს გაფორმებულა სამართლებრივად, თუმცა ეს მას ხელს არ უშლიდა შეუზღუდავად ებატონა საბჭოური ცხოვრების აბსოლუტურად ყველა სფეროში. ხელმძღვანელი თანამდებობის დაკავება, როგორც წესი, შესაძლებელი იყო მხოლოდ პარტიის წევრების მიერ, რომელთაც რეკომენდაციას აძლევდნენ შესაბამისი ღონის პარტიული კომიტეტები. ნომენკლატურული ბიუროკრატიის დამახასიათებელი ნიშნები იყო: გასაიდუმლოება, დახურულობა, ერთგულების მიხედვით შერჩევის მკაცრი პრინციპი, გასამხედროებული ხასიათი (ღიღი ხნის განმავლობაში ნომენკლატურა შეიარაღებული იყო – ატარებდა პირად იარაღს). მართალია, ნომენკლატურას არ გააჩნდა კერძო საკუთრების უფლება, მაგრამ შეუზღუდავად განკარგავდა იმ უზარმაზარ ქონებასა და დოვლათს, რომელიც მთლიანად სასელმწიფოს ხელში აღმოჩნდა თავმოყრილი.

ნომენკლატურული ბიუროკრატიის იერარქია ორგანულად იყო „ჩაწული“ პარტიული თანამდებობების იერარქიაში. საბჭოთა მოსამსახურეთა სოციალურ კიბეზე დანაწილება არანაკლებ, შესაძლოა, უფრო ხისტიც კი იყო, ვიდრე მეფის რუსეთის „რანგების შესახებ ტაბელის“ დროს. უმაღლეს რანგად მიიჩნეოდა სკკპ ცკ-ის ნომენკლატურა, მასში 1980 წლისათვის დაახლოებით 22,5 ათასი თანამდებობის პირი იყო. ამ ნომენკლატურას რანგით თანამიმდევრობით მოსდევდა მოკავშირე რესპუბლიკების პარტიათა ცკ-ის, საოლქო კომიტეტების, ქალაქკომებისა და რაიკომების ნომენკლატურები. ნომენკლატურული ბიუროკრატიის პრივილეგიები რანგებისა და თანამდებობრივი იერარქიის შესაბამისად მკაცრად იყო გადანაწილებული. შექმნილი იყო ნომენკლატურული ბიუროკრატიის შენახვისა და უზრუნველყოფის განსაკუთრებული სისტემა, რომელიც მოსამსახურეთა არა ფულად ანაზღაურებას, არამედ მათი საყოფაცხოვრებო პირობებით, ჯანდაცვითა და სხვა სპეციალური მომსახურებით უზრუნველყოფას ეფუძნებოდა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საბჭოთა ბიუროკრატია თავისი შემადგენლობით არაერთგავაროვანი იყო და ნომენკლატურა მის მხოლოდ ზედა ეშელონს, პრივილეგირებულ დახურულ კასტას წარმოადგენდა. ნომენკლატურულ კიბეზე ზეასვლა დიდ რისკთან იყო დაკავშირებული, რადგან სტალინი განსაკუთრებული მეთოდით ცდილობდა ბიუროკრატიის ძალაუფლების შეზღუდვას. ეს მეთოდი იყო კადრების მიმართ (რომლებმაც მოიპოვეს უკვე არაკონტროლირებადი ძალაუფლება ან იქმნება ასეთი საშიშროება) პერიოდულად განხორციელებული რეპრესიები, ზედმეტად დაწინაურებულთა ფიზიკური განადგურება და დასაწინაურებელთა მუდმივი შიშის ქვეშ ყოლა.

ნომენკლატურული სისტემის არსებობა და შენარჩუნება უშუალოდ იყო დაკავშირებული პარტიული ბელადის — სტალინის არაადამიანური მასშტაბის ძალაუფლებასთან. სტალინის სიკვდილის შემდეგ დაიწყო სისტემის გახრწნა, რამაც თავის პიკს ბრეჟნევის პერიოდში — 70-იანი წლების ბოლოს და 80-იანი წლების დასაწყისში მიაღწია. ამ დროს ნომენკლატურის „ოქროს ხანას“ უწოდებენ და მისი მთავარი ნიშანია სტალინის ძალაუფლების ჩანაცვლება პარტიული „ბოსების“ პირადი პატრონატის სისტემით. პირადი პატრონატის სისტემა ე.წ. „უძრაობის“ პერიოდში მოიცავდა საბჭოური

ბიუროკრატიის ყველა იერეარქიულ საფეხურს და პირადი ერთ-გულების პრინციპით სხვადასხვა ნომენკლატურული რანგის პარტიული „ბოსის“ საფარქვეშ სხვადასხვა შესაძლებლობის მმართველობითი კლანის ფორმირებას გულისხმობდა. თუ სტალინის პერიოდში საქმე გვექონდა აბსოლუტურად ვერტიკალურ, ზეცენტრალიზებულ პარტიულ-ნომენკლატურულ აპარატთან, სტალინის სიკვდილის შემდეგ დაიწყო მისი დეცენტრალიზაცია და იგი ბრეჟნევის პერიოდში კლანურ-ნომენკლატურულ სისტემად გადაგვარდა. ამ დროს ამა თუ იმ საჯარო მნიშვნელობის საკითხის გადაწყვეტა, ისევე როგორც რაიმე საჯარო თანამდებობის დაკავება, დამოკიდებული ხდება პატრონის გავლენასა და სხვადასხვა პარტიულ-კლანურ დაჯგუფებას შორის ფარული. მაგრამ გააფთრებული ბრძოლის შედეგებზე. ამ პერიოდისათვის განსაკუთრებულ მასშტაბებს იღებს კორუფცია და კლანურ-ნომენკლატურული ბიუროკრატია მჭიდროდ უკავშირდება კრიმინალურ-მაფიოზურ სამყაროს. ამავდროულად ჩნდება მემკვიდრეობითი ნომენკლატურის შექმნის აშკარა ნიშნები — მაგალითად, ბრეჟნევის სიკვდილის წინა პერიოდში სკკპ ცკ-ის წევრები იყვნენ მისი შვილი (საგარეო ვაჭრობის მინისტრის პირველი მოადგილე), აგრეთვე მისი სიძე (შინაგან საქმეთა მინისტრის პირველი მოადგილე). ცხადია, გახრწნის იგივე პროცესი დამახასიათებელი იყო საქართველოს კომპარტიის ნომენკლატურისათვისაც. ამგვარად, სტალინის სიკვდილის შემდეგ სისტემა ნელ-ნელა მთლიანად გადაგვარდა და მიიღო ტიპობრივი პატრიმონალური ბიუროკრატიის ერთგვარი შარჟის სახე. მმართველობის სისტემის კრიზისი გახდა საბჭოთა კავშირში „პერესტროიკად“ წოდებული პროცესის გარდაუვალი დაწყების ერთ-ერთი უმთავრესი საფუძველი. „პერესტროიკა“ კი დასასრულის დასაწყისს მოასწავებდა, ვინაიდან, როგორც ცნობილია, საბჭოური სისტემის გარდაქმნა პრაქტიკულად შეუძლებელი აღმოჩნდა. ამ სისტემის შენარჩუნება მთლიანად დამოკიდებული იყო სრულუფლებიანი პარტიული ბელადის არსებობაზე, რომლის ხელშიც თავმოყრილი იქნებოდა მთელი პარტიული და სახელმწიფო ძალაუფლება. სტალინის შემდეგ ასეთი ბელადის როლის შესრულებას ველარავინ შეძლებდა და ამიტომაც, სტალინური სისტემა ისევე უნდა მომკვდარიყო, როგორც მისი შემოქმედი.

## სახელმწიფო სამსახური (1990-1997 წლები)

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991 წლის 9 აპრილი) მომენტიდან მოყოლებული ერთგვარი ინერციით „მუშაობდა“ გვიანი პერიოდის საბჭოური კლანურ-ნომენკლატურული სისტემა. 1990 წლის 28 ნოემბრის დემოკრატიულ არჩევნებში კომუნისტური პარტიის პოლიტიკური კრახის შედეგად ამ სისტემას უნდა გამოსცლოდა დასაყრდენი, მაგრამ პირველმა ეროვნულმა ხელისუფლებამ საჯარო სამსახურის რაიმე სისტემური რეფორმის განსახორციელებლად ვერ მოიცალა, რადგან დღის წესრიგში, უპირველეს ყოვლისა, იდგა ქვეყნის პოლიტიკური ინსტიტუტების – საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებათა, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის დაფუძნების, ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ფუნდამენტური საკითხები. უნდა აღინიშნოს, რომ იმ პერიოდში (1990/91 წლები) ბიუროკრატიის კლანურ-ნომენკლატურული ხასიათი პრინციპში არ შეცვლილა. ხდებოდა უბრალოდ პატრონების გამოცვლა. დემოკრატიული სახელმწიფოს დაფუძნების ძირეული პოლიტიკური პრობლემების გადაწყვეტას პირველი ეროვნული ხელისუფლება ცდილობდა მმართველობის უმთავრესი ინსტრუმენტის – ბიუროკრატიის გადაწყვეტი როლის გააზრების გარეშე და აქედან გამომდინარე, ამ ინსტრუმენტის შექმნის აუცილებლობის გაუთვალისწინებლად. შედეგად ამ ხელისუფლებამ ქვეყანაში მიიღო უმართავი სიტუაცია. სამწუხაროდ, სახელმწიფო მშენებლობის უმთავრეს პოლიტიკურ პრობლემებს პირველმა ეროვნულმა ხელისუფლებამ სათანადო ინსტრუმენტების არარსებობის გამო თავი ვერ გაართვა, რის შედეგადაც ქვეყანაში განვითარდა უმძაფრესი პოლიტიკური კრიზისი, რამაც საბოლოოდ ქვეყანა სამოქალაქო ომამდე მიიყვანა.

1991-1993 წლებში ქვეყანაში ვითარდება დესტრუქციული მოვლენები: პირველი დემოკრატიულად არჩეული ხელისუფლება სამხედრო გადატრიალების შედეგად დაეშვა, მოიშალა ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობა, ვერ ხერხდებოდა შეიარაღებული კრიმინალების თარეშის აღკვეთა, მიმდინარეობდა შეიარაღებული კონფლიქტი სამაჩაბლოსა და აფხაზეთში, ქვეყანა აშკარად დადგა ტერიტორიული დაშლის საფრთხის წინაშე.

1992 წლის 11 ოქტომბერს არჩეულმა საქართველოს პარლამენტმა და სახელმწიფოს მეთაურმა შესძლეს ვითარების მეტ-ნაკლებად სტაბილიზაცია და უმძიმესი მდგომარეობის მიუხედავად, საქართველომ 1995 წლის 24 აგვისტოს მიიღო კონსტიტუცია. კონსტიტუციის შესაბამისად 1995 წლის ნოემბერში არჩეულ იქნა საქართველოს პარლამენტი და საქართველოს პრეზიდენტი. სახელმწიფოებრიობის შენარჩუნებამ და პოლიტიკურმა სტაბილიზაციამ შექმნა დამოუკიდებელი საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბების პირობა.

საჯარო სამსახურის რაციონალური სისტემის, რაციონალური ბიუროკრატიის – მოხელეების ინსტიტუტის ჩამოყალიბების ძირითადი პრინციპები პირველად იქნა დეკლარირებული ჯერ კიდევ კონსტიტუციის მიღებამდე, 1995 წლის 29 ივნისს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით „საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო სამსახურის შესახებ“. ამ კანონის მე-6 მუხლში იქნა ფორმულირებული საჯარო სამსახურის შემდეგი ფუძემდებლური პრინციპები:

- კანონის უზენაესობა;
  - პიროვნების უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა;
  - საქართველოს მოქალაქეებისათვის სახელმწიფო სამსახურის უფლების თანაბარი ხელმისაწვდომობა მათი უნარისა და პროფესიული მომზადების შესაბამისად;
  - იერარქიულობა – ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ თავისი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სავალდებულობა ქვემდგომი თანამდებობის პირისათვის;
  - საჯაროობა;
  - სახელმწიფო სამსახურის არაპარტიულობა და საერო ხასიათი;
  - სახელმწიფო მოსამსახურის პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობა;
  - სახელმწიფო მოსამსახურის პასუხისმგებლობა თავისი მოვალეობების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისათვის;
  - სახელმწიფო მოსამსახურის ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი დაცვა.
- ამ პრინციპების შესაბამისად კანონმა სამართლებრივად მოაწესრიგა სახელმწიფო თანამდებობისა და მოსამსახურის ცნებები, მოსამსახ-

ურის სტატუსი, მისი უფლება-მოვალეობები, წახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების პირობები და წესები, მოსამსახურის ანაზღაურებისა და სოციალური უზრუნველყოფის გარანტიები, სახელმწიფო სამსახურში მიღებისა და სამსახურებრივი ურთიერთობის შეწყვეტის პირობები.

ამ კანონის მიღების შემდეგ საქართველოში დაიწყო რაციონალური ბიუროკრატიის სისტემისათვის დამახასიათებელი ელემენტების ჩამოყალიბება, მაგრამ აუცილებლად გასათვალისწინებელია, რომ მმართველობითი აპარატი ჯერ კიდევ არ გათავისუფლებულა გვიანი საბჭოური პერიოდის კლანურ-ნომენკლატურული მემკვიდრეობისაგან, რომელსაც ზედ ერთვის პოლიტიკისა და საჯარო სამსახურის კრიმინალიზაციის 1992-1994 წლებიდან შემორჩენილი უაღრესად საშიში ტენდენცია.

საქართველოს კონსტიტუციის მიღებამ შექმნა მყარი სამართლებრივი საფუძველი, რათა დაწყებულიყო საჯარო სამსახურის სისტემის რაციონალიზაციაზე დაფუძნებული რეფორმირების პროცესი. ასეთი რეფორმის პირველი ეტაპის განხორციელება სამართლებრივად იქნა უზრუნველყოფილი 1997 წლის 31 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მიღების შედეგად.



# თავი IV. საჯარო სამსახური საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით

## საჯარო სამსახურის სამართლებრივი საფუძვლები

საქართველოში საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი უმთავრესი ნორმატიული საფუძველია საქართველოს კონსტიტუცია, რომლის 29-ე მუხლით განსაზღვრულია, რომ „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს“.

კონსტიტუციით აღიარებული ამ უფლების განხორციელების საკანონმდებლო საფუძვლებია შემდეგი კანონები და კანონქვემდებარე აქტები:

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი – მიღებულია 1997 წლის 31 ოქტომბერს.

ეს კანონი არის უმთავრესი ნორმატიული აქტი, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოში საჯარო სამსახურის ორგანიზაციის სამართლებრივ საფუძვლებს, აწესრიგებს საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობას, განსაზღვრავს მოსამსახურის სამართლებრივ მდგომარეობას.

კანონი შედგება 17 თავისა და 137 მუხლისაგან.

I თავი. ზოგადი დებულებები – განსაზღვრავს საჯარო სამსახურისა და სახელმწიფო თანამდებობის ცნებებს, საჯარო სამსახურისა და საჯარო მოსამსახურის სახეებს, საჯარო სამსახურის ძირითად პრინციპებს;

II თავი. სამსახურში მიღება – განსაზღვრავს სამსახურში მიღების ძირითად, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებს, სამსახურში მიღების ფორმებსა და წესს;

III თავი. მოსამსახურის უფლებები და გარანტიები – განსაზღვრავს შრომით გასამრჯელოს, მივლინების, სამუშაოსა და დასვენების, შვებულების, სხვა სამუშაოზე გადაყვანისა და საპენსიო უზრუნველყოფის საკითხებს;

IV თავი. სამსახურებრივი მოვალეობანი – განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის შეზღუდვისა და ინტერესთა კონფლიქტის საკითხებს;

V თავი. საჯარო სამსახურში თანამდებობათა რანგირება – განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივ რანგებსა და საკლასო ჩინებს, საკლასო ჩინის მინიჭების წესს;

VI თავი. დაწესებულების შინაგანაწესი – განსაზღვრავს შინაგანაწესის შედგენისა და აღსრულების წესს;

VII თავი. მოხელის წახალისება, სამსახურებრივი დაწინაურება და დისციპლინური პასუხისმგებლობა – განსაზღვრავს წახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახეებსა და მათი გამოყენების წესს;

VIII თავი. მოხელეთა ატესტაცია – განსაზღვრავს ატესტაციის ცნებას, ატესტაციის პერიოდულობას, საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის შექმნის წესს;

IX თავი. მოხელის სამსახურებრივ ურთიერთობათა შეჩერება – განსაზღვრავს სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერების საფუძვლებს და შეჩერების გაფორმების წესს;

X თავი. სამსახურიდან გათავისუფლება – განსაზღვრავს მოსამსახურის გათავისუფლების საფუძვლებს, გათავისუფლების შეზღუდვებს და გათავისუფლების გაფორმების წესს;

XI თავი. მოხელეთა რეზერვი – განსაზღვრავს მოხელეთა რეზერვის შექმნის წესსა და მიზანს, რეზერვში ჩარიცხულ პირთა სტატუსს;

XII თავი. სამსახურის სტაჟი – განსაზღვრავს სამსახურის სტაჟის გამოანგარიშებისა და სტაჟის შეწყვეტის საკითხს;

XIII თავი. ნამსახურობის ნუსხა და შრომის წიგნაკი – განსაზღვრავს ნამსახურობის ნუსხის შედგენის და შრომის წიგნაკში მონაცემთა შეტანის ფორმებსა და წესს;

XIV თავი. დავის გადაწყვეტა – განსაზღვრავს სამსახურებრივი დავის გადაწყვეტის ფორმებსა და ვადებს;

XV თავი. სახელმწიფო პოლიტიკა სამსახურის სფეროში – განსაზღვრავს სახელმწიფო პოლიტიკის განმახორციელებელი ორგანოების, სახელმწიფო სამსახურის ბიუროსა და დაწესებულებათა კადრების სამსახურის ფუნქციებს;

XVI თავი. გარდამავალი დებულებები – განსაზღვრავს კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებებს;

XVII თავი. დასკვნითი დებულებები – განსაზღვრავს კანონის ცალკეული მუხლების ამოქმედების ვადებს.



2. „საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსი“ – მიღებულია 1973 წლის 23 ივნისს. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ კოდექსში შევიდა პრინციპული ხასიათის ცვლილებები და დამატებები.

კოდექსი აწესრიგებს საზოგადოდ მუშაკთა შრომით ურთიერთობას, ამასთან, შრომის კანონთა კოდექსი ვრცელდება საჯარო მოსამსახურეებზეც იმ საკითხებთან მიმართებაში, რომლებიც არ არის დარეგულირებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

3. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი – მიღებულია 1997 წლის 17 ოქტომბერს.

კანონი ადგენს საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენის, აღკვეთისა და კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა პასუხისმგებლობის ძირითად პრინციპებსა და სამართლებრივი რეგლამენტაციის საფუძვლებს.

4. „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“ – მიღებულია 1999 წლის 25 ივნისს.

კოდექსი განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ ორგანოთა (სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები და სხვ.) მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრისა და განცხადების განხილვის, ადმინისტრაციული გარიგების მომზადების, დადებისა და შესრულების წესს.

5. „საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი“ – მიღებულია 1999 წლის 23 ივლისს.

კოდექსი განსაზღვრავს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების, ადმინისტრაციული საქმეების განხილვისა და გადაწყვეტის საპროცესო წესებს.

6. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონი – მიღებულია 1996 წლის 29 ოქტომბერს.

კანონი განსაზღვრავს ნორმატიული აქტების სახეს, იერარქიას, ნორმატიული აქტების მომზადების, მიღების, გამოქვეყნების, მოქმედებისა და აღრიცხვის ზოგად წესებს.

საჯარო სამსახურისა და საჯარო მოსამსახურეთა საქმიანობის

მნიშვნელოვანი სამართლებრივი საფუძველია საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებები და განკარგულებები. კერძოდ:

1. „საქართველოს სახელმწიფო კანცელარიის სახელმწიფო სამსახურის ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ 1998 წლის 12 იანვრის №14 ბრძანებულება.

ამ ბრძანებულებით განისაზღვრა საჯარო სამსახურის ბიუროს, როგორც სახელმწიფო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებელი და საკოორდინაციო ორგანოს უფლებამოსილებები.

2. „საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების დებულების დამტკიცების შესახებ“ 1998 წლის 25 მარტის №174 ბრძანებულება.

ამ ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულებით განისაზღვრა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებების საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების საქმიანობის წესი.

3. „მოსამსახურეთა სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“ 1998 წლის 4 აპრილის №220 ბრძანებულება.

ამ ბრძანებულებით განსაზღვრულია საჯარო მოხელის მიერ როგორც ქვეყნის ფარგლებში, ისე საზღვარგარეთ სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების წესი და ოდენობა.

4. „საჯარო მოსამსახურეთა შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის, შენახვისა და გამოყენების წესის შესახებ“ 1998 წლის 8 დეკემბრის №684 ბრძანებულება.

ამ ბრძანებულებით დადგენილია საჯარო მოხელისა და მისი ოჯახის წევრების შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენის, შენახვისა და გამოყენების წესი.

5. „საქმისწარმოების ერთიანი წესის შესახებ“ 1999 წლის 1 ივლისის №414 ბრძანებულება.

ამ ბრძანებულებით განსაზღვრულია სახელმწიფო და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებში დოკუმენტირებისა და დოკუმენტებზე მუშაობის ორგანიზაციის ერთიანი წესები.

6. „საჯარო მოსამსახურის თანამდებობრივი რეესტრის შესახებ“ 2001 წლის 21 ივლისის №286 ბრძანებულება.

ამ ბრძანებულებით განისაზღვრება სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა თანამდებობრივი რანგები, საკლასო ჩინები და საკლასო ჩინებიდან გამომდინარე დანამატები.

გარდა ზემოაღნიშნული ნორმატიული აქტებისა, საჯარო სამსახურისა და საჯარო მოსამსახურეთა საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლებია სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ნორმატიული აქტები, რომლითაც განისაზღვრება შესაბამისი დაწესებულების შინაგანაწესი, ატესტაციის ჩატარების წესები, საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების მუშაობის ფორმები, დაწესებულების თანამდებობის პირთა ფუნქციური დატვირთვა, სამუშაოთა აღწერილობა და სამსახურებრივი ინსტრუქციები.

## საჯარო სამსახურის პრინციპები

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი საჯარო სამსახურის პრინციპებია:

ა) საქართველოს სახელმწიფოსა და ხალხის ერთგულება;

საჯარო მოსამსახურე, უპირველეს ყოვლისა, არის საჯარო ინტერესების — ხალხისა და სახელმწიფოს მსახური. მისი ყოველი მოქმედება სწორედ ამ მიზანს უნდა ემსახურებოდეს. ამიტომაც, ქვეყნისა და ერისადმი ერთგულება არის უპირველესი და ამოსავალი პრინციპი, რომლის გარეშეც საჯარო სამსახური წარმოუდგენელია.

ბ) საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების უზენაესობის დაცვა მოსამსახურეთა მიერ თანამდებობრივი უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას;

საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების უზენაესობის დაცვა საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის საფუძველია. კონსტიტუცია არის უმაღლესი კანონი, რომელშიც ასახულია საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნება — დაამკვიდრონ დემოკრატიული წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო. სახელმწიფოსა და მოსახლეობის საჯარო ინტერესების უზენაესობის დაცვა არის საჯარო სამსახურისა და საჯარო მოსამსახურის ერთ-ერთი უპირველესი მოვალეობა.

გ) ადამიანისა და მოქალაქის უფლებების, თავისუფლებებისა და ღირსების პატივისცემა;

ადამიანისა და მოქალაქის უფლებების, თავისუფლებებისა და ღირსების პატივისცემა არის საყოველთაოდ აღიარებული ნორმა,

რომლის დაცვაც ყველა ადამიანისა და მოქალაქის მოვალეობაა. საჯარო მოსამსახურე, როგორც საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენელი, განსაკუთრებული პატივით უნდა ექცეოდეს ამ ნორმებს, რადგან მოქალაქისადმი მისი დამოკიდებულება წარმოაჩენს არა მხოლოდ მის პიროვნებას, არამედ, უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფოს.

დ) საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობა მათი უნარისა და პროფესიული მომზადების შესაბამისად;

ეს პრინციპი კონსტიტუციით აღიარებული ნორმაა. ამ ნორმის განხორციელება, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს მოქალაქეთა თანასწორუფლებიანობას, ხოლო, მეორე მხრივ, მიუთითებს საჯარო სამსახურის ღიაობაზე. საჯარო სამსახური არ არის რომელიმე პარტიისა თუ საზოგადოებრივი ჯგუფის განსაკუთრებული პრივილეგია. საჯარო სამსახური იმიტომაც არის საჯარო, რომ იგი უნდა იყოს ყველასათვის ხელმისაწვდომი. ამასთან, ეს პრინციპი მიუთითებს იმაზეც, რომ საჯარო სამსახურში პირი მხოლოდ მისი უნარისა და პროფესიული მომზადების შესაბამისად უნდა იკავებდეს ადგილს.

ე) მოსამსახურეთა პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობა; საჯარო სამსახური არის ისეთი საქმიანობა, სადაც ყველაზე მეტადაა საჭირო პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობა. საჯარო ხელისუფლების განხორციელების ეფექტიანობა დამოკიდებულია საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიონალიზმსა და ცოდნის დონეზე. საჯარო მოსამსახურის მიერ დაშვებული შეცდომა აზარალებს სახელმწიფოსაც და საზოგადოებასაც. სწორედ ამიტომ საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია სისტემატურად ზრუნავდეს თავისი პროფესიული ღონისა და კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის.

ვ) საქვეყნობა;

საქვეყნობა ანუ საქმიანობის გამჭვირვალობა არის საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპი. საჯარო სამსახური მიმართულია საზოგადოებისა და თითოეული მოქალაქის ინტერესების დასაცავად. საჯარო ინტერესების ფორმირება და მისი დაცვა დამოკიდებულია საჯარო დაწესებულებისა და საზოგადოების მჭიდრო ურთიერთობაზე. საზოგადოებამ უნდა იცოდეს, თუ როგორ ხდება მათი ინტერესების გამოხატვა და დაცვა. ამ ურთიერთობაში სწორედ საზოგადოებაა წამყვანი და არა საჯარო სამსახური. საზოგადოებაა

დამკვეთი, ხოლო საჯარო მოსამსახურე ამ დაკვეთის შემსრულებელი.

ზ) საჯარო სამსახურის უპარტიოება და საერო ხასიათი;

პოლიტიკისა და საჯარო სამსახურის გამიჯვნა არის უმთავრესი პირობა საზოგადო ინტერესების დასაცავად. საჯარო ინტერესი არის საზოგადოების საერთო ნება და იგი არ გამომდინარეობს რომელიმე პარტიის, რელიგიური ჯგუფის, თუ სხვა კერძო შეხედულებიდან. საჯარო მოსამსახურე უნდა გამოდიოდეს საერთო, საჯარო ინტერესებიდან და იგი არ უნდა იყოს შეზღუდული პარტიული ან რაიმე კერძო ნიშნით.

თ) მოსამსახურეთა კადრების სტაბილურობა;

საჯარო მოხელეთა კორპუსის ჩამოყალიბება არის საკმაოდ ხანგრძლივი პროცესი, რომელიც ეფუძნება სახელმწიფოს საუკუნოვან ტრადიციებს, დაგროვილ გამოცდილებას და მემკვიდრეობითობის პრინციპის დაცვას. ყველაფერი ეს შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კადრების სტაბილურობის შემთხვევაში. ახლად მიღებულ მოხელეს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა შეიძინოს გამოცდილება და აიმაღლოს თავისი პროფესიონალიზმი უფროს კოლეგებთან ურთიერთობაში. საჯარო სამსახური სხვებისაგან განსხვავებით ყველაზე უფრო მეტად „ტრადიციული“ და „კონსერვატიული“. სწორედ ამიტომაც აქვს დიდი მნიშვნელობა კადრების სტაბილურობას, რადგან კადრების დენადობა ყველაზე მეტ უარყოფით ზეგავლენას ახდენს საჯარო სამსახურის მუშაობაზე.

ი) მოსამსახურის ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი დაცვა.

საჯარო მოსამსახურის ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი დაცვის მნიშვნელობა არის საჯარო ინტერესების აღიარებისა და პატივისცემის გამოხატულება და არა ამ სამსახურის „პრესტიჟულობის“ მაჩვენებელი. საჯარო მოსამსახურის სოციალური მდგომარეობისა და მისი ეკონომიკური უზრუნველყოფისათვის ზრუნვა არის იმ საქმიანობის დაფასება, რომელსაც იგი ემსახურება. სწორედ ამიტომაც მიეკუთვნება ეს, ერთი შეხედვით ყოფითი საკითხი, საჯარო სამსახურის ძირითად პრინციპს.

## საჯარო სამსახურის სტრუქტურა

### • საჯარო სამსახურისა და თანამდებობის ცნება

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურს განსაზღვრავს როგორც საქმიანობას სახელმწიფო ან ადგილობრივ თვითმმართველობის დაწესებულებებში – საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში (მუხლი 1.). ამავე კანონის მე-2 მუხლით მოცემულია საჯარო დაწესებულების განსაზღვრის სამი ძირითადი ნიშანი:

ა) ეს დაწესებულებები იქმნება სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის სახსრებით;

ბ) ეს დაწესებულებები ფინანსდება სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან;

გ) ამ დაწესებულებათა ძირითადი ამოცანაა საჯარო ხელისუფლების განხორციელება.

ეს არის ის ნიშნები, რომლითაც საჯარო სამსახური და საჯარო დაწესებულებები განსხვავდებიან კერძო დაწესებულებებისაგან. ამასთან, კანონი ახდენს როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის იმ დაწესებულებათა ამომწურავ ჩამონათვალს, სადაც მუშაობა ითვლება საჯარო სამსახურად. კანონის თანახმად ასეთი დაწესებულებებია:

ა) წარმომადგენლობითი ორგანოები:

– საქართველოს პარლამენტი – უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო;

– აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები;

– საკრებულო – ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანო;

ბ) აღმასრულებელი ორგანოები:

– საქართველოს სამთავრობო (სამინისტროები, სახელმწიფო კანცელარია, სახელმწიფო დეპარტამენტები, სახელმწიფო ინსპექციები) და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებები;

– აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები;

გ) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, უზენაესი სასამართლო, საერთო სასამართლოები, საქართველოს პროკურატურა;

დ) საქართველოს იუსტიციის საბჭო;

ე) საქართველოს ეროვნული ბანკი;

ვ) საქართველოს კონტროლის პალატა;

ზ) საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი და სააგენტოები;

თ) საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებული და მისი აპარატი.

საჯარო დაწესებულების ერთ-ერთი უმთავრესი ნიშანია საჯარო ხელისუფლების განხორციელება. საჯარო ხელისუფლება შესაბამისი კომპეტენციით ხორციელდება სახელმწიფო დონესა და თვითმმართველობის დონეზე. სწორედ ეს დონეები განსაზღვრავენ საჯარო სამსახურის სახეებს. შესაბამისად, საჯარო სამსახურის სახეებია:

– სახელმწიფო სამსახური;

– სამსახური ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

საჯარო სამსახურის სასუბიექტად დაყოფა სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ არსებობს ორი ურთიერთგანყენებული სამსახური. პირიქით, კანონი პირდაპირ მიუთითებს, რომ „საქართველოში საჯარო სამსახური ერთიანია“ (მუხლი 3). ეს ერთიანობა გამოძღინარეობს საჯარო სამსახურის სისტემის და საჯარო ხელისუფლების ერთიანობიდან, საერთო მიზნებიდან, საერთო პრინციპებიდან და საერთო საჯარო ინტერესებიდან.

#### • თანამდებობის პირი და საჯარო მოსამსახურე

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, თანამდებობა არის მოქალაქის უფლებებისა და მასზე დაკისრებული მოვალეობების შესაბამისად საჯარო სამსახურის სისტემაში განსაზღვრული ადგილი და სოციალურ-შრომითი როლი. ამდენად, თანამდებობის პირია როგორც დაწესებულების ხელმძღვანელი, ისე ტექნიკური მუშაკი. საჯარო მოსამსახურე არის თანამდებობის პირი,

რომელსაც აქვს განსაზღვრული უფლებები და მოვალეობები. ამასთან, კანონმა თანამდებობის პირთა წრიდან გამოყო სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი, რომელზეც ამ კანონის მოქმედება მხოლოდ ნაწილობრივ ვრცელდება. კანონის თანახმად, „სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობა არის საქართველოს კონსტიტუციით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციებით გათვალისწინებული ის სახელმწიფო თანამდებობა, რომელიც პოლიტიკურია და არჩევის ან დანიშნვის წესი განისაზღვრება შესაბამისად საქართველოს კონსტიტუციით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციებით.“ (პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი).

### საჯარო მოსამსახურე

საჯარო მოსამსახურის ცნების განმარტებისას კანონით განსაზღვრულია სამი ძირითადი პირობა:

- საჯარო მოსამსახურე უნდა იყოს საქართველოს მოქალაქე;
- საჯარო მოსამსახურე უნდა ეწეოდეს საქმიანობას სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო დაწესებულებაში;
- საჯარო მოსამსახურის საქმიანობა უნდა იყოს ანაზღაურებადი.

საჯარო მოსამსახურის ერთ-ერთი აუცილებელი პირობაა საქართველოს მოქალაქეობა. მხოლოდ საქართველოს მოქალაქე შეიძლება გახდეს საჯარო მოსამსახურე. საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლა ან საქართველოს მოქალაქეობის შეცვლა საჯარო მოსამსახურისათვის არის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი. ერთი შეხედვით შეიძლება ვინმეს ეს მოეჩვენოს დისკრიმინაციულ ნორმად და ადამიანის უფლებების დარღვევად. სინამდვილეში, ეს ნორმა არის არა ადამიანის უფლებათა დარღვევა, არამედ მოქალაქის უფლებათა დაცვა. საჯარო სამსახური არის ზელისუფლების განხორციელების უმთავრესი მექანიზმი. სწორედ საჯარო სამსახურის გამართულ და სრულფასოვან მუშაობაზეა დამოკიდებული როგორც ქვეყნის სტაბილურობა, ისე აღმშენებლობა და განვითარება. ამიტომაც საქართველოს სახელმწიფოსა და ხალხის ერთგულება არის ერთ-ერთი პირველი პრინციპი საჯარო სამსახურისათვის.



ცხადია, ამ პრინციპის დაცვა ვერ მოეთხოვება სხვა ქვეყნის მოქალაქეს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს.

საჯარო მოსამსახურის ცნების მეორე პირობა განსაზღვრავს იმ დაწესებულებათა წრეს, სადაც საქმიანობა ითვლება საჯარო სამსახურად.

საყურადღებო და მნიშვნელოვანია მესამე პირობა — საჯარო მოსამსახურის საქმიანობა უნდა იყოს ანაზღაურებადი. ერთი შეხედვით ამ პირობაში საოცარი და მნიშვნელოვანი თითქოს არაფერია. მაგრამ, საჯარო მოსამსახურის საქმიანობა ანაზღაურდება არა მხოლოდ შესრულებული გარკვეული სამუშაოსა და შედეგისათვის, არამედ, უპირველესად, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების სასარგებლოდ გაწეული მუდმივი სამსახურისათვის.

#### • საჯარო მოსამსახურის სახეები

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები წარმოადგენენ საჯარო მოსამსახურეთა განსაკუთრებულ კატეგორიას, რომელთა არჩევა (დანიშვნა) განისაზღვრება კონსტიტუციით (საქართველოს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების). მათზე ძირითადად არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოთხოვნები.

ამ კანონის თანახმად სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან:

- საქართველოს პრეზიდენტი;
- საქართველოს პარლამენტის წევრი;
- საქართველოს მთავრობის წევრი;
- აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი;
- აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სამთავრობო დაწესებულებების ხელმძღვანელი.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონით მოცემული განმარტებით ზემოაღნიშნული პირების გარდა, სახელმწიფო თანამდებობის პირები არიან:

- საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი;
  - საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარე;
  - საქართველოს სახალხო დამცველი;
  - საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი;
  - საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე და მოსამართლე;
  - საქართველოს გენერალური პროკურორი;
  - საქართველოს ელჩი და დიპლომატიური წარმომადგენელი.
- მათი დანიშვნა (არჩევის) წესი დადგენილია კონსტიტუციით, თუმცა კანონის ზემოაღნიშნულ ჩამონათვალში ეს პირები გამოტოვებულია.

### მოხელე

საჯარო სამსახურის ძირითადი და უმთავრესი ფიგურაა მოხელე. იმის მიხედვით თუ რომელ დაწესებულებაში მუშაობს მოხელე, კანონი მათ ყოფს ორ კატეგორიად – სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებად. კანონი ამ თანამდებობის პირის ცნებას განმარტავს შემდეგნაირად: „მოხელე არის პირი, რომელიც ინიშნება ან აირჩევა სახაზინო დაწესებულების სამტატო (შტატით გათვალისწინებულ) თანამდებობაზე“ (მუხლი 6.) მოხელე ასრულებს წამყვან და მთავარ როლს საჯარო სამსახურში. სწორედ მოხელის პროფესიონალიზმსა და კომპეტენტურობაზე დამოკიდებული საჯარო სამსახურის გამართული მუშაობა. შესაბამისად, კანონმდებლობისა და საკადრო პოლიტიკის ძირითადი მიზანი უნდა იყოს მაღალკვალიფიციური კადრების აღზრდა და ამ კადრების შენარჩუნება. საჯარო სამსახურის უმთავრესი იდეა – მისი სტაბილურობა და მემკვიდრეობითობა დამოკიდებულია მოხელეთა კორპუსზე. ამიტომაც გასაკვირი არაა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ძირითადად ყურადღებას ამახვილებს სწორედ მოხელეებზე.

### დამხმარე მოსამსახურე

დამხმარე მოსამსახურე არის ტექნიკური მუშაკი, რომელიც შრომითი ხელშეკრულებით მიიღება დაწესებულების შტატით გათვალისწინებულ დამხმარე მოსამსახურის თანამდებობაზე (მუხლი 7). მოხელისაგან განსხვავებით დამხმარე მოსამსახურე ემსახურება უშუალოდ შესაბამის უწყებას. მისი ფუნქციაა შესაბამისი სამსახ-

ურისა და მოხელეთა საქმიანობის ტექნიკური უზრუნველყოფა. დამხმარე მოსამსახურის სამუშაოზე მიღების წესი საშუალებას იძლევა ხელშეკრულებაში იქნეს გათვალისწინებული როგორც სამსახურის, ისე დამხმარე მოსამსახურის საქმიანობისა და პირობების სპეციფიკა.

### შტატგარეშე მოსამსახურე

შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. შტატგარეშე მოსამსახურე შეიძლება ასრულებდეს როგორც მოხელის, ისე დამხმარე მოსამსახურის განსაზღვრულ ფუნქციებს. მაგრამ მათგან განსხვავებით შტატგარეშე მოსამსახურის საქმიანობის ვადა განისაზღვრება კონკრეტული დროით, ან უფრო ხშირად, კონკრეტული ამოცანის შესრულებით.

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრებზე მოქმედებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მხოლოდ რამდენიმე დებულება, როგორცაა საჯარო სამსახურისა და სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ცნება (მუხლი 1), მოხელის ცნება და სახეები (მუხლი 6), საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოს, განაკვეთის და თანამდებობათა დასახელების განსაზღვრისა და შტატების დამტკიცების წესი (მე-9 და მე-10 მუხლები), უცხოეთში გრძელვადიანი მივლინება (მუხლი 39), გარიგებათა დადების შეზღუდვა (მუხლი 66), სამსახურის სტაჟის გამოანგარიშება (მუხლი 121) და მოხელის შრომის წიგნაკი (მუხლი 126). ამ თანამდებობის პირთა სტატუსის განსაზღვრის სხვა უმთავრესი საკითხები დატოვებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მიღმა. უფრო მეტიც, ამავე მუხლის მე-2 პუნქტში მოცემულია იმ სახელმწიფო თანამდებობის პირთა და დაწესებულებათა ჩამონათვალი, რომელზეც ეს კანონი ვრცელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათ მიმართ სპეციალური კანონებით სხვა წესი არ არის დადგენილი.

## საჯარო სამსახურში მიღების წესი და პრინციპები

- საჯარო სამსახურში მოხელეთა მიღების ძირითადი მოთხოვნები

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი საჯარო სამსახურში ჰოხელეთა მიღების ძირითადი მოთხოვნების განსაზღვრისას აწესებს ვანსხვეებულ წესებს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეებისათვის. კერძოდ, კანონის მე-15 მუხლით სამსახურში მიღებისას სახელმწიფო მოხელისათვის დადგენილია შემდეგი ძირითადი მოთხოვნები:

- ქმედუნარიანობა;
- არანაკლებ 21 წლის ასაკი;
- საქართველოს სახელმწიფო ენის ცოდნა;
- სათანადო ცოდნა და გამოცდილება.

კანონის მე-16 მუხლით დადგენილია სამსახურში მიღებისას თვითმმართველობის მოხელისათვის შემდეგი ძირითადი მოთხოვნები:

- ქმედუნარიანობა;
- არანაკლებ 18 წლის ასაკი;
- საქართველოს სახელმწიფო ენის ცოდნა;
- საშუალო განათლება.

ამდენად, კანონი ადგენს სახელმწიფო მოხელისათვის შედარებით უფრო მკაცრ პირობებს (მაღალი ასაკობრივი ცენზი, სათანადო ცოდნა და გამოცდილება), ვიდრე თვითმმართველობის მოხელისათვის.

ძირითადი მოთხოვნების დაწესებასთან ერთად კანონი ადგენს იმ შემთხვევებსაც, რომლის არსებობის დროსაც პირი არ შეიძლება იქნეს მიღებული საჯარო სამსახურში. კერძოდ, საჯარო სამსახურში პირი არ მიიღება, თუ:

- ნასამართლევა განზრახ ჩადენილი დანაშაულისათვის და მოხსნილი არა აქვს ნასამართლობა;
- იმყოფება წინასწარი გამოძიების ქვეშ ან პატიმრობაში;
- სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია ქმედუუნაროდ ან შეზღუდული ქმედუნარიანობის მქონედ;

– სასამართლოს მიერ ჩამორთმეული აქვს შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება;

– სამედიცინო დასკვნის თანახმად მისი ჯანმრთელობა არ აკმაყოფილებს მოცემული თანამდებობის დასაკავებლად დადგენილ აუცილებელ მოთხოვნებს;

– თანამდებობის დაკავების შედეგად უშუალო სამსახურებრივი ზედამხედველობით უკავშირდება მშობელს, მეუღლეს, დას, ძმას, შვილს ან მეუღლის დას, ძმას, მშობელს;

– არის უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის პრეტენდენტი.

მიუხედავად იმისა, რომ ძირითადი მოთხოვნები წესდება მხოლოდ მოხელეებისათვის, საჯარო სამსახურში აკრძალვის მოთხოვნა მოიცავს უფრო ფართო წრეს და შეეხება ყველა საჯარო მოსამსახურეს.

#### • საჯარო სამსახურში მიღების სპეციალური მოთხოვნები

საჯარო სამსახურში მიღებისას კანონი ძირითად მოთხოვნებს უყენებს მხოლოდ მოხელეებს, რაც შეეხება სპეციალურ მოთხოვნებს, იგი წაეყენება ყველა საჯარო მოსამსახურეს, როგორც მოხელეს, ისე დამხმარე და თვით შტატგარეშე მოსამსახურესაც კი. ეს სპეციალური მოთხოვნებია:

– სამსახურში შესვლისას და აგრეთვე შემდეგ ყოველწლიურად მოსამსახურის მიერ თავისი და ოჯახის წევრების შემოსავლისა და ქონებრივი მდგომარეობის ამსახველი დეკლარაციის წარდგენა;

– სამსახურში მიღებისას სამედიცინო-ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობის წარდგენა.

საფინანსო და ქონებრივი დეკლარაციის ყოველწლიური წარდგენის შესახებ სამუშაოზე მიღების სპეციალური მოთხოვნა რეგულირდება კანონით „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 8 დეკემბრის №684 ბრძანებულებით „საჯარო მოსამსახურეთა შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენის, შენახვისა და გამოყენების წესის შესახებ“ და საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 28 იანვრის №33 ბრძანებულებით „საქართველოს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმ-

პართველობის იმ დაწესებულებათა ნუსხის შესახებ, სადაც დასაქმებულია მოქალაქეებმა უნდა შეავსონ შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია“.

• საჯარო სამსახურში მიღების დამატებითი მოთხოვნები

საჯარო სამსახურში მიღების დამატებითი მოთხოვნები უკავშირდება პირის მიერ საჯარო სამსახურში შესასრულებელი საქმიანობის სპეციფიკას. ამასთან, აუცილებლად გასათვალისწინებელია, რომ „დამატებითი მოთხოვნები დგინდება კანონით ან მის საფუძველზე“ (მუხლი 19.) დაწესებულების ხელმძღვანელს უფლება აქვს შემოიღოს მხოლოდ დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები შესაბამისი სპეციალობისა და კვალიფიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენის შესახებ.

კანონის ამ მოთხოვნამ უნდა გამოიწვიოს სუბიექტური ფაქტორები და უზრუნველყოს კადრების ობიექტური შერჩევა. მაგრამ იმის გამო, რომ არც კანონით და არც კანონის საფუძველზე მიღებული ნორმატიული აქტით არ არის განსაზღვრული რა დამატებითი მოთხოვნა შეიძლება წაყენოს ამა თუ იმ რანგის საჯარო მოსამსახურეს, პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირია ამ ვაკუუმის სუბიექტური შესედეულებით შევსების მცდელობა, როცა დაწესებულების ხელმძღვანელი საჯარო მოსამსახურის მისაღებად საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან ერთად აწესებს სხვა მოთხოვნებსაც, როგორცაა, უცხო ენის ცოდნა, კომპიუტერთან მუშაობის ცოდნა, სპეციალობით მუშაობის სტაჟი და სხვ.

• საჯარო სამსახურში მიღების პროცედურული მოთხოვნები

სამსახურში მიღებისას სუბიექტური ფაქტორების გამოსარიცხად აუცილებელია როგორც მოთხოვნების, ისე პროცედურების ზუსტი რეგლამენტირება. ახლო წარსულში თანამდებობაზე მიღებისას ერთ-ერთ რთულ და ზოგჯერ გადაულახავ ბიუროკრატიულ ბარიერს ქმნიდა დაწესებულების მიერ კანდიდატისაგან ათასგვარი სხვადასხვა სახის ცნობისა და დოკუმენტის წარმოდგენის მოთხოვნა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 25-ე მუხლით განისაზღვრა დოკუმენტები, რომლებიც უნდა წარადგინოს საჯარო სამსახურში მიღების მსურველმა. კერძოდ:

– წერილობითი განცხადება, რომელშიც გამოხატული უნდა იყოს პირის ნება საჯარო სამსახურში მიღების შესახებ შესაბამისი დაწესებულებისა და თანამდებობის მითითებით. განცხადება უნდა დაიწეროს ამ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირის სახელზე;

– ავტობიოგრაფია, რომელშიც აღინიშნება ძირითადი ბიოგრაფიული მონაცემები: განათლება; სპეციალობა და კვალიფიკაცია; შრომითი საქმიანობა; ოჯახური მდგომარეობა; მშობლების, დების, ძმების, მეუღლის, შვილების, მეუღლის მშობლებისა და მეუღლის და-ძმების სახელი და გვარი, მათი საცხოვრებელი ადგილისა და თანამდებობის (შრომითი საქმიანობის) მითითებით;

– ხელწერილი კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან პირის შესაბამისობის შესახებ, რომლითაც პირი ადასტურებს მის მიერ წარდგენილ დოკუმენტთა უტყუარობას და კანონით დადგენილ ძირითად, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებთან მისი მონაცემების შესაბამისობას;

– განათლების ან შესაბამისი კვალიფიკაციის მოწმობა – დიპლომის, აგრეთვე მოწმობის (სერტიფიკატის) ასლი, რომელიც ადასტურებს პირის განათლებასა და კვალიფიკაციას;

– პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტი – საქართველოს მოქალაქის პირადობის მოწმობის ასლი;

– უკვე გაცემული შრომის წიგნაკი, თუ პირი პირველად არ იწყებს სამსახურს;

– ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ცნობა საგადასახადო სამსახურიდან;

– სამედიცინო-ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა;

– სამედიცინო დასკვნა ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ. ეს არის იმ ძირითად დოკუმენტთა ნუსხა, რომელთაგანაც თუნდაც ერთის წარუდგენლობა შეიძლება გახდეს პირის სამსახურში მიღებაზე უარის თქმის საფუძველი. უფრო მეტიც, თუ პირის სამსახურში მიღების შემდეგ აღმოჩნდა, რომ მის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტი არ შეესაბამება სინამდვილეს, პირი დაუყოვნებლივ გათავისუფლდება.

## • საჯარო სამსახურში მიღების ფორმები

საჯარო სამსახურში მიღების ფორმებია:

ა) დანიშნით (მოხელე, ცალკეულ შემთხვევაში შტატგარეშე მოსამსახურე);

ბ) არჩევით (წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი და არჩევითი თანამდებობის პირი);

გ) შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე (დამხმარე მოსამსახურე, შტატგარეშე მოსამსახურე).

### საჯარო სამსახურში მიღება დანიშნით

სამსახურში მიღება დანიშნით არის მოხელის სამუშაოზე მიღების ძირითადი წესი.

მოხელის თანამდებობაზე დანიშნვა ფორმდება ამ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლებამოსილი პირის (ორგანოს) მიერ ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით (ბრძანება, განკარგულება, დადგენილება). დანიშვნის შესახებ გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს:

– თანამდებობაზე დასანიშნი პირის სახელსა და გვარს;  
– იმ დაწესებულების დასახელებას, სადაც პირი თანამდებობაზე ინიშნება;

– თანამდებობის დასახელებას;

– თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთსა და დანამატებს;

– თანამდებობაზე დანიშვნის თარიღს;

– სამსახურის ვადას, თუ პირი სამსახურში მიიღება განსაზღვრული ვადით;

– გამოსაცდელი ვადის ხანგრძლივობას, თუ პირის მიღებისას გამოიყენება გამოსაცდელი ვადა.

დანიშვნის შესახებ გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი შეიძლება გაუქმდეს ამ აქტის გამომცემი პირის (ორგანოს) მიერ, თუ დანიშნულმა პირმა თანამდებობრივი უფლებამოსილების განხორციელების დაწყებამდე წარმოადგინა შესაბამისი განცხადება, ან გამოვლინდა ისეთი გარემოება, რომელიც გამორიცხავს ამ პირის თანამდებობაზე დანიშვნას.

მოხელის თანამდებობაზე დანიშნვა ხდება:



- გამოსაცდელი ვადით;
- კონკურსის საფუძველზე;
- კონკურსის გარეშე, კანონით გაოვალისწინებულ შემთხვევებში.

**დანიშვნა გამოსაცდელი ვადით**

მოხელის დანიშვნა თანამდებობაზე გამოსაცდელი ვადით ხდება ამ პირის პროფესიული ჩვევების, შესაძლებლობებისა და პირადი თვისებების დაკავებულ თანამდებობასთან შესაბამისობის დასადგენად. კანონის თანახმად გამოსაცდელი ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 6 თვეს. ამ ვადაში არ ითვლება მოხელის მიერ დროებითი შრომისუნარობის და სხვა საპატიო მიზეზით გაცდენილი დრო.

გამოსაცდელი ვადა არ გამოიყენება:

- პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მოხელის მიმართ;
- პარლამენტის მიერ არჩეული ან დანიშნული მოხელის მიმართ;
- თანამდებობაზე კონკურსის წესით დასანიშნი მოხელის მიმართ;
- სამსახურებრივი წინსვლისას თანამდებობის დაკავების შემთხვევაში;
- დროებით არმყოფი მოხელის შემცვლელად ან მოვალეობის შემსრულებლად დანიშვნისას.

**თანამდებობაზე უკონკურსოდ დანიშვნა**

თანამდებობაზე უკონკურსოდ დანიშვნა არის საერთო წესიდან გამონაკლისი. ეს წესი გამოიყენება გარკვეული ვადით განსაზღვრული კატეგორიის მოხელის ან მოვალეობის დროებითი შემსრულებლის დასანიშნად, თანამდებობრივი დაწინაურების, აგრეთვე იმ პირის დასანიშნად, რომელმაც ადრე გაიარა კონკურსი, მიიღო დადებითი შეფასება და ჩარიცხულია მოხელეთა რეზერვში. აქედან გამომდინარე, კანონის თანახმად უკონკურსოდ ინიშნება:

- საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის მიერ თანამდებობაზე დასანიშნი (ასარჩევ) მოხელე;
- მინისტრის მოადგილე, თანაშემწე და მრჩეველი;
- თანამდებობაზე დროებითი შემცვლელი;
- დროებით მოვალეობის შემსრულებელი იმ ვაკანტურ თან-

ამდებობაზე, რომელიც კონკურსის წესით უნდა შეივსოს;

- მოხელე, რომელიც სამსახურებრივად წინაურდება;
- რეზერვში ჩარიცხული პირი.

კანონი ამით იძლევა იმ პირთა ამომწურავ ჩამონათვალს, რომლებიც გამონაკლისის სახით უკონკურსოდ ინიშნებიან თანამდებობაზე. მაგრამ, პრაქტიკულად უკონკურსოდ დანიშვნის ფორმას წარმოადგენს მოხელის გამოსაცდელი ვადით დანიშვნაც. ამიტომაცაა, რომ კანონით დადგენილი ძირითადი წესი — მოხელე კონკურსის საფუძველზე უნდა ინიშნებოდეს, იშვიათად თუ გამოიყენება.

### დანიშვნა განსაზღვრული ვადით

თანამდებობაზე განსაზღვრული ვადით პირის დანიშვნა გამონაკლისია საერთო წესიდან იმ თვალსაზრისით, რომ მოხელეები, როგორც წესი ინიშნებიან განუსაზღვრელი ვადით. განსაზღვრული ვადით დანიშვნის წესი გამოიყენება გარკვეული ვადით განსაზღვრული კატეგორიის მოხელეთა და მოვალეობის დროებითი შემსრულებლის, აგრეთვე შტატგარეშე მოსამსახურის დასანიშნად. განსაზღვრული ვადით დასანიშნ პირთა წრე ძირითადად ემთხვევა იმ პირებს, რომლებიც ინიშნებიან კონკურსის გარეშე. გამონაკლისია მხოლოდ შტატგარეშე მოსამსახურე, რომელიც შეიძლება დაინიშნოს კონკურსის საფუძველზე, მაგრამ მხოლოდ დავალების შესრულების ვადით.

### • დანიშვნა კონკურსის საფუძველზე

კონკურსის გამოცხადებისა და მასში მონაწილეობის წესი ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად კონკურსი უნდა გამოცხადდეს სახელმწიფო მოხელისათვის ცენტრალურ ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში, ხოლო თვითმმართველობის ორგანოს მოხელისათვის — ადგილობრივ ბეჭდვით ორგანოში. კანდიდატებს განცხადების შესატანად ეძლევათ ორკვირიანი ვადა, ხოლო კონკურსი უნდა ჩატარდეს განცხადებების შეტანის ვადის დასრულებიდან არა უადრეს ერთ კვირაში. განცხადება კონკურსის გამოცხადების შესახებ უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს მაინც:

- დაწესებულების და ვაკანტური თანამდებობის დასახელება;
- კანდიდატისათვის წაყენებული მოთხოვნები;

- თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა;
- განცხადებისა და სხვა აუცილებელი დოკუმენტების წარდგენის ვადა;
- საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის მისამართი.

კონკურსში მონაწილეობის მისაღებად დაინტერესებულმა პირმა, რომელსაც კანონის თანახმად უფლება აქვს გახდეს საჯარო მოხელე, განცხადების გამოქვეყნებიდან ორი კვირაში საკონკურსო-საატესტაციო კომისიას უნდა წარუდგინოს განცხადება კონკურსში მონაწილეობის მიღების შესახებ, ავტობიოგრაფია, განათლების ან შესაბამისი კვალიფიკაციის მოწმობის ასლი და ამონაწერი შრომის წიგნაკიდან.

### კონკურსის ჩატარების წესი

კონკურსი უნდა ჩატარდეს განცხადების გამოქვეყნებიდან არა უადრეს სამი კვირისა. კონკურსს ატარებს სპეციალური საკონკურსო-საატესტაციო კომისია. სახელმწიფო მოხელის მისაღებად საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარეს ნიშნავს სახელმწიფო სამსახურის ბიურო შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის მისაღებად საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარეს ნიშნავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო. კანონის თანახმად, კომისიის თავმჯდომარედ, როგორც წესი, ინიშნება ამავე დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მისი მოადგილე. კომისიის წევრთა რაოდენობასა და შემადგენლობას ერთპიროვნულად განსაზღვრავს კომისიის თავმჯდომარე.

კომისიის შექმნის, დაკომპლექტებისა და მუშაობის წესი განსაზღვრულია საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 25 მარტს №174 ბრძანებულებით დამტკიცებული „საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის დებულებით“. თუმცა ეს დებულება ძირითადად იმეორებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში მოცემულ საკმაოდ ბუნდოვან მუხლებს, არ განსაზღვრავს კომისიის საქმიანობის ფორმებს და, რაც მთავარია, შეფასების კრიტერიუმებს.

### კონკურსის მონაწილის შეფასება და კონკურსის შედეგები

კონკურსის პირობების და კონკურსის მონაწილის შეფასების ერთიანი წესის არარსებობის გამო თითოეული უწყება დამოუკიდებ-

ბლად, საკუთარი შეხედულებით განსაზღვრავს და ამტკიცებს საკონკურსო-საატესტაციო კომისიათა დებულებებს. ამის გამო, უწყება პრაქტიკულად არაფრით იზღუდება ჩაატაროს კონკურსი ისე, როგორც ჩათვლის საჭიროდ.

• **სამსახურში მიღება შრომის ხელშეკრულების (კონტრაქტის) საფუძველზე**

საჯარო მოხელის სამსახურში მიღება ხდება დანიშვნის და არა შრომის ხელშეკრულების საფუძველზე. მოხელის მიღების შემთხვევაში, შრომის ხელშეკრულებას წარმოადგენს თავად კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს მოხელის უფლება-მოვალეობებსა და საქმიანობის წესს. მაგრამ საჯარო მოსამსახურის ისეთი კატეგორიები, როგორცაა დამხმარე მოსამსახურე და შტატგარეშე მოსამსახურე, თანამდებობებზე მიიღებიან შრომის ხელშეკრულების საფუძველზე (თუმცა, კანონი შტატგარეშე მოსამსახურესთან მიმართებით უშვებს, რომ ამ თანამდებობაზე პირი შეიძლება მიღებულ იქნეს როგორც შრომის ხელშეკრულებით, ისე დანიშვნითაც). რადგან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ძირითადად აგებულია მოხელის ინსტიტუტზე, შრომის ხელშეკრულების (კონტრაქტის) დადების წესი, პირობები, ვადები და მოშლის საფუძველები განისაზღვრება „საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსით“.

**შრომის ხელშეკრულების ფორმა და შინაარსი**

შრომის ხელშეკრულება (კონტრაქტი) არის შეთანხმება დაწესებულების ადმინისტრაციასა და მოსამსახურეს შორის, რომლითაც ერთი მხარე – დაწესებულების ადმინისტრაცია ვალდებულებას იღებს უზრუნველყოს მოსამსახურე შრომის სათანადო პირობებით, გადაუხადოს ხელფასი იმ ოდენობით და წესით, რაც შრომის ხელშეკრულებით (კონტრაქტით) არის გათვალისწინებული, ხოლო მეორე მხარე – მოსამსახურე ვალდებულებას იღებს შეასრულოს გარკვეული სამუშაო სპეციალობის, კვალიფიკაციისა და თანამდებობის გათვალისწინებით, დაიცვას შრომის ხელშეკრულების პირობები, დაემორჩილოს შრომის შინაგანაწესს. შრომის ხელშეკრულებაში

არ შეიძლება შეტანილ იქნეს ისეთი პირობები, რომლებიც აუარესებენ მუშაკის შრომის კანონთა კოდექსით გარანტირებულ საერთო მდგომარეობას. ასეთი პირობების შეტანის შემთხვევაში შრომის ხელშეკრულება ბათილია.

სამწუხაროდ, შრომის კანონთა კოდექსი არ იძლევა შრომის ხელშეკრულების შინაარსს, მაგრამ ცნების განმარტებიდან გამომდინარე, შრომის ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს მაინც:

— დამქირავებლისა და დაქირავებულის მონაცემებს (სახელი, გვარი, დაწესებულების დასახელება და მისამართი);

— თანამდებობის დასახელებას (დაწესებულების სტრუქტურაში მისი მითითებით);

— ხელშეკრულების ძალაში შესვლისა და მოსამსახურის მიერ სამუშაოს დაწყების დროს;

— მოსამსახურის უფლებებსა და მოვალეობებს;

— დაწესებულების ადმინისტრაციის უფლება-მოვალეობებს;

— შრომის პირობების დახასიათებას; შრომისა და დასვენების რეჟიმს;

— სახელმწიფო და სამსახურებრივი საიდუმლოების დაცვის წესებს;

— შრომის ანაზღაურების ოდენობას და ანაზღაურების წესს;

— საგამოცდო ვადასა და საგამოცდო ვადის პირობებს, თუ მოსამსახურის მიღებისას გამოიყენება საგამოცდო ვადა;

— შრომის ხელშეკრულების ვადას, თუ ხელშეკრულება გარკვეული ვადით არის დადებული.

შრომის ხელშეკრულებაში შეიძლება შეტანილ იქნეს დაწესებულების ან მოსამსახურის საქმიანობიდან გამომდინარე სხვა სპეციფიკური პირობები.

დადებულ შრომის ხელშეკრულებაში შეიძლება შეტანილ იქნეს ცვლილებები. მაგრამ ამ ცვლილებათა შეტანა შეიძლება მოხდეს მხოლოდ წერილობითი ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე.

შრომის ხელშეკრულება იღება წერილობითი ფორმით, ორ ცალად და ძალაში შედის ხელმოწერის დღიდან, თუ შრომის ხელშეკრულების პირობებში ძალაში შესვლის სხვა ვადა არ არის მითითებული. ამ დებულებიდან გამომდინარე მოსამსახურე ვალდებული უნდა იყოს გამოცხადდეს სამუშაოზე ხელშეკრულების ძალაში

შესვლიდან მეორე დღესვე. სამწუხაროდ, კოდექსშიაც არის გარკვეული შეუსაბამობა. კოდექსი მიუთითებს, რომ შრომის ხელშეკრულების საფუძველზე პირის სამუშაოზე მიღება უნდა გაფორმდეს დაწესებულების ადმინისტრაციის ბრძანებით (განკარგულებით). ეს არის სრულიად ზედმეტი მოთხოვნა, რომელმაც შეიძლება მთელი რიგი გაუგებრობა გამოიწვიოს.

### შრომის ხელშეკრულების ვადა

შრომის ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს:

- განუსაზღვრელი ვადით;
- განსაზღვრული ვადით;
- გარკვეული სამუშაოს შესრულების ვადით.

თუ ხელშეკრულებაში არ არის მითითებული მისი დასრულების ვადა, ითვლება, რომ ხელშეკრულება დადებულია განუსაზღვრელი ვადით. თუ ხელშეკრულება იდება განსაზღვრული ვადით, ეს ვადა არ უნდა აღემატებოდეს სამ წელს. ამ ვადის გასვლის შემდეგ, თუ მოსამსახურე აგრძელებს მუშაობას და არც ერთი მხარე არ ითხოვს ხელშეკრულების შეწყვეტას, ითვლება, რომ ხელშეკრულება გაგრძელებულია განუსაზღვრელი ვადით. ასეთ შემთხვევაში, მუშაობის პირველი სამი წელი პრაქტიკულად არის საგამოცდო ვადა. ასეთი სახის შრომის ხელშეკრულება ადმინისტრაციის მხრიდან დაზღვევის საუკეთესო საშუალება და თანამშრომელზე ზემოქმედების ეფექტიანი მექანიზმია. ეს მექანიზმი მით უფრო კარგად მუშაობს, რაც უფრო მცირეა ხელშეკრულების ვადა. სამწუხაროდ, შრომის კანონთა კოდექსი აწესებს ხელშეკრულების ვადის მხოლოდ ზედა ზღვარს – სამ წელს. ეს საშუალებას აძლევს დაწესებულების ხელმძღვანელს დამხმარე მოსამსახურე აიყვანოს 2-3 თვიანი ვადით. ასეთ პირობებში მოსამსახურე დგას მუდმივი გათავისუფლების საფრთხის წინაშე, რადგან დაწესებულებას ყოველთვის შეუძლია უარი თქვას შრომის ხელშეკრულების გაგრძელებაზე.

### შრომის ხელშეკრულების შეწყვეტა

შრომის ხელშეკრულება შეიძლება შეწყდეს მოსამსახურის ინიციატივით, თუ იგი დაწესებულების ადმინისტრაციას ხელშეკრულების შეწყვეტის შესახებ ორი კვირით ადრე გააფრთხილებს. შრომის კანონთა კოდექსისაგან განსხვავებით „საჯარო სამსახურის შესახ-

ებ“ კანონი საჯარო მოსამსახურისათვის უფრო მკაცრ მოთხოვნას ადგენს. კერძოდ, თუ შრომის კანონთა კოდექსით შრომის ხელშეკრულების შეწყვეტისათვის საკმარისია მხოლოდ ადმინისტრაციის წინასწარი გაფრთხილება და ამ ვადის გასვლის შემდეგ მუშაკს უფლება აქვს აღარ გამოცხადდეს სამუშაოზე, ხოლო ადმინისტრაცია მოვალეა მუშაკს გაუსწოროს ანგარიში და დაუბრუნოს შრომის წიგნაკი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის თანახმად საჯარო მოსამსახურის გათავისუფლება დაიშვება პირადი ინიციატივით მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მისი თხოვნა დაკმაყოფილდება დაწესებულების ადმინისტრაციის მიერ. ეს არის საკმაოდ მკაცრი შეზღუდვა, რაც განპირობებულია საჯარო სამსახურის მნიშვნელობითა და სპეციფიკით. საჯარო სამსახურის თვითნებური დატოვება ეკრძალება როგორც მოხელეს, ისე დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეს. მაგრამ, იქიდან გამომდინარე, რომ დამხმარე და შტატგარეშე საჯარო მოსამსახურეები სამუშაოზე მიიღებიან შრომის ხელშეკრულების საფუძველზე, მათზე (განურჩევლად იმისა დადებული შრომის ხელშეკრულება ვადიანია, თუ უვადო) უნდა გავრცელდეს შრომის კანონთა კოდექსის ის დებულება, რომლითაც ადმინისტრაციის მხრიდან შრომის ხელშეკრულების დარღვევა მოსამსახურის ინიციატივით სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველია.

რაც შეეხება ადმინისტრაციის ინიციატივით მოსამსახურის გათავისუფლების საფუძვლებს, იგი გარკვეულწილად განსხვავდება მოხელის გათავისუფლების წესიდან. კერძოდ:

— მოხელე არ შეიძლება გათავისუფლდეს რეორგანიზაციის (სტრუქტურული ცვლილებების) საფუძველზე, მაშინ, როცა რეორგანიზაცია შრომის კანონთა კოდექსის თანახმად ითვლება დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურესთან დადებული შრომის ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველად;

— მოხელის სამსახურში ნასვამ მდგომარეობაში გამოცხადება იწვევს მის სამსახურიდან ჩამოშორებას (სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერება), ხოლო დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურისათვის იგი შეიძლება გახდეს სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი;

— მოხელე ექვემდებარება თანამდებობიდან გათავისუფლებას

განზრახ ჩადენილი დანაშაულისათვის, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ სასამართლოს მიერ გამოტანილია პირობითი მსჯავრი. რაც შეეხება დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეებს, ისინი სამსახურიდან თავისუფლდებიან, თუ მსჯავრდებული არიან თავისუფლების აღკვეთით ან სხვა ისეთი სასჯელით, რომელიც ამ საქმეაოს გაგრძელების შესაძლებლობას გამორიცხავს.

## **საჯარო მოსამსახურის უფლებები**

### **შრომის უსაფრთხო და ჯანსაღი პირობების მოთხოვნის**

#### **უფლება**

შრომის უსაფრთხო და ჯანსაღი პირობების მოთხოვნის უფლება ნიშნავს არსებითი სამუშაო პირობების შექმნის მოთხოვნას. ყველა საჯარო მოსამსახურეს, დაკისრებული უფლებებიდან და მოვალეობებიდან გამომდინარე, უნდა ჰქონდეს ისეთი მინიმალური სამუშაო პირობები მაინც, რომ ზიანი არ მიაღვეს და საფრთხე არ შეექმნას მის ჯანმრთელობას. უპირველეს ყოვლისა, ეს არის დაწესებულებაში საჭირო ჰაერის ტემპერატურის, განათებისა და სანიტარიულ-ჰიგიენური წესების დაცვა. ამ პირობების შექმნა არის დაწესებულების ადმინისტრაციის ერთ-ერთი უპირველესი მოვალეობა.

### **სამსახურებრივი ინფორმაციის მიღების უფლება**

საჯარო მოსამსახურის ფუნქციაა თავის კომპეტენციის ფარგლებში განიხილოს საკითხი და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება. საკითხის სრულყოფილი განხილვისა და ობიექტური გადაწყვეტილების მისაღებად საჯარო მოსამსახურე უნდა ფლობდეს ამ საკითხთან დაკავშირებულ სრულ ინფორმაციას. ინფორმაციის მოთხოვნის უფლება არის საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის აუცილებელი შემადგენელი ელემენტი. ასეთ შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურე გამოდის საჯარო (სახელმწიფო, თვითმმართველობის) ხელისუფლების სახელით, შესაბამისად, ყველა ფიზიკური თუ იურიდიული პირი ვალდებულია საჯარო მოსამსახურეს დადგენილ ვადაში მიაწოდოს მათ ხელთ არსებული ამომწურავი ინფორმაცია.



**თანამდებობრივი ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო  
ორგანიზაციულ-ტექნიკური საშუალებებით და პირობებით  
სარგებლობის უფლება**

საჯარო მოსამსახურის მიერ დაკისრებული ფუნქციების ეფექტიანი განხორციელება მჭიდროდაა დაკავშირებული მის ხელთ არსებულ ტექნიკურ აღჭურვილობასთან, რომელიც საშუალებას აძლევს საჯარო მოსამსახურეს ოპერატიულად მიიღოს და გასცეს ინფორმაცია, მოახდინოს ამ ინფორმაციის ანალიზი, ჰქონდეს მუდმივი კავშირი მის სამსახურებრივ სფეროში შემაჯალ დაწესებულებებთან თუ თანამდებობის პირებთან. თანამედროვე ტექნიკური საშუალებების გამოყენება იძლევა ამ ფუნქციების სწრაფ და ხარისხიანად შესრულების შესაძლებლობას. ამიტომაც, დაწესებულების ადმინისტრაციის ერთ-ერთი უპირველესი ზრუნვის საგანი უნდა იყოს მოსამსახურეთა უზრუნველყოფა მუშაობის თანამედროვე ტექნიკური საშუალებებით.

**კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების უფლება**

საჯარო მოსამსახურის მოვალეობაა იზრუნოს საკუთარი კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის. მოსამსახურის კვალიფიკაციის დონის შესაბამისობის დადგენა არსებულ მოთხოვნებთან უნდა იყოს პერიოდულად გამართული ატესტაციის მიზანი. კვალიფიკაციის შენარჩუნებისა და ამაღლების მიზნით საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს მოითხოვოს მისი კვალიფიკაციისათვის საჭირო მასალებისა და ინფორმაციის პერიოდული მიწოდება, 5 წელიწადში ერთხელ აიღოს არა უმეტეს 3-თვიანი დამატებითი სასწავლო შევსება. სწავლებასა და გადამზადებასთან დაკავშირებით მოითხოვოს დროებითი შეღავათები სამუშაო პირობების შესამსუბუქებლად. საჯარო მოსამსახურის ეს უფლება უშუალოდ არის დაკავშირებული საჯარო მოსამსახურის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპთან, როგორცაა საჯარო მოსამსახურის პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობა. ამიტომაც, საჯარო დაწესებულების ადმინისტრაცია ყოველმხრივ უნდა უწყობდეს ხელს იმ საჯარო მოსამსახურეს, რომელიც ზრუნავს კვალიფიკაციის ამაღლებისა თუ ახალი კვალიფიკაციის შექმნისათვის.

### სამსახურებრივი დაწინაურების უფლება

კარიერა და სამსახურებრივი დაწინაურება არის საჯარო სამსახურის ღერძი და საჯარო მოსამსახურის ინტერესის სტიმულირების ერთ-ერთი უმთავრესი პირობა. ამასთან, კარიერა ხანგრძლივი პროცესია, რომელიც მოიცავს თვითშეფასებას, განათლებას, ტრენინგს, სამუშაო გამოცდილებას და ახალ სამუშაო ადგილზე გადასვლის შესაძლებლობას. კარიერა არის ცხოვრების მანძილზე არსებულ სამუშაოთა ერთობლიობა, რომელიც პიროვნების სამუშაო მოთხოვნილებებსა და განწყობებთან არის ინტეგრირებული. კარიერა ეხმარება პიროვნებას სტატუსის მიღწევაში, შეაქვს საზრისი პიროვნების ცხოვრებაში და სამუშაოს შესრულებაც ბევრად უმჯობესდება, როდესაც ადამიანი მისთვის სასურველ ადგილზე მუშაობს.

### სამსახურებრივი გამოძიების ჩატარების მოთხოვნის უფლება

სამსახურებრივი გამოძიების ჩატარების მოთხოვნის უფლება არის მოსამსახურის პატივისა და ღირსების დაცვის ერთ-ერთი საშუალება. საჯარო მოსამსახურე წარმოადგენს საჯარო ხელისუფლებას, ამიტომაც მის მორალურ თუ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებული ყოველი წვრილმანიც კი შეიძლება სახელის გამტეხი გახდეს. საქართველოს კანონმდებლობით საჯარო მოსამსახურის ეს უფლება აღიარებულია, მაგრამ საკანონმდებლო დონეზე ჯერ კიდევ არ არის ზუსტად რეგლამენტირებული სამსახურებრივი გამოძიების ჩატარების პროცედურა, რაც არ იძლევა ამ უფლების სრულყოფილი განხორციელების საშუალებას.

### საზოგადოებრივ და პროფესიულ კავშირებში გაერთიანებისა და შათი საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება

საჯარო მოსამსახურისა და განსაკუთრებით მოხელისათვის ერთ-ერთი მთავარი აკრძალვა არის შეუთავსებლობა სამეწარმეო საქმიანობასა და სხვა ანაზღაურებად სამსახურში მუშაობასთან. ეს სავესებით სწორი და გასაგებია, მოხელის სამსახურებრივი საჯარო ინტერესი არ უნდა მოდიოდეს წინააღმდეგობაში მისი, როგორც მეწარმის თუ სხვა დაწესებულების მუშაკის კერძო ინტერესთან. მაგრამ ეს აკრძალვა სულაც არ ნიშნავს, რომ საჯარო მოსამსახურე არ უნდა იყოს ჩაბმული სხვა ისეთ საქმიანობაში, რომელიც სწორედ საჯარო ინტერესების მატარებელია. ამიტომაც, კანონით

დაშვებულია საჯარო მოსამსახურეთა გაერთიანება საზოგადოებრივ ორგანიზაციებსა თუ პროფესიულ კავშირებში. საჯარო მოსამსახურეს სამსახურისაგან თავისუფალ დროს უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს ამ ორგანიზაციათა მუშაობაში, ამავე დროს, უფლება აქვს მისდევდეს ისეთ ანაზღაურებად საქმიანობას (სამეცნიერო, შემოქმედებითი თუ პედაგოგიური საქმიანობა), რომელიც წინააღმდეგობაში არ მოვა მისი, როგორც საჯარო მოსამსახურის საქმიანობასთან.

## საჯარო მოსამსახურის ხელფასი და შვებულება

საჯარო სამსახურის გამართული მუშაობის უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია კადრების სტაბილურობა. კადრების სტაბილურობა საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია, რომლის განხორციელების გარეშე შეუძლებელი იქნება საჯარო სამსახურში მემკვიდრეობითობისა და უწყვეტობის დაცვა. საჯარო სამსახურის კადრების აღზრდა, მისი შენარჩუნება და დაცვა არის სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ამოცანა. სწორედ პროფესიონალ და კომპეტენტურ კადრებზეა დამოკიდებული საჯარო ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტიანობა. მოხელის პროფესიონალიზმში, ცოდნასთან ერთად, უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს გამოცდილება, რომელიც წლების განმავლობაში ყალიბდება. ამიტომაც საკადრო პოლიტიკა პროფესიონალი კადრების აღზრდასა და შენარჩუნებას უნდა ემსახურებოდეს. კადრების შენარჩუნების ერთ-ერთი ფაქტორი სტაბილური ხელფასი და სოციალური დაცვის გარანტიებია, რითაც უნდა ხდებოდეს საჯარო მოსამსახურეებზე კანონით დაწესებული შეზღუდვების (სამეწარმეო საქმიანობის აკრძალვა, შეთავსებით მუშაობის აკრძალვა და სხვ.) კომპენსაცია.

საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების სისტემის ფორმირებისას აუცილებლად გასათვალისწინებელია შემდეგი ორი ფაქტორი:

- ა) საჯარო მოსამსახურეთა დაფინანსება ხდება ბიუჯეტიდან, შესაბამისად მისი ანაზღაურების სისტემა ვერ იქნება ისეთი მოქნილი, როგორც ეს კერძო დაწესებულებაშია;

- ბ) საჯარო დაწესებულების მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურება არ შეიძლება იყოს დამოკიდებული ამ დაწესებულების საქმიანობიდან მიღებულ შემოსავალზე.

ამ ფაქტორებიდან გამომდინარე, იმის გათვალისწინებით, რომ სამართლებრივ სახელმწიფოში, როცა საჯარო მოსამსახურეები უკვე აღარ წარმოადგენენ პრივილეგირებულ კასტას და აღარ არსებობს რაიმე, სხვებისაგან გამორჩეული წახალისების სისტემა, მხოლოდ მაღალანაზღაურებადი ხელფასი და სოციალური დაცვის რეალური გარანტიები შეიძლება იყოს საჯარო სამსახურში კადრების შენარჩუნების ერთ-ერთი მთავარი პირობა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით აღიარებული საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი – მოსამსახურის ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი დაცვა, სწორედ ამაზე მიუთითებს. ამ პრინციპიდან გამომდინარე, კანონი საჯარო მოსამსახურისათვის, სხვა პირებისაგან განსხვავებით, თანამდებობრივ სარგოსთან (ხელფასთან) ერთად ითვალისწინებს დანამატებს წელთა ნამსახურობისა და საკლასო ჩინისათვის. სამწუხაროდ, აღნიშნული პუნქტები მძიმე საბიუჯეტო მდგომარეობის გამო დღემდე არ არის ამოქმედებული. შესაბამისად, ხშირ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურის ხელფასი საარსებო მინიმუმზე დაბალია, რაც განაპირობებს კიდევ საჯარო სამსახურიდან მაღალპროფესიული კადრების დენადობას.

### • შრომითი გასამრჯელო (ხელფასი)

საჯარო მოსამსახურის შრომითი გასამრჯელო (ხელფასი) შედგება მოსამსახურის თანამდებობრივი სარგოსა და კანონით დადგენილი დანამატებისაგან.

### თანამდებობრივი სარგო

თანამდებობრივი სარგო არის საჯარო მოსამსახურის შრომითი გასამრჯელოს ძირითადი ნაწილი, ამასთან, განსხვავებით არასაჯარო სამსახურში მომუშავე პირისაგან, თანამდებობრივი სარგო დაკავშირებულია არა შრომის ოდენობასა და ხარისხზე, არამედ პირის მიერ დაკავებულ თანამდებობასთან.

### დანამატები

საჯარო მოსამსახურის შრომის ანაზღაურება, გარდა კანონით გათვალისწინებული თანამდებობრივი სარგოსი, შედგება ძირითადად ორი სახის დანამატისაგან:

- დანამატი წელთა ნამსახურობისათვის;
- დანამატი საკლასო ჩინისათვის.

სამწუხაროდ, დანამატების ეს ორივე სახე შეჩერებულია, პრაქტიკულად, კანონის ამოქმედებისთანავე. 1997 წლიდან ყოველწლიურად ზდება კანონით გათვალისწინებული ამ პუნქტების ამოქმედების თითო წლით შეჩერება. ამჯერადაც, ამ პუნქტების ამოქმედება გადადებულია 2005 წლის 1 იანვრამდე.

ხელფასზე დანამატის ზემოაღნიშნულ ორ ძირითად ფორმასთან ერთად კანონი ითვალისწინებს, რომ სახელმწიფო დაწესებულების ხელმძღვანელს უფლება აქვს მოხელეს ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, ყოველწლიურად შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომიის ფარგლებში, დადგენილი წესით, საფინანსო წლის განმავლობაში დაუწესოს სხვა დანამატები.

#### • მოხელის სამუშაო დრო

მოსამსახურის სამუშაო დრო არის დროის ის პერიოდი, როცა იგი ვალდებულია განახორციელოს თავისი მოსამსახურებრივი უფლება-მოვალეობანი. კანონით საჯარო მოსამსახურისათვის დადგენილია 5-დღიანი სამუშაო კვირა ორი დასვენების დღით. სამუშაო დრო არის ნორმირებული – არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 40 საათს. ამდენად, მოსამსახურის სამუშაო დრო საშუალოდ მოიცავს დღეში 8 საათს, ზოლო უქმე და დასვენების წინა დღეებში მუშაობის ზანგძლივობა მცირდება ერთი საათით.

„საჯარო მოსამსახურის შესახებ“ კანონი არ ითვალისწინებს საჯარო მოსამსახურის ზეგანაკვეთურ სამუშაოს (ის სამუშაო, რომელიც სრულდება სამუშაო დროის დამთავრების შემდეგ). ეს არცაა გასაკვირი, რადგან საჯარო მოსამსახურის ხასიათი გამორიცხავს სამუშაო დროის არანორმირებულ პირობებს. შრომის კანონთა კოდექსის 55-ე მუხლით ზეგანაკვეთური მუშაობა დაშვებულია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, რაც უკავშირდება ძირითადად წარმოების სპეციფიკას. ამიტომ, კანონით არ არის დაშვებული საჯარო მოსამსახურისათვის ზეგანაკვეთური მუშაობა. თუმცა, რეალობა

სხვაგვარია. ხშირ შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურის სამუშაო დრო არანორმირებულია. ასეთ პირობებში დაწესებულების ხელმძღვანელმა უნდა გაითვალისწინოს შრომის კანონთა კოდექსის 56-ე მუხლის მოთხოვნა მანძე, რომ მოსამსახურის ზეგანაკვეთური მუშაობა არ უნდა აღემატებოდეს ოთხ საათს ზედიზედ ორი დღის განმავლობაში, მთელი წლის განმავლობაში კი არ უნდა იყოს 120 საათზე მეტი. ზეგანაკვეთური მუშაობა უნდა გაფორმდეს ბრძანების (განკარგულების) სახით. მოსამსახურის მიერ ზეგანაკვეთური საათები უნდა იყოს ზუსტად აღრიცხული, რადგან ზეგანაკვეთური სამუშაო საათები შრომის კანონთა კოდექსის 86-ე მუხლის შესაბამისად პირველი ორი საათისათვის უნდა ანაზღაურდეს ერთნახევარი ოდენობით, მომდევნო ორი საათისათვის — ორმაგი ოდენობით.

#### • დასვენების დრო

##### შესვენება

საჯარო მოსამსახურეს სამუშაო დღის განმავლობაში დასვენებისათვის ეძლევა შესვენება არა უმეტეს ერთი საათის ხანგრძლივობით. შესვენება არ შედის სამუშაო დროში. შესვენების დროს მოსამსახურე იყენებს თავის შეხედულებისამებრ. მას შეუძლია შესვენების დროს იმყოფებოდეს სამუშაო ადგილზე ან გავიდეს დაწესებულების შენობიდან. შესვენება, როგორც წესი, მოსამსახურეს ეძლევა სამუშაოს დაწყებიდან ოთხი საათის შემდეგ. შესვენების დაწყებისა და დამთავრების დრო განისაზღვრება დაწესებულების შინაგანაწესით. ქალს, რომელსაც წლინახვერის ასაკამდე ბავშვი ჰყავს, გარდა საერთო შესვენებისა, ეძლევა დამატებითი შესვენება ბავშვის კვებისათვის. ეს შესვენება ეძლევა სულ ცოტა ყოველ სამ საათში ერთხელ, თითოეული — არანაკლებ ოცდაათი წუთით. თუ ქალს ჰყავს ერთ წლამდე ასაკის ორი ან მეტი ბავშვი, თითოეული შესვენების ხანგრძლივობა გრძელდება ერთ საათამდე.

##### დასვენების დღე

საჯარო მოსამსახურეს კანონის თანახმად ეძლევა კვირაში ორი დასვენების დღე — შაბათი და კვირა. კანონით დასვენების დღეებში მუშაობა აკრძალულია. შრომის კანონთა კოდექსის 62-ე

მუხლი განსაზღვრავს, თუ რა შემთხვევაში შეიძლება დასვენების დღეებში მოსამსახურის სამუშაოზე გამოძახება. ეს შემთხვევები ძირითადად საწარმოს გამართულ მუშაობასა და წარმოების სპეციფიკას უკავშირდება. მიუხედავად ამისა, პრაქტიკაში ხშირია საჯარო მოსამსახურის დასვენების დღეს სამუშაოდ გამოძახება. შრომის კანონთა კოდექსის თანახმად დასვენების დღეს მოსამსახურის სამუშაოდ გამოძახება უნდა მოხდეს დაწესებულების ხელმძღვანელის წერილობითი ბრძანებით (განკარგულებით). დასვენების დღეს გამოძახებულ მოსამსახურეს უნდა მიეცეს სამაგიერო დასვენების დღე ან სამუშაო დრო ორმაგად ანაზღაურდეს.

### უქმე დღეები

საქართველოს კანონმდებლობით საჯარო დაწესებულებები, ისევე როგორც საწარმოები და ორგანიზაციები, არ მუშაობენ ეროვნული ან რელიგიური დღესასწაულების, ანუ უქმე დღეებში. უქმე დღეების ჩამონათვალი მოცემულია შრომის კანონთა კოდექსში.

უქმე დღეებში, ისევე როგორც დასვენების დღეებში, მუშაობა არ დაიშვება.

### • შვებულება

#### ა) ყოველწლიური შვებულება;

საჯარო მოსამსახურისათვის დადგენილია ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულება 30 კალენდარული დღით (კალენდარული დღე მოიცავს დასვენების და უქმე დღეებსაც). მოსამსახურეს, რომელსაც აქვს საჯარო სამსახურში მუშაობის არანაკლებ სამი წლის სტაჟი, მესამე და ყოველ შემდეგ წელზე ეძლევა თითო დღიანი დამატებითი შვებულება, ხოლო მოსამსახურეს, რომელსაც აქვს 10 წელზე მეტი მუშაობის სტაჟი, მიეცემა 15-დღიანი დამატებითი ანაზღაურებადი შვებულება. მოსამსახურემ კუთვნილი ყოველწლიური შვებულება შეიძლება გამოიყენოს მთლიანად ან ნაწილ-ნაწილ.

შვებულებაში წასვლა შეიძლება წლის ნებისმიერ დროს. მოსამსახურეთა შვებულებაში წასვლის რიგს აწესებს დაწესებულების ხელმძღვანელი მოსამსახურეთა სურვილისა და დაწესებულება-

ში მუშაობის ნორმალური მსვლელობის აუცილებელი უზრუნველყოფის გათვალისწინებით.

კანონი კრძალავს ყოველწლიური შვებულების შეცვლას ფულადი კომპენსაციით. ფულადი კომპენსაცია დაიშვება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მოსამსახურე სამსახურიდან თავისუფლდება ისე, რომ მას შვებულებით არ უსარგებლია.

სამსახურში მუშაობის პირველ წელს მოსამსახურეს შვებულება მიეცემა მუშაობის თერთმეტი თვის გასვლის შემდეგ. თერთმეტი თვის უწყვეტი მუშაობის ვადის გასვლამდე, მოსამსახურის თხოვნით, შვებულება ეძლევა ქალს – ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულებაში წასვლის წინ ან უშუალოდ მის შემდეგ. თუ მოსამსახურე გადაყვანილია ერთი დაწესებულებიდან მეორეში, მას შეიძლება შვებულება მიეცეს თერთმეტი თვის გასვლამდეც. სამსახურის მეორე და შემდეგ წლებში მოსამსახურეს შვებულება ეძლევა წლის ნებისმიერ დროს შვებულებაში გასვლის რიგის შესაბამისად.

საჯარო მოსამსახურეს შვებულება უნდა მიეცეს ყოველ წელს. მოსამსახურის თანხმობით ან თხოვნით შვებულება შეიძლება გადატანილ იქნეს მომდევნო წელს. ასეთ შემთხვევაში წინა წლის შვებულება ემატება მომდევნო წლის შვებულებას. კანონი კრძალავს მოსამსახურისათვის ყოველწლიური შვებულების მიუცემლობას ზედიზედ ორი წლის განმავლობაში.

დროებითი შრომისუნარობის, ორსულობის და მშობიარობის დროს აღებული შვებულება ყოველწლიურ შვებულებაში არ ჩაითვლება.

შვებულებაში გასვლის დროს მოსამსახურეს ხელფასი უნდა მიეცეს შვებულების დაწყებამდე სამი დღით ადრე.

ბ) შვებულება ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო;

ქალს ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულება ეძლევა მშობიარობამდე სამოცდაათი კალენდარული დღით და მშობიარობის შემდეგ ორმოცდათერთმეტი კალენდარული დღით, ხოლო გართულებული მშობიარობის ან ორი ან მეტი ბავშვის შობის შემთხვევაში – სამოცდაათი კალენდარული დღით. ქალს, სურვილისამებრ, თუ მას აქვს არანაკლებ ერთი წლის მუშაობის საერთო სტაჟი, მიეცემა ნაწილობრივ ანაზღაურებული შვებულება ბავშვის მოვლის გამო, ვიდრე ბავშვი წლინასვერის გახდება. ნაწილობრივ ანაზღაურებადი



შვებულება ბავშვის მოვლის გამო შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მთლიანად ან ნაწილ-ნაწილ ნებისმიერ დროს, ვიდრე ბავშვი წლი-ნახევრისა გახდება. ეს შვებულება ჩაითვლება მუშაობის საერთო და უწყვეტ სტაჟში, აგრეთვე სპეციალობის მიხედვით მუშაობის სტაჟში, მაგრამ არ ჩაითვლება მუშაობის იმ სტაჟში, რომელიც იძლევა მომდევნო ყოველწლიური შვებულების უფლებას. ნაწილობრივ ანაზღაურებადი შვებულება და დამატებითი უხელფასო შვებულება ბავშვის მოვლის გამო შეიძლება მთლიანად ან ნაწილ-ნაწილ გამოიყენოს აგრეთვე ბავშვის მამამ, ბებია, პაპამ ან სხვა ნათესავმა, რომელიც ფაქტობრივად უვლის ბავშვს.

გ) უხელფასო შვებულება;

დაწესებულების ხელმძღვანელის ნებართვით მოსამსახურეს ოჯახური პირობების ან სხვა საპატიო მიზეზების გამო შეიძლება მიეცეს შვებულება ანაზღაურების გარეშე. როგორც წესი, ასეთი შვებულება არის მოკლევადიანი, თუმცა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი მიუთითებს, რომ ეს შვებულება შეიძლება იყოს უფრო ხანგრძლივიც. კერძოდ, კანონის 41-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად არაანაზღაურებადი შვებულება არ უნდა აღემატებოდეს ერთ წელს.

დ) დამატებითი უხელფასო შვებულება დეღებისათვის, რომლებსაც ჰყავთ სამ წლამდე ასაკის ბავშვები;

ორსულობის, მშობიარობის და ბავშვის მოვლის გამო შვებულებების გარდა, ქალს, ბავშვის მამას, ბებიას, პაპას ან სხვა ნათესავს, რომელიც ფაქტობრივად უვლის ბავშვს, განცხადების საფუძველზე უნდა მიეცეს დამატებითი უხელფასო შვებულება ბავშვის მოსაზღვრულად, ვიდრე ის მიაღწევს სამი წლის ასაკს. მათ შვებულების განმავლობაში ენახებათ სამუშაო ადგილი და თანამდებობა. შვებულების გამოყენება შესაძლებელია როგორც ნაწილ-ნაწილ, ისე მთლიანად. შვებულება ჩაითვლება მუშაობის საერთო და უწყვეტ სტაჟში, აგრეთვე სპეციალობის მიხედვით მუშაობის სტაჟში.

ე) სასწავლო შვებულება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით, გამომდინარე სახელმწიფო მოსამსახურის ვალდებულებიდან, რომ იგი მუდმივად უნდა იმალლებდეს კვალიფიკაციას, სახელმწიფო მოსამსახურე უფლებამოსილია კვალიფიკაციის ასამაღლებლად 5 წელიწადში ერთხელ თანამდებობრივი სარგოს შენარჩუნებით ისარგებლოს 3 თვემდე სასწავლო შვებულებით.

## საჯარო მოსამსახურის გარანტიები და კომპენსაციები

საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის სტაბილურობა და მუშაობის ეფექტიანობა დამოკიდებულია კანონმდებლობით დადგენილ გარანტიებზე. ერთი მხრივ, ეს გარანტიები მიმართულია საჯარო მოსამსახურის, როგორც მოქალაქის კონსტიტუციით აღიარებული შრომითი უფლებების დაცვისაკენ, მეორე მხრივ, საჯარო მოსამსახურის, როგორც საჯარო ხელისუფლების განმახორციელებელი უმთავრესი ელემენტის საქმიანობის უზრუნველყოფისაკენ. გარანტიები ძირითადად ეხება ცალკეულ მიზეზთა გამო საჯარო მოსამსახურის დროებით გათავისუფლების შემთხვევაში მისთვის სამუშაო ადგილის შენახვას და, ამასთან, კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ის კომპენსაციებიც, რომელიც გამომდინარეობს მოსამსახურის მიერთავის ფუნქციების შესრულებასთან ან კანონით გათვალისწინებულ პირობებთან.

საჯარო მოსამსახურის კანონით განსაზღვრული გარანტიებია:

ა) გარანტია არჩევით თანამდებობაზე არჩეული მოსამსახურეებისათვის;

საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსით პირს, რომელიც სამსახურიდან თავისუფლდება არჩევით თანამდებობაზე გადასვლის გამო, რწმუნების ვადის გასვლის შემდეგ უნდა მიეცეს წინანდელი თანამდებობა, ხოლო, თუ ასეთი არ არის — სხვა ტოლფასი თანამდებობა იმავე ან, მისი თანხმობით, სხვა დაწესებულებაში.

ბ) გარანტია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ მოვალეობათა შესრულებისას;

ეს გარანტია გამომდინარეობს საჯარო ინტერესების განხორციელებისა და ამ ინტერესთა დაცვის მოვალეობისაგან. მუშაკს (საჯარო მოსამსახურე თუ კერძო დაწესებულებაში მომუშავე პირი) სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ მოვალეობათა შესრულებისას, თუ ეს მოვალეობები ხორციელდება სამუშაო დროს, უნარჩუნდება სამუშაო ადგილი (თანამდებობა) და საშუალო ხელფასი. შრომის კანონთა კოდექსი ზოგადად განსაზღვრავს რა შეიძლება ჩაითვალოს ასეთ მოვალეობათა შესრულებად. უპირველეს ყოვლისა, ეს არის პირის მიერ საარჩევნო უფლების განხორციელება. ამის გარდა,

შრომის კანონთა კოდექსი ისეთ სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ მოვალეობათა შესრულებად, როდესაც პირს უნდა შეუნარჩუნდეს საბუშაო ადგილი და საშუალო ხელფასი, ასევე მიიჩნევს: მის გამოწვევით გამოძახებას მოკვლევის, წინასწარი გამოძიების ორგანოებში, პროკურატურაში ან სასამართლოში, მონაწილეობას სასამართლო სხდომებში, მონაწილეობას საჯარო მიზნით შექმნილ კომისიათა მუშაობაში, მონაწილეობას ნებისმიერი ღონის წარმომადგენლობითი ან საკანონმდებლო ორგანოების მუშაობაში და სხვ.

გ) გარანტია სხვა თანამდებობაზე გადაყვანის შემთხვევაში;

კანონით მოხელე სხვა თანამდებობაზე შეიძლება გადაყვანილი იქნეს მხოლოდ მისი თანხმობით. ამასთან, კანონი უშეუბამელად გამოიყენება, როცა მოხელის სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა დაიშვება მისი თანხმობის გარეშე. ეს შემთხვევებია, თუ:

— მოხელე ასრულებს მისი პირადი უფროსის ან დაწესებულების ხელმძღვანელის ერთგურად უშუალო განკარგულებას სამსახურებრივ საკითხებზე, რომელთა შესრულების მოვალეობა არ უკავშირდება სამსახურის ადგილს;

— მოხელე ასრულებს მისი პირადი უფროსის ან დაწესებულების ხელმძღვანელის ერთგურად უშუალო განკარგულებას, რომელიც არ შედის სამსახურებრივ მოვალეობათა რიგში, მაგრამ იგი გამოწვეულია სტიქიური უბედურებით ან უბედური შემთხვევის თავიდან ასაცილებლად;

— მოხელე მისი პირადი უფროსის ან დაწესებულების ხელმძღვანელის დავალებით ასრულებს არმყოფი მოხელის მოვალეობათა ნაწილს ან არმყოფი მოხელის სრულ ფუნქციებს, რის გამოც იგი თავისუფლდება თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულები-საგან.

კანონი უფლებას აძლევს მოხელეს ზემოაღნიშნულ შემთხვევებშიც უარი თქვას ამ მოვალეობათა შესრულებაზე, თუ იგი:

— სცილდება განკარგულების გამცემის უფლებამოსილების ფარგლებს;

— ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას;

— ითხოვს ისეთ მოქმედებათა შესრულებას, რისი უფლებაც არ გააჩნია განკარგულების მიძღვრის;

— მიმართულია ახლოებულ ადამიანთა წინააღმდეგ;

— სახიფათოა მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობისათვის;

– არ იძლევა ბავშვის აღზრდისათვის დაწესებული შეღავათებით სარგებლობის საშუალებას;

– მოითხოვს უფრო მაღალ კვალიფიკაციას.

კანონით დადგენილია, რომ მოხელემ არმყოფი მოხელის სრული ან ნაწილობრივი მოვალებები შეიძლება შეასრულოს კალენდარული წლის მანძილზე არა უმეტეს ერთი თვის განმავლობაში. იმ მოხელეს, რომელიც ხელმძღვანელის დავალებით დამატებით ითავსებს არმყოფი მოხელის ფუნქციებს, თავისი ხელფასის გარდა ეძლევა დანამატი არმყოფი მოხელის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. თუ მოხელე ასრულებს არმყოფი მოხელის მოვალებებს და ამის გამო თავისუფლდება თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან, მას ეძლევა არმყოფი მოხელის თანამდებობრივი სარგო, თუ იგი აღმატება მის თანამდებობრივ სარგოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ამ მოხელეს უნარჩუნდება წინანდელი თანამდებობრივი სარგო.

თუ საჯარო მოსამსახურის სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა დაკავშირებულია ტერიტორიულად სხვა ადგილას მუშაობასთან და საცხოვრებელი ადგილის შეცვლასთან, მას უნაზღაურდება თავისი და ოჯახის წევრების მგზავრობის ღირებულება (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა დაწესებულება გამოუყოფს სათანადო მიმოსვლის საშუალებებს): ქონების გადაზიდვის ხარჯი; სადღელამისო ხარჯი გზაში ყოფნის ყოველი დღისათვის მასაც და მისი ოჯახის იმ თითოეულ წევრსაც, ვინც მასთან ერთად გადადის; ხელფასი სამგზავროდ მომზადებისა და ახალ საცხოვრებელ ადგილზე მოწყობის ღირებულებისათვის და აგრეთვე გზაში ყოფნის დროისათვის.

მოხელეს სხვა თანამდებობაზე უკანონოდ გადაყვანის შემთხვევაში უფლება აქვს მიიღოს შრომითი გასამრჯელო მისი უკანონოდ გადაყვანის მთელი პერიოდისათვის, თუ მან ამის შესახებ წერილობით აცნობა უკანონო აქტის გამომცემ პირს.

ღ) გარანტია კვალიფიკაციის ასამაღლებლად გაგზავნილი მოხელისათვის;

საჯარო მოსამსახურეს, რომელიც იგზავნება კვალიფიკაციის ასამაღლებლად, უნარჩუნდება თანამდებობა და შრომითი გასამრჯელო (თანამდებობრივი სარგო, დანამატი) და უნაზღაურდება მივლინების ხარჯი (თუ კვალიფიკაციის ამაღლება დაკავშირებულია მისი საცხოვრებელი ადგილიდან გამგზავრებასთან).

ე) გარანტია და კომპენსაცია მივლინების დროს;

თუ საჯარო მოსამსახურე ხელმძღვანელის დეაქტივაციით გარკვეული ვადით იგზავნება მუდმივი სამუშაო ადგილის ფარგლებს გარეთ თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესასრულებლად (სამსახურებრივი მივლინება), მას მივლინების მთელი პერიოდის მანძილზე უნარჩუნდება თანამდებობა და შრომითი გასამრჯელო (თანამდებობრივი სარგო, დანამატი). ამასთან, უნაზღაურდება სადღეღამისო ხარჯი, მგზავრობის ხარჯი და ბინის ქირა.

• **საჯარო მოსამსახურის სოციალური დაცვის გარანტიები**

**საჯარო მოსამსახურის სოციალური დაცვის გარანტიებია:**

ა) საშვებულებო დახმარება;

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს, რომ საჯარო მოსამსახურეს ყოველწლიურ ანაზღაურებად შვებულებასთან დაკავშირებით უნდა მიეცეს საშვებულებო დახმარება ერთი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. აქვე მოცემულია ის წესი, თუ როგორ უნდა მოხდეს ამ თანხის გაცემა სხვადასხვა შემთხვევაში. მაგალითად, თუ საჯარო მოსამსახურემ შვებულება გადაიტანა მომდევნო წელს, შვებულებაში გასვლისას მას უნდა მიეცეს წინა წლის საშვებულებო დახმარებაც. თუ მოსამსახურე შვებულებას იყენებს ნაწილ-ნაწილ, მას საშვებულებო დახმარება უნდა მიეცეს შვებულების პირველი ნაწილის გამოყენებისთანავე. დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების პერიოდში მოსამსახურეს საშვებულებო დახმარება შეიძლება შეუმცირდეს ან საერთოდ არ მიეცეს.

კანონის ეს ნორმა, ისევე როგორც დანამატები, შეჩერებულია 2005 წლის 1 იანვრამდე.

ბ) სწავლის ხარჯის ანაზღაურება;

კანონის ნორმა სწავლის ხარჯის ანაზღაურების შესახებ არის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი საჯარო სამსახურის კადრებზე ზრუნვისა და შენარჩუნებისათვის. კანონი ადგენს, რომ საჯარო მოსამსახურეს, რომელიც სამსახურიდან თავისუფლდება ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან დაწესებულების შტატების შემცირების, ან დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო, უფლება აქვს მოითხოვოს კვალიფიკაციის ამაღლების ან გადამზადების ხარჯის ანაზღაურება.

კანონის ეს ნორმაც, ზემოაღნიშნული სხვა ნორმების მსგავსად, შეჩერებულია 2005 წლის 1 იანვრამდე.

გ) დახმარება დროებითი შრომისუნარობის დროს;

საჯარო მოსამსახურისათვის დახმარება დროებითი შრომისუნარობის დროს დადგენილია შრომის კანონთა კოდექსით. კანონის თანახმად მოსამსახურეს დახმარება მიეცემა: ავადმყოფობის, დასახიჩრების, დაავადებასთან დაკავშირებით სხვა სამუშაოზე დროებითი გადაყვანის, ოჯახის ავადმყოფი წევრის მოვლის, კარანტინის, სანატორიუმ-საკურორტო მკურნალობისა და პროთეზირების შემთხვევებში.

დ) სამსახურებრივი პირობების დროებითი შემსუბუქება;

მოხელეს უფლება აქვს ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესების შემთხვევაში, სამედიცინო ცნობის საფუძველზე მოითხოვოს სამსახურებრივი პირობების დროებითი შემსუბუქება (სამუშაო დროის შემცირება, დამატებითი დასვენების დღე და სხვ.) ან მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე დროებითი გადაყვანა. დროებითი გადაყვანის შემთხვევაში მოხელეს ეძლევა ახალი თანამდებობის შესაბამისი თანამდებობრივი სარგო თუ იგი აღმატება ძველ თანამდებობრივ სარგოს. სხვა შემთხვევაში, მოხელეს უნარჩუნდება წინანდელი თანამდებობრივი სარგო. თუ საჯარო დაწესებულებაში შეუძლებელია მოხელის სამსახურებრივი პირობების შემსუბუქება ან მისი სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა, იგი სამედიცინო დასკვნაში მითითებული ვადის გათვალისწინებით შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისაგან.

დ) დახმარება საჯარო მოსამსახურის დალუპვის ან დაინვალიდებისას.

საჯარო მოსამსახურის დალუპვისას, რაც გამოწვეული იყო მოსამსახურის მიერ თავისი მოვალეობის შესრულებისას მასზე თავდასხმით, დალუპულის ოჯახს ეძლევა ერთჯერადი დახმარება 10 წლის სამსახურებრივი სარგოს ოდენობით. სახელმწიფო მოსამსახურე დაიკრძალება შესაბამისად სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულების ხარჯზე.

საჯარო მოსამსახურის დაინვალიდებისას, რაც გამოწვეული იყო მოსამსახურის მიერ თავისი მოვალეობის შესრულებისას მასზე თავდასხმით, მოსამსახურეს ეძლევა დახმარება შრომისუნარობის

ნაწილობრივ დაკარგვისას 1 წლის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით, ხოლო შრომისუნარიანობის სრული დაკარგვისას – 5 წლის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

4

#### საჯარო მოსამსახურის საპენსიო უზრუნველყოფა

კანონი ითვალისწინებს, რომ პენსია საჯარო მოსამსახურეს საჯარო სამსახურში ნამსახურობის სტაჟის გათვალისწინებით უნდა დაენიშნოს და, ამასთან, სტაჟის შესაბამისად ადგენს პენსიაზე დანამატებს:

- 10-დან – 15 წლამდე – 10 %;
- 16-დან – 20 წლამდე – 20 %;
- 21-დან – 25 წლამდე – 25 %;
- 26-დან – 30 წლამდე – 40%;
- 30 წელზე მეტი სტაჟის დროს – 50%.

მაგრამ კანონის ეს ნორმა ძალაში შედის მხოლოდ „სახელმწიფო პენსიების შესახებ“ კანონის მიღების შემდეგ, მისი მიღების ვადა კი დღემდე გაურკვეველია.

### **საჯარო მოსამსახურის მოვალეობები და შეზღუდვები**

#### **• საჯარო მოსამსახურის მოვალეობები**

საჯარო მოსამსახურის მოვალეობებია:

ა) სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულების ვალდებულება; სამსახურებრივ მოვალეობად მიიჩნევა სამსახურთან და მოხელის სამსახურებრივ ადგილთან დაკავშირებული მოხელის ის მოქმედება, რომელიც განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით, სამსახურის დებულებითა და შინაგანაწესით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და უფლებამოსილი თანამდებობის პირების სამართლებრივი აქტებით, აგრეთვე, დადგენილი წესით უფლებამოსილი თანამდებობის პირისაგან მიღებული წერილობითი ან ზეპირი განკარგულებებით.

კანონებითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრული

მოვალეობები მოხელემ უნდა შეასრულოს სპეციალური მითითების გარეშეც. სხვა მოვალეობები მას შეიძლება დაეკისროს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის (პირადი უფროსი ან შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელი) ისეთი განკარგულებით, რომელიც უშუალოდ ეხება სამსახურებრივ საკითხებს და გაიცემა მოხელისათვის კანონით ან კანონის საფუძველზე განსაზღვრული ფუნქციების შესასრულებლად. კანონი უშვებს ერთადერთ გამონაკლისს, როდესაც მოხელე ვალდებულია შეასრულოს დავალება, რომელიც მის უშუალო სამსახურებრივ მოვალეობებთან დაკავშირებული არ არის. ეს ის განსაკუთრებული შემთხვევაა, როდესაც დავალება გაცემულია უბედური შემთხვევის, ქონების განადგურების ან დაზიანების თავიდან ასაცილებლად. მოხელემ უნდა შეასრულოს ასეთი აუცილებლობით განპირობებული დავალება, თუ მისი შესრულება საფრთხეს არ უქმნის მის ჯანმრთელობას ან აშკარად არ აღემატება მის შესაძლებლობებს.

როგორც წესი, სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულება უნდა ხდებოდეს სამსახურებრივ ადგილას. სამსახურებრივ ადგილად ითვლება დაწესებულება, სადაც მუშაობს მოხელე და ის ორგანიზაციაც, სადაც იგი დროებით არის მივლინებული. კანონი ითვალისწინებს განსაკუთრებულ შემთხვევას, როდესაც მოხელეს ევალება ისეთი დავალების შესრულებაც, რომელიც მის სამსახურებრივ ადგილთან არ არის დაკავშირებული. ეს შეიძლება იყოს სამსახურებრივი საკითხებიდან გამომდინარე ერთჯერადი დავალება.

კანონი კრძალავს ისეთი განკარგულების გაცემას, რომელიც:

- ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას;
- სცილდება განკარგულების გამცემი თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ფარგლებს;
- სცილდება განკარგულების მიმღები მოხელის უფლებამოსილების ფარგლებს.

მოხელე არ არის პირი, რომელსაც უსიტყვოდ ევალება უფროსის ყველა, თუნდაც კანონიერი განკარგულების შესრულება. კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მას შეუძლია უარი განაცხადოს დავალების შესრულებაზე, თუ:

- დავალება მიმართულია მოხელის მეუღლის, მშობლის, დის, ძმის, შვილის ან სხვა ახლობელი ადამიანის წინააღმდეგ;
- მავნეა მოხელის ჯანმრთელობისათვის;



— არ იძლევა ბავშვთა აღზრდისათვის დაწესებული შეღავათებით სარგებლობის საშუალებას;

— მოითხოვს უფრო მაღალ კვალიფიკაციას, ვიდრე აქვს მოხელეს.

მოხელე თავის სამსახურებრივ მოვალეობას ასრულებს მისი სამსახურებრივი ურთიერთობის არსებობის პერიოდში. იმ შემთხვევაში, როდესაც მისი სამსახურებრივი ურთიერთობა შეჩერდება ან შეწყდება, მოხელე ვალდებულია შევსებაში გასვლამდე ან თანამდებობიდან გათავისუფლებამდე მინდობილი ქონებისა და საქმისწარმოების გადასაცემად მიმართოს შესაბამის უფლებამოსილ პირს.

ბ) შინაგანაწესის დაცვის ვალდებულება;

მოხელემ თავისი სამსახურებრივი მოვალეობები უნდა შეასრულოს დაწესებულებაში დადგენილი წესრიგისა და შრომის ორგანიზაციის შესაბამისად.

იგი ვალდებულია თავისი საქმიანობა განახორციელოს დაწესებულების შინაგანაწესისა და შრომის დისციპლინის მოთხოვნების დაცვით.

მოხელეთა შრომის ორგანიზაციას განსაზღვრავს დაწესებულების შინაგანაწესი. შინაგანაწესით განისაზღვრება:

— სამუშაო დროის დასაწყისი და დასასრული;

— დღის განმავლობაში შესვენების დრო;

— დასვენებისა და სადღესასწაულო დღეებში, აგრეთვე სამუშაო დროის დამთავრების შემდეგ დაწესებულებაში ყოფნის პირობები და წესი;

— დავალებათა და განკარგულებათა მოსამსახურეებისათვის გაცნობის წესი;

— ხელფასის გაცემის დრო და ადგილი;

— შრომის დაცვისა და ხანძარსაწინააღმდეგო უსაფრთხოების ზოგადი ინსტრუქციები;

— სამსახურში არყოფნის შეტყობინების წესი.

საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ვალდებულია შინაგანაწესის პროექტი დამტკიცებამდე გააცნოს თითოეულ მოსამსახურეს. მოსამსახურე უფლებამოსილია დაწესებულების ხელმძღვანელს წარუდგინოს შენიშვნები და წინადადებები. დაწესებულების ხელმძღვანელი ვალდებულია გაითვალისწინოს ის შენიშვნები, რომლებიც გამომდინარეობს კანონის მოთხოვნებიდან და მხოლოდ ამის

შემდეგ დაამტკიცოს შინაგანაწესი.

დაწესებულების ხელმძღვანელი ვალდებულია, რომ სამსახურში მიღებისას მოსამსახურეს გააცნოს შინაგანაწესი და უზრუნველყოს ნებისმიერ დროს მისი გაცნობის შესაძლებლობა.

გ) საიდუმლოების დაცვის ვალდებულება.

საიდუმლოების დაცვა საჯარო მოსამსახურის განსაკუთრებული ვალდებულებაა. საჯარო მოსამსახურისათვის უფრო ხელმისაწვდომია ინფორმაცია სახელმწიფო, კომერციულ ან პირად საიდუმლოებათა შესახებ. ამიტომ, კანონი მას აკისრებს ვალდებულებას არ გაავრცელოს ინფორმაცია, რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულებასთან დაკავშირებით და არ განეკუთვნება საჯარო ინფორმაციას. ეს ვალდებულება საჯარო მოსამსახურეს აკისრება სამსახურებრივი ურთიერთობების შეწყვეტის შემდეგაც.

#### • საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის შეზღუდვები

საჯარო სამსახურის მიზანი საჯარო ფუნქციებისა და ინტერესების განხორციელებაა. ამდენად, საჯარო მოსამსახურეს ეკისრება ვალდებულება ემსახუროს საჯარო ინტერესებს. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანაა, რაც შეიძლება მაქსიმალურად შეზღუდოს საჯარო სამსახურის კერძო მიზნებით გამოყენების შესაძლებლობა. ასეთი შესაძლებლობა მნიშვნელოვანწილად შემცირდება, თუ თავიდან ავიცილებთ საჯარო მოსამსახურის კერძო და საჯარო ინტერესთა კონფლიქტს. ამ კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად კანონი საჯარო მოსამსახურეს უწესებს განსაკუთრებულ შეზღუდვებს, როგორებიცაა:

ა) სამეწარმეო საქმიანობის შეზღუდვა;

ბ) პარტიული საქმიანობის შეზღუდვა;

გ) სამსახურებრივ ზედამხედველობასთან დაკავშირებული და სამსახურში შესვლის შეზღუდვა.

ა) სამეწარმეო საქმიანობის შეზღუდვა;

მეწარმეობა არის საქმიანობა, რომლის მიზანია მოგება. თუ საჯარო მოსამსახურეს მიეცემა უფლება ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, მას ერთდროულად ექნება ორგვარი ინტერესი: საჯარო

ინტერესი, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო დაწესებულებაში საქმიანობასთან და კერძო ინტერესი, რომელიც დაკავშირებულია სამეწარმეო ანუ მოგების მიღების მიზნით გაწეულ საქმიანობასთან. ამ ორგვარ ინტერესთა შესაძლო კონფლიქტის შემთხვევაში სახელმწიფოსათვის უფრო საშიშია და, ამავდროულად, უფრო მოსალოდნელი, რომ დაზარალებულია საჯარო ინტერესი. ამიტომ, კანონმდებლობა არ უშვებს, რომ საჯარო მოსამსახურეს ჰქონდეს მეწარმე სუბიექტის ინტერესი და ზღუდავს მისი სამეწარმეო საქმიანობის უფლებას. ასეთი შეზღუდვა მით მეტია, რაც უფრო მაღალია საჯარო მოსამსახურის თანამდებობის რანგი და, შესაბამისად, მის უფლებამოსილებათა განხორციელებასთან დაკავშირებული საჯარო ინტერესი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-60 მუხლის მიხედვით, ყველა საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება იყოს სამეწარმეო სუბიექტის მუდმივმოქმედი ხელმძღვანელი, საკონტროლო, სამეთვალყურეო და სარევიზიო ორგანოს წევრი. ამავე კანონის 61-ე მუხლის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია მინდობის ხელშეკრულებით, სამსახურის გავლის ვადით, სამართავად სხვას გადასცეს მის საკუთრებაში არსებული საწესდებო კაპიტალის წილი (აქციათა პაკეტი). ე.ი. საჯარო მოსამსახურეს არ შეუძლია უშუალოდ განხორციელოს საწარმოს პარტნიორის ან აქციონერის უფლება. მოხელის მიმართ ეს შეზღუდვა უფრო მკაცრია. კერძოდ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 63-ე მუხლის მიხედვით, მოხელეს ეკრძალება სამეწარმეო საქმიანობა. მას უფლება აქვს ფლობდეს მხოლოდ აქციებსა და საპარტნიორო წილს. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული თანამდებობის პირებისა და მათი ოჯახის წევრებისათვის დაწესებულია სამეწარმეო საქმიანობის დამატებითი შეზღუდვაც. ამ კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით: კანონით განსაზღვრულ თანამდებობის პირებს და მისი ოჯახის წევრებს ჩამორთმეული აქვთ საპარტნიორო წილის (აქციების) ფლობის უფლებაც კი, თუ შესაბამისი საწარმოს სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლი ამ თანამდებობის პირის ან მისი სამსახურის უფლებამოსილებას განეკუთვნება.

ბ) პარტიული საქმიანობის შეზღუდვა;

საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი ფუნქციონალური პრინციპი მისი უპარტიო ხასიათია. კანონით აკრძალულია საჯარო დაწესებულება-

ში პარტიული ორგანიზაციის შექმნა და ფუნქციონირება. საჯარო მოსამსახურეს არ ეკრძალება იყოს ამა თუ იმ პარტიის წევრი, მაგრამ მას უფლება არა აქვს თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა გამოიყენოს პარტიული საქმიანობისათვის. ამასთან, კანონით გამოიყოფა ის საჯარო დაწესებულებები, სადაც საჯარო მოხელეს ეკრძალება პარტიის წევრობაც კი. ეს ის დაწესებულებებია, სადაც პარტიული ინტერესებით საჯარო ხელისუფლების გამოყენების საშუალების რისკი განსაკუთრებით მაღალია. ამიტომ, პარტიულობა ეკრძალებათ საქართველოს შეიარაღებული ძალების საკადრო ოფიცრებს, პოლიციელებს, უშიშროების სამინისტროს თანამშრომლებს, პროკურორებსა და პროკურატურის თანამშრომლებს, მოსამართლეებს, მოსამართლეთა თანაშემწეებს. ასეთ თანამდებობებზე დანიშვნის და საქმიანობის პერიოდში პირს უჩერდება პარტიული ორგანიზაციის წევრობა.

როგორც აღვნიშნეთ, კანონი კრძალავს საჯარო სამსახურის გამოყენებას პარტიული მიზნებისათვის. მართალია, კანონით ზუსტად არ არის რეგლამენტირებული რა ჩაითვლება თანამდებობრივი მდგომარეობის პარტიული მიზნებისათვის გამოყენებად, მაგრამ იგულისხმება თანამდებობის პირის ყველა ის მოქმედება, რომელიც მის პარტიას სხვა პოლიტიკურ ძალებთან შედარებით გარკვეულ მატერიალურ თუ არამატერიალურ პრივილეგიებს მიანიჭებს და უკეთეს მდგომარეობაში ჩააყენებს.

კანონში პირდაპირ არ არის მითითებული, მაგრამ მოსამსახურის სამსახურებრივი ვალდებულებებიდან გამომდინარეობს, რომ პარტიულ საქმიანობას იგი უნდა ეწეოდეს არასამსახურებრივ ადგილას და სამსახურიდან თავისუფალ დროს. ამავდროულად, მოხელეს ეკრძალება შეთავსებით ეწეოდეს ანაზღაურებად საქმიანობას პარტიულ ორგანიზაციაში.

გ) სამსახურებრივ ზედამხედველობასთან დაკავშირებული და სამსახურში შესვლის შეზღუდვა.

თუ საჯარო მოსამსახურე სამსახურებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს, მას არ უნდა გააჩნდეს კერძო ინტერესი იმ დაწესებულებასა თუ ორგანიზაციაში (იქნება ეს საჯარო დაწესებულება, კერძო საწარმო თუ სხვა რაიმე ორგანიზაცია), რომლის მიმართაც მისი სამსახურებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება. ასეთი ინტერესების სფერო მით უფრო იზღუდება, რაც მეტია მოსამსახურის

თანამდებობის რანგი. კანონის შესაბამისად, სახელმწიფო მოსამსახურეს ეკრძალება შემოსავლის მიღება იმ ორგანიზაციიდან, რომლის მიმართაც იგი სამსახურებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს. შეზღუდვა უფრო მკაცრია მოხელის მიმართ. კერძოდ, მოხელეს არ შეიძლება დაეკისროს იმ ორგანიზაციის ზედამხედველობა, რომლის ხელმძღვანელობას დაქვემდებარულ ორგანოებშიც მისი ოჯახის წევრები საქმიანობენ.

სამსახურებრივ ზედამხედველობასთან არის დაკავშირებული გათავისუფლებული სახელმწიფო მოსამსახურის სხვა სამსახურში შესვლის შეზღუდვაც. კერძოდ, კანონის თანახმად გათავისუფლებულ სახელმწიფო მოსამსახურეს ეკრძალება გათავისუფლების დღიდან 3 წლის განმავლობაში სამსახურში შევიდეს იმ დაწესებულებაში ან საქმიანობას ეწეოდეს იმ საწარმოში, რომლის მიმართაც იგი გათავისუფლებამდე სამსახურებრივ ზედამხედველობას ახორციელებდა. ამ პერიოდში მას აგრეთვე ეკრძალება მიიღოს ასეთი დაწესებულებიდან ან საწარმოდან რაიმე შემოსავალი.

#### • სამსახურებრივი შეუთავსებლობა

კანონითაა განსაზღვრული სახელმწიფო მოსამსახურისათვის სამსახურებრივი შეუთავსებლობა, კერძოდ:

ა) სხვა ანაზღაურებადი საქმიანობის შეთავსების შეზღუდვა;

სახელმწიფო მოსამსახურეს ეკრძალება საჯარო სამსახურში შეთავსებით ეკავოს სხვა თანამდებობაც ან ასრულებდეს ანაზღაურებად სამუშაოს სხვა საჯარო დაწესებულებაში, გარდა კანონით განსაზღვრული შემთხვევისა, როდესაც მოსამსახურე შეთავსებით იკავებს თანამდებობას საჯარო დაწესებულებათა იმავე სისტემაში, სადაც ძირითადი თანამდებობა უკავია. გამონაკლისია აგრეთვე საჯარო მოსამსახურისათვის კანონით დადგენილი წესით სამსახურში არმყოფი მოსამსახურის ფუნქციების დამატებით, დროებითი დაკისრება, აგრეთვე საჯარო მოსამსახურის სამეცნიერო, პედაგოგიური ან შემოქმედებითი მოღვაწეობა. ასევე გამონაკლისია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის 33-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფო მოსამსახურე ასრულებს საკანონმდებლო ინიციატივის ან ნორმატიული აქტის წარდგენის

უფლების მქონე სუბიექტისა ან ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) უფლებამოსილი ორგანოს დაკვეთას.

ბ) წარმომადგენლობითი ან საკანონმდებლო ორგანოს წევრობის შეზღუდვა.

საჯარო მოსამსახურე იმავდროულად არ შეიძლება იყოს ნებისმიერი დონის წარმომადგენლობითი ან საკანონმდებლო ორგანოს წევრი, გარდა კანონით დადგენილი გამონაკლისისა. ეს გამონაკლისი შეეხება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრობას. იქიდან გამომდინარე, რომ საკრებულოს წევრი თავის საქმიანობას ახორციელებს უსასყიდლოდ და არ მოითხოვს მუდმივ საქმიანობას, კანონის თანახმად, საკრებულოს წევრი თავის საქმიანობას ახორციელებს საწარმოო და სამსახურებრივი საქმიანობიდან მოუწყვეტლად. მაგრამ, თუ საკრებულოს წევრს საკრებულოში უკავია ისეთი თანამდებობა, რომელიც მოითხოვს მუდმივ საქმიანობას და შესაბამის ანაზღაურებას (საკრებულოს თავმჯდომარე, აგრეთვე მდივანი, თუ საკრებულომ მიიღო შესაბამისი გადაწყვეტილება), იგი ვალდებულია გათავისუფლდეს ამ თანამდებობიდან. კანონი უშვებს ისეთ შემთხვევასაც, როცა საჯარო მოსამსახურის სტატუსი შეუთავსებელია თვით საკრებულოს წევრობასთან. კერძოდ, თუ საკრებულოს წევრი დაინიშნა (აირჩა) ამ კრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს – გამგეობის (მთავრობის) ხელმძღვანელად, ან წევრად, მას უნდა შეუწყდეს საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება.

„ თანამდებობის პირების სამსახურებრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული დამატებითი შეზღუდვები“

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუპციის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული საჯარო სამსახურის მანკილი თანამდებობის პირის მიმართ სამსახურებრივ შეუთავსებელ უბასთან დაკავშირებით დაწესებულია შემდეგი დამატებითი შეზღუდვები:

– თანამდებობის პირის ოჯახის წევრს არა აქვს უფლება ეკავოს რაიმე თანამდებობა ან ასრულებდეს რაიმე სამუშაოს იმ საწარმოში, რომლის სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლიც ამ თანამ-

დებობის პირს ვვალება;

– თანამდებობის პირს ან მისი ოჯახის წევრს არა აქვს უფლება ფლობდეს აქციებს ან საწესდებო კაპიტალის წილს იმ საწარმოებში; რომლის საქმიანობის კონტროლიც ამ თანამდებობის პირს ვვალება;

– თანამდებობის პირს არა აქვს უფლება იმავდროულად იყოს რომელიმე ფიზიკური (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი არის მეურვე ან მზრუნველი) ან იურიდიული პირის წარმომადგენელი, განაზორციელოს წარმომადგენლობა ან დაცვა სისხლის, სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეებში;

– თანამდებობის პირის სამსახურებრივი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფ თანამდებობაზე (გარდა ჯანმრთელობის დაცვისა და განათლების სისტემის დაწესებულებებისა) არ შეიძლება დაინიშნოს ამ თანამდებობის პირის ახლო ნათესავი, კონკურსის წესით დანიშვნის გარდა.

შეუთავსებლობის შემთხვევაში თანამდებობის პირი ან მისი ოჯახის წევრი ვალდებულია შეწყვიტოს შეუთავსებელი საქმიანობა ან გადადგეს თანამდებობიდან.

კანონითაა განსაზღვრული თანამდებობის პირის მიერ გარიგების დადებისა და მისი მასობრივ აქციებში მონაწილეობის შეზღუდვა.

ა) გარიგების დადების შეზღუდვა;

კერძო და საჯარო ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად კანონმდებლობა საჯარო მოსამსახურეს უკრძალავს ისეთი ადმინისტრაციული ან კერძო გარიგების დადებას, რომლის დროსაც მას შეიძლება ჰქონდეს სამსახურებრივ მოვალეობასთან შეუთავსებელი კერძო ინტერესი. კანონის შესაბამისად საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება ისეთი გარიგებების დადება, რომლის დროსაც:

– შესაძლოა მოხდეს მოსამსახურის მიერ მისთვის მინდობილი საჯარო ქონების შეძენა;

– მოსამსახურე დებს ქონებრივ გარიგებას დაწესებულებასთან, რომელშიც მუშაობს;

– საჯარო მოსამსახურის მიერ ადმინისტრაციული ქონებრივი გარიგება იდება საჯარო მოსამსახურის მეუღლესთან, მისი ან მეუღლის ბებიასთან, ბაბუასთან, მშობელთან, დასთან, ძმასთან, შვილთან და შვილიშვილთან;

– საჯარო მოსამსახურის მიერ ადმინისტრაციული გარიგება იდება მის პარტიასთან;

– საჯარო მოსამსახურის მიერ ადმინისტრაციული გარიგება იდება მოსამსახურის სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტთან.

თუ საჯარო მოსამსახურე დადებს ასეთ გარიგებას, იგი ბათილად მიიჩნევა და, ამასთანავე, დადგება საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური და, აგრეთვე ადმინისტრაციული და სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრული მატერიალური პასუხისმგებლობის საკითხი.

ბ) მასობრივ აქციებში მონაწილეობის შეზღუდვა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით დადგენილია, რომ საჯარო მოსამსახურეთა მასობრივ აქციებში მონაწილეობის შეზღუდვას აწესებს „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონი. ამ კანონით რაიმე სპეციალური შეზღუდვა საჯარო მოსამსახურისათვის დაწესებული არ არის. კანონის მე-9 მუხლში მითითებულია, რომ საერთოდ, და, ცხადია, საჯარო მოსამსახურისთვისაც, იკრძალება მანიფესტაციისა და საჯარო შეკრების მოწყობა საჯარო დაწესებულებებში ან შესაბამის შენობებთან ოცი მეტრის რადიუსში.

## **საჯარო მოსამსახურის წახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმები**

### **• წახალისება და მისი ფორმები**

წახალისების, როგორც საჯარო სამსახურში საკადრო პოლიტიკის ინსტრუმენტის, უმთავრესი დანიშნულება მოსამსახურის კეთილსინდისიერი შრომის ღირსეული დაფასება და ასეთი შრომისათვის აუცილებელი მოტივაციის შექმნაა. საჯარო სამსახურში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ მოსამსახურის კეთილსინდისიერება, მისი წარმატებული საქმიანობა შეუმჩნეველი და შეუფასებელი არ დარჩეს. სწორედ ამიტომ ითვალისწინებს კანონი მოხელის წახალისებას სამსახურებრივი მოვალეობის სანიმუშოდ შესრულების, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურის, აგრეთვე განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის.



ზოგადად წახალისების ფორმები შეიძლება დაიყოს სამ ჯგუფად:

- ა) მორალური (მადლობის გამოცხადება);
- ბ) მატერიალური (ფულადი ჯილდო);
- გ) ორგანიზაციული (სამსახურებრივი დაწინაურება).

მოქმედი კანონმდებლობით წახალისების ზომის გამოყენების პრინციპები არასრულყოფილადაა მოცემული. კანონით განსაზღვრული წახალისების გამოყენების საფუძვლებია:

- საჯარო მოსამსახურის მიერ თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის წარმატებული და კეთილსინდისიერი შესრულება;
- ხანგრძლივი და შეუბღალავი სამსახური;
- განსაკუთრებული სირთულისა და მნიშვნელობის დავალებათა შესრულება.

რაც შეეხება წახალისების ზომის გამოყენებას, კანონი მხოლოდ მიუთითებს, რომ ეს არის დაწესებულების ხელმძღვანელის უფლება. მაგრამ თავისი არსით წახალისება არის დაწესებულების ხელმძღვანელის არა მხოლოდ უფლება, არამედ მოვალეობაც. ეს არის წახალისების ზომის გამოყენების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპი, რომელიც გულისხმობს, რომ ხელმძღვანელი, რომელიც არ წახალისებს ღირსეულ თანამშრომელს, თავად იმსახურებს დასჯას, რადგან სჩადის სამსახურებრივ გადაცდომას უმოქმედობის ფორმით – არ ასრულებს სათანადოდ თავის სამსახურებრივ მოვალეობას.

მორალური და მატერიალური წახალისების ფორმებია:

- ა) მადლობის გამოცხადება;

ეს წახალისების ის ფორმაა, რომელიც კეთილსინდისიერი შრომის მორალურ მხარდაჭერას გულისხმობს. თუ მოსამსახურე კეთილსინდისიერად მსახურობს და ხშირად იმსახურებს მადლობას, ეს ადექვატურადაც უნდა აისახოს მის კარიერაზე. კანონში პირდაპირ არ არის მითითებული, მაგრამ უნდა ვიგულისხმოთ, რომ მოსამსახურის მიერ დამსახურებული მადლობა შესაბამის ასახვას პოვებს ატესტაციის შედეგებზე.

- ბ) ერთჯერადი ფულადი ჯილდო;

აქ, გარდა მორალური მხარდაჭერისა, საქმე გვაქვს კეთილსინდისიერი შრომის მატერიალურ მოტივაციასთან. როგორც წესი, ერთჯერადი ფულადი ჯილდო პრემიის სახით გაიცემა. პრაქტიკაში საკმაოდ გავრცელებულია წესი, როდესაც დაწესებულების ყველა

მოსამსახურე იღებს ან არ იღებს პრემიას, ზოლო პრემიის ოდენობა თანამდებობრივი სარგოს პროპორციულია და ყველა თანამშრომლისათვის ეს პროპორცია თანაბარია.

გ) ფასიანი საჩუქრით დაჯილდოება;

პრაქტიკაში ეს ფორმა გამოიყენება არა როგორც მატერიალური წახალისება, არამედ როგორც განსაკუთრებული მორალური მხარდაჭერა. როგორც წესი, მოსამსახურეს ფასიან საჩუქარს უძღვნიან ხანგრძლივი სამსახურისათვის განსაკუთრებული თარიღის აღსანიშნავად ან პენსიაზე გასვლასთან დაკავშირებით.

დ) თანამდებობრივი სარგოს თანრიგის ამაღლება.

წახალისების ეს ფორმა, რომელსაც ითვალისწინებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 74-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, გაუგებარია, რადგან კანონი საერთოდ არ იცნობს თანამდებობრივი სარგოს თანრიგს. კანონით გათვალისწინებულია თანამდებობათა რანგები და მოხელის საკლასო ჩინები. თანამდებობრივი სარგოს რანგის ამაღლება კანონის შესაბამისად უნდა ნიშნავდეს თვით თანამდებობრივ დაწინაურებას ან საკლასო ჩინის ამაღლებას. ეს მხოლოდ მოსამსახურის წახალისების ფორმა აღარ არის, არამედ საერთოდ საჯარო სამსახურის საკადრო სისტემის სავალდებულო ელემენტია და კანონმდებლობამ მოსამსახურის თანამდებობრივი დაწინაურების საკითხი მკაფიოდ უნდა დაარეგულიროს.

### • წახალისების გამოყენების წესი

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით საჯარო მოსამსახურის წახალისების შესახებ წინადადება შეიძლება უფლებამოსილ პირს წარუდგინოს მოსამსახურის ნებისმიერმა უფროსმა. ზემდგომი თანამდებობის პირისათვის ასეთი წინადადების წარდგენა შეუძლია იმ დაწესებულებასაც, სადაც მოსამსახურე მსახურობს.

საჯარო მოსამსახურისათვის მადლობის გამოცხადება უნდა მოხდეს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით. შესაბამისად, — მადლობის გამოცხადების უფლებამოსილება აქვს იმ თანამდებობის პირს, ვისაც შეუძლია ამგვარი აქტის გამოცემა.

წახალისების სხვა ფორმების გამოყენების უფლებამოსილება აქვს იმ თანამდებობის პირს (ორგანოს), რომელსაც შეუძლია

მოსამსახურის სამსახურში მიღება. ამასთან, კანონი არ ზღუდავს თანამდებობის პირს წახალისების ამა თუ იმ ფორმის გამოყენებისას. მას შეუძლია ერთდროულად წახალისების რამდენიმე ფორმა გამოიყენოს.

• დისციპლინური პასუხისმგებლობა

საჯარო სამსახურში აუცილებელია მოსამსახურეთა პასუხისმგებლობის მკაფიოდ განსაზღვრა. საჯარო მოსამსახურის პასუხისმგებლობის დაწესება არა მარტო საკადრო პოლიტიკის ინსტრუმენტია, არამედ საჯარო სამსახურის მოწყობის ერთ-ერთ ფუძემდებლური პრინციპი. რისთვის, რა წესით და რა ზომით აგებს პასუხს საჯარო მოსამსახურე? ამ კითხვას კანონმდებლობამ ნათელი და ამომწურავი პასუხი უნდა გასცეს. საჯარო მოსამსახურის პასუხისმგებლობის დაწესება რამდენიმე მიზანს ისახავს. კერძოდ:

- სამართალდარღვევათა პრევენციას საჯარო სამსახურში;
- სამართალდარღვევათა აღკვეთას;
- საჯარო სამსახურის კადრების სწორად მართვას.

ამ მიზნებიდან გამომდინარე, მოქმედი კანონმდებლობა საჯარო მოსამსახურისათვის აწესებს:

- დისციპლინურ პასუხისმგებლობას დისციპლინური გადაცდომისათვის;
- ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის;
- სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას სამსახურებრივი დანაშაულის ჩადენისათვის.

სამართალდარღვევათა პრევენციისა და აღკვეთისათვის, ასევე კადრების სწორად მართვისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაწესებას. თუ საჯარო სამსახურში მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობა ადეკვატურადაა განსაზღვრული, ეს თავისთავად უკვე ძალზე მნიშვნელოვანი პრევენციაა უფრო მძიმე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად.

აღსანიშნავია, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობა არის იური-

დიული პასუხისმგებლობის ის სახე, რომელიც პრაქტიკაში ყველაზე ხშირად გამოიყენება საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ. საჯარო მოსამსახურისადმი დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენების ალბათობა შესამჩნევად მაღალია, ვიდრე ადმინისტრაციული, მით უფრო, სისხლის სამართლის ზომებისა. საჯარო სამსახურში სანიმუშო დისციპლინის უზრუნველყოფა — მისი ეფექტიანი და სტაბილური მუშაობის აუცილებელი პირობაა.

დისციპლინის რეჟიმი გულისხმობს, ერთი მხრივ, საჯარო მოსამსახურის მიერ თანამდებობრივ მოვალეობათა შეგნებულ აღსრულებას, მეორე მხრივ, ასეთივე აღსრულების უზრუნველყოფას თვით სახელმწიფოს მიერ. საჯარო ხელსუფლების ყველა ორგანოში უნდა იყოს უზრუნველყოფილი დისციპლინის რეჟიმი. საჯარო მოსამსახურეს შეგნებული უნდა ჰქონდეს, რომ მინდობილ თანამდებობაზე მის პატიოსან და კეთილსინდისიერ საქმიანობაზე დამოკიდებული არა მარტო კონკრეტული ქვედანაყოფის, არამედ, დიდწილად, შესაბამისი საჯარო დაწესებულების გამართული მოქმედება; საბოლოოდ, ეფექტიანი დისციპლინური პროცედურა საჯარო სამსახურში ხელს შეუწყობს ხელისუფლებისათვის მთავარ საკითხს — მოქალაქეებში ხელისუფლებისადმი ნდობის განმტკიცებას.

### დისციპლინური გადაცდომა

საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობა რომ გაირკვეს, თავდაპირველად პასუხი უნდა გაეცეს კითხვას, თუ მოსამსახურის რომელ მოქმედებას მიიჩნევს კანონმდებლობა დისციპლინურ გადაცდომად. ამ კითხვაზე პასუხს იძლევა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 78-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნევა:

— სამსახურებრივ მოვალეობათა ბრალეული შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება; სამსახურებრივი მოვალეობანი განისაზღვრება კანონმდებლობით და უფლებამოსილი თანამდებობის პირის კანონმდებლობიდან გამომდინარე გაცემული დავალებებით;

— დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის მიყენების საშიშროების ბრალეული შექმნა; საჯარო მოსამსახურის ბრალეული მოქმედებით დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენების შემთხვევაში აუცილებლად უნდა დადგეს მოსამსახურის მატერიალური პასუხისმგებლობის საკითხიც;

– სამსახურში ან მის გარეთ ზოგადზნეობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული ბრალეული მოქმედება (უღირსი საქციელი).

### დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები

მოხელის დისციპლინური გადაცდომისათვის კანონით დადგენილია პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები:

- შენიშვნა;
- გაფრთხილება;
- არაუმეტეს 10 სამუშაო დღის ხელფასის დაკავება;
- სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისაგან ჩამოშორება ხელფასის გაცემის შეჩერებით (არა უმეტეს 10 სამუშაო დღისა);
- უფრო დაბალი თანრიგის თანამდებობრივ სარგოზე გადაყვანა არა უმეტეს ერთი წლით (აქაც ერთგვარი შეუსაბამობაა კანონთან, ვინაიდან კანონი არ იცნობს „დაბალი თანრიგის თანამდებობრივ სარგოს“. კანონით განსაზღვრულია დაბალი რანგის თანამდებობა და დაბალი რანგის საკლასო ჩინი, მაგრამ თანამდებობრივი სარგოს შემცირება დაიშვება მხოლოდ შესაბამისად დაბალი რანგის თანამდებობაზე გადაყვანის შედეგად);
- სამსახურიდან გათავისუფლება.

მოხელე დისციპლინური გადაცდომისათვის სამსახურიდან შეიძლება გათავისუფლდეს, თუ მის მიმართ მოქმედებს პასუხისმგებლობის სხვა ზომა და იმ შემთხვევაშიც, თუ იგი უხეშად დაარღვევს სამსახურებრივ მოვალეობას. ამ ნორმის ხარვეზი ისაა, რომ კანონით არ არის რეგლამენტირებული რა მიიჩნევა მოხელის სამსახურებრივ მოვალეობათა უხეშ დარღვევად.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი აწესებს მხოლოდ მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომას, რის გამოც სხვა საჯარო მოსამსახურეთა (დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეები) დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები, რომლებიც განსაზღვრულია „შრომის კანონთა კოდექსით“, განსხვავებულია. ანუ ერთი და იგივე მოქმედებისათვის მოხელე სხვაგვარად აგებს პასუხს და შტატგარეშე ან დამხმარე მოსამსახურე სხვაგვარად. ეს გამართლებული იქნებოდა მხოლოდ მაშინ, თუ კანონით განსაზღვრული მოქმედებისათვის მოხელეს დაეკისრებოდა სხვა მოსამსახურეებთან შედარებით დამატებითი პასუხისმგებლობა. ეს კი კანონმდებლობით

ათვალისწინებული არ არის, უფრო მეტიც – „შრომის კანონის კოდექსი“ (კერძოდ, ამ კოდექსის 135-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი) უშვებს შესაძლებლობას, რომ დამხმარე და შტატ-კარეშე მოსამსახურისათვის გამოყენებულ იქნეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ყველა ის ზომა, რაც მოხელის მიმართ გამოიყენება და აწესებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ისეთ ზომებსაც, რასაც არ ითვალისწინებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი და რომლებიც მოხელის მიმართ არ გამოიყენება. ეს ზომე-ბია:

- შენიშვნა;
- საყვედური;
- სასტიკი საყვედური.

საჯარო მოსამსახურის მიმართ, თუ იგი არ არის მოხელე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად არ შეიძლება პირდაპირ იქნეს გამოყენებული სამსახურიდან დათხოვნა, თუ მას უკვე დაკისრებული არა აქვს სხვა დისციპლინური სასჯელი.

#### დისციპლინური პასუხისმგებლობის დადებისა და გასაჩივრების წესი

კანონმდებლობის მნიშვნელოვან ხარვეზად უნდა მივიჩნიოთ, რომ კანონით არ წესრიგდება დისციპლინური საქმისწარმოება, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების განსაკუთრებული სახე. დისციპლინური საქმისწარმოება კანონმდებლობაში გამოიყენება მხოლოდ ტერმინის სახით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 91-ე მუხლში, რომელიც ითვალისწინებს თანამდებობის პირის უფლებას, დისციპლინური საქმისწარმოებისას მოხელე ჩამოაშოროს სამსახურს. დისციპლინური საქმისწარმოების სუბიექტებზე, მათ უფლება-მოვალეობებსა და პროცედურებზე კანონში არაფერია ნათქვამი, რის გამოც მოსამსახურის სამსახურში მიმღებ თანამდებობის პირს ერთდროულად აქვს მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური ბრალის წაყენების, საქმისწარმოების, პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრისა და მოსამსახურის აპელაციის განხილვის უფლებამოსილება.

„შრომის კანონთა კოდექსი“ ითვალისწინებს, რომ დისციპლინური სასჯელის დაკისრებამდე მოსამსახურეს უნდა მოეთხოვოს წერილობითი ახსნა-განმარტება. ეს ფაქტობრივად კანონის ერთადერთი პროცედურული მოთხოვნაა (თუ არ ჩავთვლით ვადებს და

გაფორმებას), რომელიც დისციპლინური საქმისწარმოებისას უნდა იქნეს დაცული.

„შრომის კანონთა კოდექსი“ ასევე განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების ვადებს. კერძოდ, კანონით დადგენილია, რომ მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს გადაცდომის გამოვლენისთანავე, მაგრამ არა უგვიანეს ერთი თვისა, მოსამსახურის ავადმყოფობის ან შევლებულაში ყოფნის დროის ჩათვლელად. კანონითაა დადგენილი აგრეთვე, რომ დისციპლინური სასჯელი არ შეიძლება დადებულ იქნეს გადაცდომის ჩადენის დღიდან ექვსი თვის გასვლის შემდეგ, ხოლო რევიზიის ან საფინანსო-სამეურნეო შემოწმების შედეგების მიხედვით — გადაცდომის ჩადენის დღიდან არაუგვიანეს ორი წლისა. ამ ვადებში არ შედის სისხლის სამართლის წარმოების დრო, ანუ, თუ სისხლის სამართლის საქმისწარმოებისას მოსამსახურეს არ წაუყენეს ბრალი, შესაძლებელია შესაბამისი დისციპლინური საქმისწარმოების დაწყება სისხლის სამართლის საქმის დახურვის შემდეგაც.

კანონი ადგენს, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ჩადენილი გადაცდომის სიმძიმე, მისი ჩადენის გარემოება, მოსამსახურის საქმიანობა და ყოფაქცევა დაწესებულებაში. კანონის ეს მოთხოვნა რომ შესრულდეს, მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს დისციპლინური წარმოების სუბიექტები, მათი უფლება-მოვალეობანი და პროცედურები.

კანონით ასევე დადგენილია, რომ ერთი დისციპლინური გადაცდომისათვის მოსამსახურეს შეიძლება დაეკისროს პასუხისმგებლობის მხოლოდ ერთი ზომა.

საჯარო მოსამსახურისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება უნდა გაფორმდეს მოსამსახურის სამსახურში მიძღები თანამდებობის პირის (ორგანოს) ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით. ამასთან, შესაბამისი ჩანაწერი უნდა გაკეთდეს მოსამსახურის პირად საქმეში და ნამსახურობის ნუსხაში.

#### დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოხსნა

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად დისციპლინური სასჯელი მოსამსახურეს ეკისრება არაუმეტეს ერთი წლით. თუ ამ ვადაში

მას არ ჩაუდენია დისციპლინური გადაცდომა და კეთილსინდისიერად მსახურობს, მიხი სამსახურში მიძღვნი თანამდებობის პირი უფლებამოსილია ვადაძვე მოუხსნას სასჯელი. მოსამსახურე, რომელსაც მოხსნილია აქვს დისციპლინური პასუხისმგებლობა, ითვლება დისციპლინური სასჯელის არმქონე პირად.

## **სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერება და შეწყვეტა**

### **• სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერება**

მოხელეს სამსახურებრივი ურთიერთობა შესაძლებელია შეუჩერდეს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით. სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერება ნიშნავს მოხელის დროებით გათავისუფლებას სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან. ასეთ შემთხვევაში, შესაბამისი დაწესებულება თავისუფლდება მოხელის სამსახურით უზრუნველყოფის მოვალეობისაგან.

კანონით დადგენილი წესით სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერებისას მოხელეს უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგო, დანამატები ან ეძლევა სხვაგვარი კომპენსაცია.

### **სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერების საფუძვლები**

სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კანონით განსაზღვრული საფუძვლის არსებობისას. ამ საფუძველს ადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 89-ე მუხლი. სამსახურებრივი ურთიერთობა შეიძლება შეჩერდეს შემდეგ შემთხვევებში:

ა) მოხელის წერილობითი განცხადების საფუძველზე;

ასეთ შემთხვევაში სამსახურებრივი ურთიერთობა ჩერდება მოხელის პირადი მოტივებით (ოჯახური მდგომარეობა ან სხვა პირადი მოტივი), თუ შესაბამისი თანამდებობის პირი ან დაწესებულება წინააღმდეგი არ არის.

ბ) შვებულების დროს;

ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების უფლება (არანაკ-



ლებ 30 კალენდარული დღისა) მოხელისათვის კანონით არის გარანტირებული, მას შეუძლია შესაბამისი თანამდებობის პირის თანხმობის შემთხვევაში წლის ნებისმიერ დროს როგორც ერთბაშად, ისე ნაწილ-ნაწილ გამოიყენოს ყოველწლიური შევსება. გარდა ამისა, მოხელეს შეიძლება მიეცეს შევსება ანაზღაურების გარეშე არა უმეტეს ერთი წლით. ასევე, კანონით გათვალისწინებულია სასწავლო შევსება მოხელის კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. ასეთი შევსება შეიძლება მიეცეს სახელმწიფო მოსამსახურეს 5 წელიწადში ერთხელ 3 თვემდე ვადით. „საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსით“ ასევე გათვალისწინებულია შევსება ორსული ქალებისათვის და ბავშვის მოვლისათვის.

გ) დროებითი შრომისუნარობის დროს;

დროებითი შრომისუნარობის გამო მოხელეს სამსახურებრივი ურთიერთობა შეიძლება შეუჩერდეს 4 თვით, ხოლო ისეთი დაავადების დროს, რომელიც უფრო ხანგრძლივ მკურნალობას საჭიროებს, მეტი ვადითაც. ამ დროს მას უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგო და სხვა დანამატები.

დ) მოხელისათვის სხვა სამსახურებრივი დავალების დაკისრების დროს;

ასეთი შემთხვევები გათვალისწინებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 54-ე მუხლით. მოსამსახურემ უნდა შეასრულოს დაწესებულების ხელმძღვანელის ის დავალება, რომელიც არ შედის მის სამსახურებრივ მოვალეობათა რიცხვში, თუ ამის გაკეთება აუცილებელია საგანგებო ვითარებიდან გამომდინარე – სტიქიური უბედურებისა და უბედური შემთხვევის თავიდან ასაცილებლად, ქონების დაზიანებისაგან გადასარჩენად. ამ დროს მოხელეს უჩერდება სამსახურებრივი ურთიერთობა და უნარჩუნდება ძველი თანამდებობრივი სარგო.

ე) მოხელის საპრეზიდენტო ან წარმომადგენლობითი ორგანოების (პარლამენტის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის) არჩევნებში კანდიდატად წამოყენების დროს;

ასეთ შემთხვევაში სამსახურებრივი ურთიერთობა უჩერდება „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 94-ე მუხლით განსაზღვრულ საჯარო მოსამსახურეს, რომელმაც კანდიდატად რეგისტრაციამდე უნდა მიმართოს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვ-

ანელს ან ზემდგომი თანამდებობის პირს სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერების განცხადებით.

ვ) სასწავლო შეკრების, აგრეთვე რეზერვისტთა მობილიზაციის დროს, თუ მოხელეს არ შეუძლია სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება;

ეს შემთხვევები გათვალისწინებულია „სამხედრო ვალდებულებებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 41-ე და 42-ე მუხლებით. ამ დროს სამხედრო შეკრების ვადით ან რეზერვისტთა დემობილიზაციამდე მოხელეს უჩერდება სამსახურებრივი ურთიერთობა და უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგო და სხვა დანამატები.

ზ) იმ პერიოდში, როდესაც მოხელისაგან ითხოვენ დავალების შესრულებას სხვა სამსახურებრივ ადგილზე და იგი უარზეა;

როდესაც მოხელეს ავალებენ სხვა სამსახურებრივ ადგილზე დავალების შესრულებას და იგი უარზეა, მას შესაბამის პერიოდში უნდა შეუჩერდეს სამსახურებრივი ურთიერთობა.

თ) მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების პერიოდში.

მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების შემთხვევები განსაზღვრულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 90-ე და 91-ე მუხლებით.

კანონის 90-ე მუხლის შესაბამისად ნასვამ მდგომარეობაში მყოფ მოხელეს მოცემული სამუშაო დღის განმავლობაში სამსახურს ჩამოაშორებს უფროსი. ნასვამი მდგომარეობის გამო სამსახურიდან ჩამოშორებულ მოხელეს შესაბამისი პერიოდისათვის ხელფასი არ მიეცემა. სამსახურიდან ჩამოშორების მეორე შემთხვევას ითვალისწინებს კანონის 91-ე მუხლი. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც მოხელე სამსახურიდან ჩამოშორებულია დისციპლინური წარმოებისას შესაბამისი ვადით. გადაწყვეტილებას დისციპლინური წარმოების გამო მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების შესახებ იღებს პირი, რომელსაც უფლება აქვს მოხელის მიმართ გამოიყენოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა. ასეთ შემთხვევაში, მოხელეს შენარჩუნებული აქვს თანამდებობრივი სარგო და სხვა დანამატებიც.

გარდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 89-ე მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, მოხელეს უჩერდება სამსახურებრივი ურთიერთობა მისი დროებითი გათავისუფლების სხვა შემთხ-

ვევებშიც. ეს შემთხვევებია:

– „საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსის“ 109-ე მუხლით განსაზღვრული შემთხვევები, როდესაც მოხელე ასრულებს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ მოვალეობას, მათ შორის, საარჩევნო უფლებას, გამოწვევით ცხადდება მოკვლევის, წინასწარი გამოძიების ორგანოებში, მონაწილეობს სასამართლოს სხდომაში, ან ასრულებს კანონით განსაზღვრულ სხვა საზოგადოებრივ მოვალეობას;

– პროკურორის შუამდგომლობა მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების შესახებ, თუ ამას ითხოვს სისხლის სამართლის საქმის გამოძიების ინტერესი;

– მოხელის დაპატიმრება ან მოხელისათვის ბრალის წაყენება. ასეთ შემთხვევაში სამსახურებრივი ურთიერთობა შეიძლება შეჩერდეს სასამართლოს მიერ განაჩენის გამოტანამდე;

– კანონით ან კანონის საფუძველზე განსაზღვრული სხვა შემთხვევები.

### სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერების წესი

გადაწყვეტილებას მოხელის სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერების შესახებ იღებს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი. ასეთი გადაწყვეტილება შეიძლება მიღებულ იქნეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს მოხელის სამსახურებრივი მოვალეობისაგან დროებითი გათავისუფლების კანონიერი საფუძველი.

მოხელის სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერება ფორმდება უფლებამოსილი თანამდებობის პირის ბრძანებით ან განკარგულებით. ბრძანებაში მითითებული უნდა იყოს სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერების საფუძველი და ვადა. თუ მოხელის სამსახურებრივი ურთიერთობა ჩერდება 3 თვეზე მეტი ხნით, შესაბამისი ჩანაწერი გაკეთდება მოხელის შრომის წიგნაკში.

### • სამსახურებრივი ურთიერთობის შეწყვეტა

მოხელის სამსახურებრივი ურთიერთობის შეწყვეტა ხდება მისი სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში. კანონი ადგენს, რომ მოხელე სამსახურიდან შეიძლება გაათავისუფლოს მხოლოდ იმ პირობა ან დაწესებულებამ, რომელსაც მისი სამსახურში მიღების

უფლება აქვს. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კანონით განსაზღვრული საფუძველის არსებობისას და დადგენილი წესით.

• **სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველები**

სამსახურიდან გათავისუფლება სამსახურის ვადის გასვლის გამო

პირი, რომელიც საჯარო სამსახურში გარკვეული ვადით იყო არჩეული ან დანიშნული, ამ ვადის გასვლის შემდეგ, თუ იგი ახალი ვადით არ აირჩიეს (დანიშნეს) იმავე თანამდებობაზე, თავისუფლდება სამსახურიდან. ასეთ შემთხვევაში პირის სამსახურებრივი ურთიერთობა წყდება სამსახურის ვადის გასვლის მეორე დღეს.

„საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსით“ 109-ე მუხლის შესაბამისად არჩევითი საჯარო თანამდებობიდან ვადის გასვლის გამო გათავისუფლებული პირი უფლებამოსილია მოითხოვოს და მიიღოს ის სამუშაო, რომელსაც ასრულებდა არჩევამდე, ხოლო თუ ასეთი არ არის – სხვა ტოლფასი სამუშაო (თანამდებობა) იმავე, ან მისი თანხმობით სხვა საწარმოში, დაწესებულებაში.

**სამსახურიდან გათავისუფლება საკუთარი ინიციატივით**

მოხელეს წერილობითი განცხადებით შეუძლია მოითხოვოს სამსახურიდან გათავისუფლება. ასეთ შემთხვევაში, თუ მისი სამსახურში მიღების უფლების მქონე თანამდებობის პირი ან დაწესებულება დააკმაყოფილებს მის წერილობით განცხადებას, პირი ითვლება საკუთარი ინიციატივით სამსახურიდან გათავისუფლებულად.

„საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსის“ 32-ე მუხლის შესაბამისად, მოხელემ საკუთარი ინიციატივით გათავისუფლებისას დაწესებულებას (თანამდებობის პირს) წერილობით უნდა მიმართოს სამსახურებრივი ურთიერთობის შეწყვეტამდე ორი კვირით ადრე. თუ არსებობს საპატიო მიზეზი, ეს ვადა შეიძლება სამი დღითაც განისაზღვროს. მოქმედი კანონმდებლობით მოხელეს არა აქვს უფლება განცხადების დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში თვითნებურად მიატოვოს სამსახური.

სამსახურიდან გათავისუფლება დაწესებულების  
ლიკვიდაციის გამო

დაწესებულების ლიკვიდაციად მიიჩნევა დაწესებულების უფლებსა-უნარიანობის შეწყვეტა. დაწესებულების ლიკვიდაციის შესახებ მოხელე უნდა გააფრთხილონ დაწესებულების საკმეიანობის შეწყვეტამდე ერთი თვით ადრე მაინც. მოხელე სამსახურიდან გათავისუფლებულად ითვლება დაწესებულების ლიკვიდაციის დღიდან. სამსახურიდან დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო გათავისუფლებულ მოხელეს მიეცემა კომპენსაცია ორი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით (ამ კომპენსაციის გაცემა შეჩერებულია 2005 წლის 1 იანვრამდე). იმ შემთხვევაში, თუ დარღვეულია მოხელის გაფრთხილების ვადა, მას მიეცემა ხელფასი ყოველი გადაცილებული დღისათვის.

აღსანიშნავია, რომ დაწესებულების რეორგანიზაცია არ შეიძლება იყოს მოხელის გათავისუფლების საფუძველი. ამასთან, შრომის კანონთა კოდექსით დაწესებულების რეორგანიზაცია ითვლება დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეთა გათავისუფლების საფუძველად.

სამსახურიდან გათავისუფლება შტატების შემცირების გამო

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 97-ე მუხლის თანახმად მოხელე სამსახურიდან შეიძლება გაათავისუფლონ დაწესებულების შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით. შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით მოსალოდნელი გათავისუფლების შესახებ მოხელე უნდა გააფრთხილონ გათავისუფლებამდე ერთი თვით ადრე მაინც. მოხელე სამსახურიდან არ გათავისუფლდება, თუ მას შესთავაზებენ იმავე დაწესებულებაში სხვა თანამდებობაზე დანიშნვას და იგი თანახმა იქნება დაიკავოს შეთავაზებული თანამდებობა.

თუ მოხელემ გაფრთხილებიდან ერთ თვეში არ მიიღო სხვა თანამდებობაზე დანიშნვის წინადადება, ან უარზეა დაიკავოს სხვა თანამდებობა, იგი შეიძლება გაათავისუფლონ გაფრთხილების ვადის გასვლის პირველივე დღეს. შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით გათავისუფლებულ მოხელეს ეძლევა კომპენსაცია ორი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით (ამ კომპენსაციის გაცემა შეჩერებულია 2005 წლის 1 იანვრამდე).

დაწესებულების რეორგანიზაციის შემთხვევაში დაწესებულების ხელმძღვანელობა უფლებამოსილია გააფრთხილოს ყველა თანამშრომელი შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით მოსალოდნელი გათავისუფლების შესახებ. გაფრთხილება უნდა მოხდეს გათავისუფლებამდე ერთი თვით ადრე მაინც. თუ მოხელე არ მიიღებს ახალ შეთავაზებას ან უარზეა დაიკავოს სხვა თანამდებობა, გაფრთხილების ვადის გასვლის პირველივე დღეს იგი შეიძლება გაათავისუფლონ სამსახურიდან.

დაწესებულების რეორგანიზაციისას შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით მოხელის გათავისუფლებისას დაწესებულების ხელმძღვანელი ვალდებულია გაითვალისწინოს ატესტაციის შედეგები. ერთი და იმავე შტატის ორი ან მეტი თანამშრომლიდან ერთ-ერთის გათავისუფლების დროს უნდა გათავისუფლდეს ის მოხელე, რომელსაც ატესტაციის უარესი შედეგები აქვს. ასევე, ახალ თანამდებობაზე დანიშვნის წინადადება უნდა მიიღოს შესაბამისად უკეთესი საატესტაციო შედეგის მქონე მოხელემ.

შტატების შემცირებისას ატესტაციის შედეგების მიხედვით თანაბარი პირობების შემთხვევაში თანამდებობაზე დარჩენის უპირატესობას ადგენს „შრომის კანონთა კოდექსი“, რომლის 36-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად უპირატესობა ეძლევა:

- მოხელეს, რომელსაც კმაყოფაზე ჰყავს ორი ან მეტი პირი;
- მოხელეს, რომლის ოჯახში არ არის დამოუკიდებელი შემოსავლის მქონე სხვა პირი;
- მოხელეს, რომელსაც დაწესებულებაში მუშაობის შედარებით მეტი სტაჟი აქვს;
- ომისა და სამხედრო ინვალიდებს, იმ ოჯახის წევრებს, რომელთა მარჩენალიც დაიღუპა ან უგზო-უკვლოდ დაიკარგა საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის ბრძოლაში.

მოქმედი კანონმდებლობით, შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით მოხელის გათავისუფლებასთან არის გათანაბრებული შემთხვევა, როდესაც მოხელეს დაკავებული აქვს ის თანამდებობა, რომელზედაც კანონიერი საფუძვლის არსებობისას ხდება ადრე არაკანონიერად გათავისუფლებული მოხელის აღდგენა. ასეთ შემთხვევაშიც დაცული უნდა იქნეს შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით დადგენილი პროცედურა.

მოხელის შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით გათავისუფლებისას კანონი ითვალისწინებს გარკვეული პერიოდის მიხედვით შეზღუდვებს, კერძოდ:

– შტატების შემცირების გამო სამსახურიდან არ შეიძლება გათავისუფლდეს მოხელე იმ პერიოდში, როდესაც მას შეჩერებული აქვს სამსახურებრივი ურთიერთობა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მოხელეს სამსახურებრივი ურთიერთობა შეჩერებული აქვს წერილობითი განცხადების საფუძველზე;

– შტატების შემცირების გამო სამსახურიდან არ შეიძლება გაათავისუფლონ ქალი ორსულობისა და ბავშვის 3 წლამდე აღზრდის პერიოდში.

**სამსახურიდან გათავისუფლება დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობის გამო**

დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობის გამო მოხელე შეიძლება სამსახურიდან გაათავისუფლონ, თუ იგი უარზეა იმავე დაწესებულებაში დაიკავოს მისთვის შეთავაზებული სხვა თანამდებობა. თანამდებობასთან შეუსაბამობის შემთხვევებს კანონი მკაფიოდ განსაზღვრავს. ეს შემთხვევებია:

ა) მოხელის გამოსაცდელი ვადით მიღებისას გამოსაცდელი ვადის ამოწურვის შემდგომ მისი საქმიანობის შეფასების არაადამაკმაყოფილებელი შედეგი;

ბ) ატესტაციის არაადამაკმაყოფილებელი შედეგი;

ატესტაციის არაადამაკმაყოფილებელი შედეგის გამო სამსახურიდან შესაძლო გათავისუფლების შესახებ მოხელეს უნდა ეცნობოს ერთი თვით ადრე. თუ ამ ვადის განმავლობაში მან არ მიიღო ახალი შეთავაზება, ან უარზეა დაიკავოს იმავე დაწესებულებაში სხვა შეთავაზებული თანამდებობა, გაფრთხილების ვადის ამოწურვის პირველივე დღეს იგი შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან. ამ შემთხვევაში მას მიეცემა კომპენსაცია ერთი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

გ) იმ დოკუმენტაციის არქონა, რომელიც აუცილებელია მოცემული თანამდებობის დასაკავებლად;

-ასეთი შემთხვევა შეიძლება მოხდეს მაშინ, როცა სამსახურში მიღებისას საჭირო არ იყო გარკვეული დოკუმენტის წარდგენა,

მაგრამ შემდგომში იგი აუცილებელი გახდა (მაგალითად, გაზრდილი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების გამო) მოცემული თანამდებობის დასაკავებლად. კანონი ითვალისწინებს მოხელის მიერ ასეთი დოკუმენტების რეგულარულად წარდგენის ვალდებულებას (მაგალითად, ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება წელიწადში ერთხელ). ამ დროს მოხელეს აფრთხილებენ გარკვეულ ვადაში წარადგინოს ეს დოკუმენტი. თუ ის დოკუმენტს არ წარადგენს, არ მიიღებს ახალ შეთავაზებას ან არ დათანხმდება დაიკავოს იმავე დაწესებულებაში სხვა თანამდებობა, გაფრთხილების ვადის ამოწურვის პირველივე დღეს იგი შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან. ამ შემთხვევაში მას მიეცემა კომპენსაცია სამი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით (აღნიშნული კომპენსაციის გაცემა შეჩერებულია 2005 წლის 1 იანვრამდე). რაც შეეხება ქონებრივი დეკლარაციის წარუდგენლობას, ეს შემთხვევა შეგვიძლია განვიხილოთ, როგორც მოხელის მიერ სამსახურებრივ ვალდებულებათა შეუსრულებლობა, რომლის დროსაც მოხელის მიმართ გამოიყენება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები, მათ შორის, სამსახურიდან გათავისუფლების ჩათვლით.

დ) სახელმწიფო ენის არადამაკმაყოფილებლად ცოდნა;

თუ გამოირკვევა, რომ მოხელე სათანადოდ ვერ ფლობს სახელმწიფო ენას, მას გააფრთხილებენ სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ და ერთი თვის შემდეგ იგი შეიძლება გაათავისუფლონ. მას მიეცემა კომპენსაცია ერთი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

ე) თუ მოხელე მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო არასათანადოდ ასრულებს სამსახურებრივ მოვალეობას;

ასეთ შემთხვევაშიც მოხელე უნდა გააფრთხილონ, მისთვის შეთავაზებული უნდა იყოს შესაბამისი თანამდებობა, ზოლო ვადის გასვლის შემდეგ თუ იგი უარს განაცხადებს შეთავაზებულ სხვა თანამდებობაზე, იგი შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან. ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო სამსახურიდან გათავისუფლებულ მოხელეს უნდა მიეცეს კომპენსაცია ერთი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო სამსახურიდან არ შეიძლება ქალების გათავისუფლება მათი ორსულობის და 3 წლამდე ბავშვის აღზრდის პერიოდში.

ვ) არადამაკმაყოფილებელი პროფესიული ჩვევები.



ეს შემთხვევა შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ატესტაციის არადამაკმაყოფილებელი შედეგების საფუძველზე მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება.

### სამსახურიდან გათავისუფლება დისციპლინური

#### გადაცდომის გამო

მოქმედი კანონმდებლობა (კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 99-ე მუხლი) ითვალისწინებს დისციპლინური გადაცდომისათვის მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევებს.

დისციპლინური გადაცდომისათვის მოხელე სამსახურიდან შეიძლება გაათავისუფლონ, თუ მის მიმართ უკვე მოქმედებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის სხვა რომელიმე ზომა. ე.ი. მოხელეს ადრე ჩადენილი აქვს დისციპლინური გადაცდომა, რის გამოც მან მიიღო შენიშვნა ან გაფრთხილება, იგი ჩამოაშორეს სამუშაოს ან გადაიყვანეს უფრო დაბალი რანგის თანამდებობაზე და მას ჯერ მოხსნილი არა აქვს დისციპლინური პასუხისმგებლობა. თუ ასეთ შემთხვევაში მოხელე განმეორებით ჩაიღენს დისციპლინურ გადაცდომას, შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელობას შეუძლია იგი სამსახურიდან გაათავისუფლოს.

დისციპლინური გადაცდომისათვის სამსახურიდან გათავისუფლება თავისთავად წარმოადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომას, რომელიც მოხელის მიმართ შეიძლება იქნეს გამოყენებული გადაცდომის ჩადენამდე მისი დისციპლინური პასუხისმგებლობის არარსებობის შემთხვევაშიც. ეს შეიძლება მოხდეს მხოლოდ განსაკუთრებული დისციპლინური გადაცდომის დროს, თუ მოხელე უხეშად დაარღვევს სამსახურებრივ მოვალეობას. კანონმდებლობის მიხედვით ასეთ უხეშ დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნევა კანონით განსაზღვრული თანამდებობის პირის მიერ თანამდებობრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული, „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა. თანამდებობის პირი, აგრეთვე მისი ოჯახის წევრი ვალდებულია, რომ საჯარო თანამდებობასთან შეუთავსებელი საქმიანობა შეწყვიტოს თანამდებობის დაკავებიდან 10 დღეში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, კანონის შესაბამისად („საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის

ქესახებ“ კანონის მე-10 მუხლი), იგი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს დაკავებული თანამდებობიდან.

მოხელეს შეუძლია დაიცვას თავისი უფლებები: მოითხოვოს სამსახურებრივი გამოძიება თავისი პატივისა და ღირსების შემლახვი ცნობების გაბათილების მიზნით, აგრეთვე მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს გათავისუფლების უკანონოდ ცნობა, გათავისუფლების საფუძვლის შეცვლა და იძულებით გაცდენილი სამსახურის პერიოდში ხელფასის ანაზღაურება.

დისციპლინური გადაცდომისათვის შეიძლება მოხელე სამსახურიდან გაათავისუფლონ იმავე დღეს, როდესაც მას შესაბამის დოკუმენტს გააცნობენ. იმ შემთხვევაში, თუ მოხელე სამსახურიდან გაათავისუფლეს სამსახურის 5 დღეზე მეტი ხნით თვითნებურად მიტოვების გამო, იგი გათავისუფლებულად ჩაითვლება სამსახურის მიტოვების მეორე სამუშაო დღიდან.

დისციპლინური გადაცდომისათვის სამსახურიდან გათავისუფლებულ მოხელეს გათავისუფლებისათვის კომპენსაცია არ მიეცემა.

#### სამსახურიდან გათავისუფლება ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო

დროებითი შრომისუუნარობის შემთხვევაში მოხელეს უჩერდება სამსახურებრივი ურთიერთობა. როცა ავადმყოფობის ან დასახინჩრების გამო მოხელის შრომისუუნარობა ზედიზედ 4 თვეზე მეტხანს გრძელდება ან სამსახურში ვერ ცხადდება კალენდარული წლის მანძილზე 6 თვის განმავლობაში (ხანგრძლივი შრომისუუნარობა), იგი შეიძლება გაათავისუფლონ სამსახურიდან. მოხელის გათავისუფლება ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო შეიძლება მოხდეს მხოლოდ მისი დროებითი შრომისუუნარობის ფურცლის მოქმედების პერიოდში. თუ შრომისუუნარობა დაკავშირებულია მოხელის სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან, მაშინ მას უნარჩუნდება დაკავებული თანამდებობა და იგი არ შეიძლება დათხოვნილ იქნეს სამსახურიდან მისი ინვალიდობის დადგენამდე.

ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება ხდება გათავისუფლების შესახებ დოკუმენტში მითითებული დღიდან. გათავისუფლების შესახებ მოხელეს წერილობით უნდა ეცნობოს გათავისუფლებამდე ორი კვირით ადრე მაინც. ამ ვადის გადაცილების შემთხვევაში ერთი თვის თანამდებობრივი

სარგოს კომპენსაციის გარდა, მოხელეს ეძლევა ხელფასი ყოველი გადაცილებული დღისათვის. ცხადია, მას აუნაზღაურდება სამსახურში ყოფნისას დროებითი შრომისუუნარობის გამო გაცდენილი დროის ხელფასი და მიეცემა კანონით გათვალისწინებული ყველა სოციალური დახმარება.

#### სამსახურიდან გათავისუფლება ასაკის გამო

მოხელე სამსახურიდან შეიძლება გათავისუფლდეს ზღვრული ასაკის გამო პენსიაზე გასვლასთან დაკავშირებით. მოქმედი კანონმდებლობით საჯარო სამსახურში ყოფნის ზღვრული ასაკი არის 65 წელი. ზღვრული ასაკის მიღწევის შემდეგ მოხელემ, თუ მისი გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებას არ მიიღებს შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელობა, შეიძლება გააგრძელოს საქმიანობა იგივე, ან თუ თანახმაა, შეთავაზებულ ახალ თანამდებობაზე. ზღვრული ასაკის მიღწევის გამო მოხელე სამსახურიდან შეიძლება გათავისუფლდეს შესაბამისი წლოვანების შესრულების მეორე დღეს.

დაწესებულება (თანამდებობის პირი) ვალდებულია გათავისუფლებამდე ერთი თვით ადრე გააფრთხილოს მოხელე ასაკის გამო სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ. ასაკის გამო სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში პირს მიეცემა კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით (აღნიშნული კომპენსაციის გაცემა შეჩერებულია 2005 წლის 1 იანვრამდე).

#### გათავისუფლება სამხედრო ან ალტერნატიულ

##### სამსახურში გაწვევის გამო

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, თუ მოხელეს გაიწვევენ სამხედრო ან ალტერნატიულ სამსახურში, იგი გაწვევიდან (გაწვევის უწყისის მიღებიდან) არაუგვიანეს სამ დღეში უნდა გათავისუფლდეს სამსახურიდან.

სამხედრო სამსახურში (ალტერნატიულ სამსახურში) გაწვევის გამო მოხელე არ გათავისუფლდება სამსახურიდან მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მას შეუჩერდება სამსახურებრივი ურთიერთობა.

სამხედრო (ალტერნატიულ) სამსახურში გაწვევის გამო სამსახურიდან გათავისუფლებული მოხელე კომპენსაციის სახით იღებს ერთი თვის თანამდებობრივ სარგოს.

### სამსახურიდან გათავისუფლება გამამტყუნებელი

#### განაჩენის ძალაში შესვლის გამო

კანონმდებლობის შესაბამისად, თუ მოხელეს სასამართლოს განაჩენით შეეფარდა სასჯელი განზრახ ჩადენილი დანაშაულისათვის, იგი უნდა გათავისუფლდეს სამსახურიდან.

ასევე, სამსახურიდან უნდა გათავისუფლდეს მოხელე, რომელსაც დანაშაული განზრახ არ ჩაუდენია, მაგრამ ბრალეული მოქმედებისათვის სასამართლოს განაჩენით შეეფარდა ისეთი სასჯელი, რომელიც გამორიცხავს სამსახურებრივი ურთიერთობის გაგრძელებას.

### სამსახურიდან გათავისუფლება სამსახურში მიღებისას

#### დადგენილი მოთხოვნების დარღვევის გამო

თუ გაირკვა, რომ მოხელის, დაწესებულების ან რაიმე სხვა მიზეზით, თანამდებობაზე არჩევის ან დანიშვნის დროს დარღვეულია სამსახურში მიღების კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები, მაშინ მოხელე უნდა გათავისუფლდეს სამსახურიდან.

იმ შემთხვევაში, თუ სამსახურში მიღების მოთხოვნები მოხელის არაბრალეული მიზეზით დაირღვა, შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელობა გააფრთხილებს მას, რომ გარკვეულ ვადაში ხარვეზები აღმოიფხვრას.

მოხელე სამსახურიდან არ გათავისუფლდება, თუ კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები დაკმაყოფილდება და გათავისუფლების საფუძველი აღარ არსებობს.

თუ დაწესებულების მიზეზით მოხელის სამსახურში მიღება კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევით მოხდა, ამ დარღვევების აღმოფხვრა შეუძლებელია და მოხელე უნდა გათავისუფლდეს სამსახურიდან, მაშინ იგი გათავისუფლების გამო მიიღებს კომპენსაციას სამი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. სხვა შემთხვევებში მას კომპენსაცია არ ეკუთვნის.

### სამსახურიდან გათავისუფლება სხვა დაწესებულებაში

#### გადასვლის გამო

მოხელე თანამდებობიდან უნდა გათავისუფლდეს ახალ თანამდებობაზე არჩევის ან დანიშვნის დღესვე. თავდაპირველად მოხელე

უნდა აირჩეს ან დანიშნოს სხვა დაწესებულებაში ახალ თანამდებობაზე (რაც შექმნის მისი სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერ საფუძველს), ხოლო დანიშნის შემდეგ იმავე დღეს გათავისუფლდეს იმ სამსახურიდან, სადაც დანიშვნამდე მუშაობდა.

კანონი განსაზღვრავს, რომ მოხელე სხვა საჯარო დაწესებულებაში ახალ თანამდებობაზე არჩევის ან დანიშნის შემთხვევაში არ წყვეტს სამსახურებრივ ურთიერთობას სახელმწიფოსთან, ან თუ იგი მუშაობდა თვითმმართველი ერთეულის ადგილობრივ სამსახურში, შესაბამისად – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან. ეს ნორმა იმაზე მიუთითებს, რომ ის სამსახურებრივი ვალდებულება, რაც მას ეკისრებოდა ძველი თანამდებობის დაკავების გამო, უნდა შესრულდეს და სახელმწიფო (ადგილობრივი თვითმმართველობა) უფლებამოსილია მოითხოვოს მისგან შესაბამისი შეუსრულებელი ვალდებულების შესრულება ახალი თანამდებობის დაკავების შემდეგაც.

#### სამსახურიდან გათავისუფლება მოქალაქეობის

##### შეცვლის გამო

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო დაწესებულებაში სამსახური შეუძლია მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს. ამიტომ, სრულიად ბუნებრივია, რომ კანონის ნორმა („საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 106-ე მუხლი) მოითხოვს იმ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებას, რომელმაც მიიღო სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა, ან გავიდა საქართველოს მოქალაქეობიდან.

იგულისხმება, რომ მოხელე სამსახურიდან უნდა გათავისუფლდეს საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვის მეორე დღესვე.

#### სამსახურიდან გათავისუფლება გარდაცვალების გამო

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 107-ე მუხლის შესაბამისად, მოხელის გარდაცვალების მეორე დღიდან სამსახური ითვლება შეწყვეტილად.

#### • სამსახურიდან გათავისუფლების წესი და გაფორმება

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება შეიძლება მხოლოდ კანონიერი საფუძველის

არსებობისას და უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილებით. კანონის მიხედვით, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების გადაწყვეტილება შეიძლება მიიღოს მხოლოდ იმ თანამდებობის პირმა (ორგანომ), რომელიც უფლებამოსილია სამსახურში მიიღოს მოხელე.

სამსახურიდან გათავისუფლება ფორმდება შესაბამისი ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით – ბრძანებით, განკარგულებით ან დადგენილებით, იმის შესაბამისად, თუ რა დასახელების ინდივიდუალური აქტის გამოცემის უფლება აქვს შესაბამის თანამდებობის პირს (ორგანოს). ასეთ აქტში მითითებული უნდა იყოს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი (კანონის შესაბამისი მუხლისა და პუნქტის აღნიშვნით) და თარიღი.

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის სამსახურიდან გათავისუფლების წესი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით. არჩევითი მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების უფლება აქვს შესაბამისად იმ ორგანოს, რომელმაც აირჩია ეს პირი.

განსაკუთრებულია ის შემთხვევა, როდესაც მოხელე აირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ. ასეთი შემთხვევაა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის (სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის გამგებლის ან ქალაქის მერის) პირდაპირი არჩევა ადგილობრივი ამომრჩევლის მიერ. ამ პირის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველს და წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“. ამ კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით, გამგებლის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი შეიძლება იყოს:

- საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა;
- სახელმწიფოს ღალატი ან სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენა;
- დისციპლინური გადაცდომა.

სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის არჩეული გამგებლის სამსახურიდან გათავისუფლება მიეკუთვნება შესაბამისი საკრებულოს განსაკუთრებულ კომპეტენციას. გადაწყვეტილების მიღების წესიც ასევე განსაზღვრულია ორგანული კანონით. გამგებლის გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება დღის წესრიგში უნდა დააყენოს საკრებულოს წევრთა მესამედმა, გადაწყვეტილება მიიღება, თუ მას მხარს დაუჭერს შესაბამისი საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახე-

ვარზე მეტი.

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით გაფორმების შემდეგ მის შრომის წიგნაკში კეთდება შესაბამისი ჩანაწერი, რომელიც აღნიშნავს შესაბამისი სამსახურიდან გათავისუფლების თარიღს. შრომის წიგნაკში არ არის სავალდებულო გათავისუფლების საფუძვლის მითითება, თუ ამას არ მოითხოვს თვით გათავისუფლებული მოხელე. მოხელის მოთხოვნის შემთხვევაში შრომის წიგნაკში უნდა გაკეთდეს ჩანაწერი გათავისუფლების საფუძვლის შესახებ კანონის შესაბამისი მუხლისა და პუნქტის მითითებით. მოსამსახურეს დათხოვნის დღეს ეძლევა კუთვნილი თანხა. თუ მოსამსახურე დათხოვნის დღეს არ მუშაობდა, მაშინ შესაბამისი თანხა გაცემული უნდა იქნეს არა უგვიანეს შემდეგი დღისა დათხოვნილი მოსამსახურის მიერ ანგარიშსწორების შესახებ მოთხოვნის წარდგენიდან.

#### • სამსახურიდან გათავისუფლების შეზღუდვა

კანონმდებლობის შესაბამისად დაწესებულია მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების შეზღუდვა. კერძოდ, გარკვეული პერიოდის განმავლობაში მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლებას კრძალავს კანონი. ეს შეეხება პერიოდს:

– როდესაც მოხელეს შეჩერებული აქვს სამსახურებრივი ურთიერთობა;

– როდესაც მოხელე ქალი არის ორსულად ან მცირეწლოვანი (3 წლამდე) ბავშვის აღზრდის პერიოდში, რადგან ქალის სამსახურიდან გათავისუფლება შტატების შემცირების, ხანგრძლივი შრომისუნარობის, აგრეთვე ატესტაციის შედეგების გამო აკრძალულია.

### საჯარო სამსახურის საბჭო და საჯარო სამსახურის ბიურო

სახელმწიფო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და მისი განხორციელების კოორდინაციის მიზნით

საქართველოს პრეზიდენტთან იქმნება საჯარო სამსახურის საბჭო. საბჭოს თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი, საბჭოს შემადგენლობაში არიან საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლები. საბჭოს საქმიანობას უზრუნველყოფს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საჯარო სამსახურის ბიურო.





# თავი V. საკრებულოსა და საკრებულოს წევრის საქმიანობის ორგანიზება

## საკრებულოს წევრის სტატუსი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საკრებულო არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო დაწესებულება, რომელშიც საქმიანობა ითვლება საჯარო სამსახურად. კანონი საკრებულოს წევრს განიხილავს, როგორც საჯარო მოსამსახურეს, თუმცა ამავე კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საკრებულოს წევრზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ძირითადად არ ვრცელდება. საკრებულოს წევრის სტატუსის განმსაზღვრელი უმთარესი ნორმატიული აქტებია „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, „საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონი და საკრებულოს დებულება.

საკრებულოს წევრი არის შესაბამის ტერიტორიაზე მცხოვრები ამომრჩევლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში არჩეული პირი, რომელიც უფლებამოსილია განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობით, საკრებულოს დებულებითა და სხვა ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული წარმომადგენლობითი და სხვა უფლებამოსილებანი.

საკრებულოს წევრის სტატუსი ნიშნავს საკრებულოში არჩეული პირის სამართლებრივ მდგომარეობას, რომელიც მოიცავს:

- საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებას;
- საკრებულოს წევრის პასუხისმგებლობას;
- საკრებულოს წევრის საქმიანობის წესს;
- საკრებულოს წევრის საქმიანობის გარანტიებს.

საკრებულოს წევრი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით, რაც ნიშნავს იმას, რომ საკრებულოს წევრის გაწვევა დაუშვებელია კანდიდატად მისი წარმდგენი პოლიტიკური ორგანიზაციისა (ამომრჩეველთა ჯგუფის) და ამომრჩეველთა მიერ. თავისუფალი მანდატი არის იმის რეალური გარანტია, რომ საკრებულოს წევრი კანონით დადგენილ თავის უფლება-მოვალეობათა შესრულებისას არ

იყოს შეზღუდული ამომრჩეველთა და მისი წარმდგენი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების განაწესებითა და დავალებებით. ამასთან, თავისუფალი მანდატი არ ათავისუფლებს საკრებულოს წევრს ამომრჩეველბთან მუშაობისა და ამასთან დაკავშირებული საკრებულოს დებულებით დადგენილი პასუხისმგებლობისაგან.

საკრებულოს წევრი თავის უფლებამოსილებას უშუალოდ ახორციელებს. დაუშვებელია საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების მთლიანად ან ნაწილობრივ (მაგალითად, კენჭისყრაში მონაწილეობის, სხდომაზე სიტყვით გამოსვლის, ამომრჩეველთან შეხვედრის და სხვ.) გადაცემა სხვა პირისათვის, განურჩევლად იმისა, იქნება ეს პირი საკრებულოს წევრი, თუ არა.

საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ვადა იწყება საკრებულოს მიერ წევრის უფლებამოსილების ცნობის დღიდან და მთავრდება ახლად არჩეული საკრებულოს პირველი შეკრებისთანავე ან საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტამდე.

საკრებულოს წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეიძლება შეუწყდეს მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. ეს შემთხვევებია, თუ:

- საკრებულოს წევრმა პირადი განცხადებით მოიხსნა უფლებამოსილება;

- დაიკავა კანონით განსაზღვრული საკრებულოს წევრთან შეუთავსებელი თანამდებობა;

- მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;

- სასამართლომ ცნო ქმედუნაროდ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად;

- დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა;

- არასაპატიო მიზეზით ოთხი თვის განმავლობაში არ მონაწილეობდა საკრებულოს მუშაობაში;

- გარდაიცვალა.

საკრებულოს წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობა ასევე მკაცრად არის დადგენილი კანონით. საკრებულოს წევრს არ შეიძლება ეკავოს:

- თანამდებობა რომელზეც დანიშნა, არჩევა ან დამტკიცება ხდება საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტის, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლო-

ბითი ორგანოების მიერ;

– საქართველოს პროკურატურის, კონტროლის პალატის, სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროს, საზღვრის დაცვის დეპარტამენტის შტატით გათვალისწინებული თანამდებობა;

– „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-9, მე-10 და მე-11 მუხლების მე-4 პუნქტებით გათვალისწინებული თანამდებობა (გამგებელი (მერი), გამგებლის (მერის) მოადგილე, აპარატის უფროსი, ადგილობრივი სამსახურის ხელმძღვანელი), გარდა სოფლის, დაბის, თემის, ქალაქის გამგებლის თანამდებობისა;

– საკრებულოს თავმჯდომარესა და საკრებულოს მდივანს (საკრებულოს შესაბამისი გადაწყვეტილების შემთხვევაში) ეკრძალებათ ეკავით სხვა რომელიმე თანამდებობა, აგრეთვე ეკრძალებათ სამეწარმეო ან სხვა (გარდა სამეცნიერო და პედაგოგიური) საქმიანობა.

თანამდებობრივი შეუთავსებლობისას ან ზემოთ ჩამოთვლილ სხვა შემთხვევებში საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლება აქვს მხოლოდ საკრებულოს. გადაწყვეტილება ძალაშია მიღებისთანავე. საკრებულოს წევრს უფლება აქვს ასეთი გადაწყვეტილება ორ კვირაში გაასაჩივროს სასამართლოში.

საკრებულოს თავმჯდომარის და საკრებულოს მდივნის (საკრებულოს შესაბამისი გადაწყვეტილების შემთხვევაში) გარდა, საკრებულოს წევრი თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს საწარმოო და სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ.

უფლებამოსილების გადამეტების ან მისი ბოროტად გამოყენებისათვის, აგრეთვე კანონმდებლობის დარღვევისათვის საკრებულოს წევრის პასუხისმგებლობა დგინდება კანონმდებლობით.

### **საკრებულოს წევრის საქმიანობის ფორმები და უფლება-მოვალეობანი**

„საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს საქმიანობის იმ ძირითად ფორმებს, რომლებიც საჭიროა საკრე-

ბულოს წვერის უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის. ესენია:

- საკრებულოს სხდომებში მონაწილეობა;
- საკრებულოს მუდმივი და დროებითი კომისიების, საკრებულოს ფრაქციებისა და სხვა ორგანოების მუშაობაში მონაწილეობა;
- საკრებულოს გადაწყვეტილებათა პროექტების მომზადებაში მონაწილეობა და მათი ინიცირება;
- საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებათა შესრულება;
- ამომრჩეველთა მიღება, მათი წერილების, წინადადებებისა და საჩივრების განხილვა.

საკრებულოს წვერს თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას შეუძლია საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული საქმიანობის სხვა ფორმებიც გამოიყენოს.

საკრებულოს წვერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ერთ-ერთი საფუძველი შესაძლოა გახდეს საკრებულოს მუშაობაში ოთხ თვეზე მეტ ხანს არასაპატიო მიზეზით მონაწილეობის არ მიღება, ე.ი. საკრებულოს წვერის საქმიანობის უმთავრეს ფორმათა - საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიების სხდომებში მონაწილეობის უგულებელყოფა. კანონის ამ მოთხოვნის მიზანია საკრებულოს წვერისა და მთლიანად წარმომადგენლობითი ორგანოს ქმედუნარიანობის, ადგილობრივი ინტერესების გამომხატვისა და დაცვის მყარი გარანტიის შექმნა.

თვითმმართველობის არსი გულისხმობს, რომ საკრებულოს წვერის უმთავრესი ფუნქციაა ადგილობრივი ინტერესების რეპრეზენტაცია წარმომადგენლობით ორგანოში, მაშასადამე, საკრებულოს წვერის საქმიანობის ერთ-ერთი ძირითადი ფორმა უნდა იყოს ამომრჩეველთან ურთიერთობა, მათი ინტერესების გამომხატვა და დაცვა. ამ მიზნის მისაღწევად საკრებულოს წვერი:

- ამომრჩეველის უფლების, თავისუფლებისა და ინტერესის დასაცავად ახორციელებს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ზომებს;

- შეუზღუდავად ხვდება ამომრჩეველს;

- თანამშრომლობს სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებთან, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, პოლიტიკურ გაერთიანებებთან.

კანონი ავალდებულებს საკრებულოს წევრს, რომ სამ თვეში ერთხელ მაინც მოაწყოს შეხვედრები ამომრჩევლებთან და წელიწადში ერთხელ მაინც მიაწოდოს მათ თავისი საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია.

საკრებულოს წევრმა, ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი, კანონით გათვალისწინებული საქმიანობა უნდა განახორციელოს მხოლოდ თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, კანონისა და საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესით.

კანონი განსაზღვრავს საკრებულოს წევრის ძირითად უფლებებს, ესენია:

ა) ინიცირების უფლება, რაც ნიშნავს საკრებულოს წევრის უფლებას მოამზადოს და შეიტანოს საკრებულოს გადაწყვეტილების პროექტი ან წარადგინოს წინადადება საკრებულოს აქტის (აქტში ცვლილებების შეტანის) შესახებ; საკრებულო ვალდებულია აუცილებლად განიხილოს, კენჭი უყაროს და მიიღოს ან უარყოს ინიცირების წესით საკრებულოს სხდომაზე შეტანილი საკითხი;

ბ) საკრებულოს სხდომებში მონაწილეობის უფლება. საკრებულოს წევრი საკრებულოს სხდომაზე ყოველი საკითხის განხილვისას სარგებლობს ერთი გადაწყვეტი ხმის უფლებით. საკრებულოს წევრი უფლებამოსილია საკრებულოს დებულებით განსაზღვრული წესით დასვას ნებისმიერი საკითხი განსახილველად, მონაწილეობდეს კამათში, გამოთქვას აზრი განსახილველი საკითხების შესახებ, შეკითხვით მიმართოს საკრებულოს თავმჯდომარეს, მოითხოვოს მისგან პასუხი და შეაფასოს იგი და სხვ.;

გ) საკრებულოს კომისიების, ფრაქციებისა და სხვა ორგანოების ფორმირებაში მონაწილეობის უფლება, ანუ საკრებულოს წევრს აქვს უფლება საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესით აირჩიოს ან არჩეულ იქნეს კომისიის შემადგენლობაში, გაერთიანდეს ფრაქციებში და თავისუფლად გამოვიდეს ამ ორგანოებიდან. საკრებულოს წევრი საკრებულოს იმ ორგანოების მიერ საკითხის განხილვისას, რომლის წევრიც თავად არის, სარგებლობს გამაჟვებეტი ხმის უფლებით, სხვა კომისიებში საკითხის განხილვისას კი სათათბირო ხმის უფლებით;

დ) თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს კონტროლის უფლება. საკრებულოს წევრს უფლება აქვს:

— საკრებულოს, საკრებულოს თავმჯდომარის, კომისიის ან

ფრაქციის დავალებით დაესწროს აღმასრულებელი ორგანოს – გამგეობის სხდომებს და გამგეობის წინაშე თავისი კომპეტენციის ფარგლებში დასვას საკითხი;

– კითხვით მიმართოს გამგებელს (მერს) გამგეობის (მთაერობის) წევრს, ადგილობრივი სამსახურის ხელმძღვანელს, მოითხოვოს მათგან პასუხი წერილობით ან ზეპირად. შესაბამისი ორგანო ან თანამდებობის პირი ვალდებულია ერთ კვირაში უპასუხოს დასმულ შეკითხვას. შეკითხვაზე პასუხის ვადა შეიძლება შეკითხვის ავტორთან ან საკრებულოს თავმჯდომარესთან შეთანხმებით მაქსიმუმ ათი დღით გაგრძელდეს;

– შეუფერებლად შეხვდეს საკრებულოსადმი ანგარიშვალდებულ ნებისმიერ თანამდებობის პირს; თანამდებობის პირს არა აქვს უფლება უარი განაცხადოს საკრებულოს წევრის მიღებაზე;

– უშუალოდ მონაწილეობდეს მის მიერ აღმასრულებელი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე დასმული საკითხის განხილვაში;

ამ უფლებების განხორციელება ხდება საქართველოს კანონმდებლობითა და საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესით.

ე) უფლება ინფორმაციაზე, რაც ნიშნავს საკრებულოს წევრის უფლებას:

– დაუბრკოლებლად ისარგებლოს ყველა იმ ინფორმაციით, რომელიც აუცილებელია მისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად;

– მოსთხოვოს აპარატს, აპარატის შესაბამის განყოფილებას და სამსახურებს სათანადო ინფორმაციითა და ორგანიზაციულ-ტექნიკური მომსახურებით უზრუნველყოფა;

– ჰქონდეს თავის საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიწოდების უპირატესობა მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში;

ვ) იურიდიული დახმარებისა და სპეციალური კონსულტაციების მიღების უფლება. ეს უფლება იმით გამოიხატება, რომ საკრებულოს დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებული ორგანოები, ორგანიზაციები, დაწესებულებები და საწარმოები ვალდებული არიან კანონმდებლობით დადგენილი წესით აღმოუჩინონ სამართლებრივი დახმარება საკრებულოს წევრს – მისცენ მას კვალიფიციური ახსნა-განმარტება, ზოლო საჭიროების შემთხვევაში, საკრებულოს წევ-

რის უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ უზრუნველყონ სპეციალისტთა იურიდიული და სხვა სახის კონსულტაციებით.

საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების გარდა, კანონითაა დადგენილი მისი მოვალეობანიც. საკრებულოს წევრი მოვალეა:

— დაიცვას საქართველოს კონსტიტუცია, კანონები და სხვა ნორმატიული აქტები;

— საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესით მიიღოს მოქალაქეები;

— მონაწილეობდეს საკრებულოს სხდომებსა და საკრებულოს კომისიების საქმიანობაში;

— იყოს საკრებულოს ერთი კომისიის წევრი მაინც;

— ჰირადი ინტერესებისათვის არ გამოიყენოს კონფიდენციალური ინფორმაცია;

— არ გაახმაუროს სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია;

— ამომრჩეველთა მოთხოვნით მოაწყოს მათთან შეხვედრა და წელიწადში ერთხელ მაინც ჩააბაროს მათ ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.

საკრებულოს წევრის მოვალეობის შესრულების დროს დაბრკოლების შექმნის შემთხვევაში, იგი ვალდებულია დაუყოვნებლივ აცნობოს საკრებულოს თავმჯდომარეს ან გამგებელს (მერს).

## **საკრებულოს წევრის საქმიანობის გარანტიები**

იმისათვის, რომ საკრებულოს წევრმა დაუბრკოლებლად განახორციელოს თავისი უფლებამოსილება, შეასრულოს მასზე დაკისრებული მოვალეობა, საჭიროა კანონით დადგენილი უფლებების სამართლებრივი დაცვა. მოქმედი კანონმდებლობა ითვალისწინებს საკრებულოს წევრის საქმიანობის უზრუნველყოფის სამართლებრივ გარანტიებს. ეს გარანტიებია:

ა) საკრებულოს წევრის ხელშეუხებლობა;

იმ შემთხვევაში, თუ კანონით გათვალისწინებული წესით მოხდება საკრებულოს წევრის დაკავება ან დაპატიმრება, სისხლის

სამართლის საქმის შესახებ უფლებამოსილი ორგანოების მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე საკრებულოს წევრს უწერდება უფლებამოსილება. უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც კანონიერ ძალაში შევა სასამართლოს მიერ მისადმი გამოტანილი გამამტყუნებელი განაჩენი. თუ საკრებულოს წევრის მიმართ აღძრული სისხლის სამართლის საქმე შეწყდა ან სასამართლოს მიერ გამოტანილია გამამართლებელი განაჩენი, მაშინ საკრებულოს წევრს დაუყოვნებლივ აღუდგება უფლებამოსილება და კანონით დადგენილი წესით მიეცემა კომპენსაცია. ასეთ შემთხვევაში, თუ საკრებულოს უფლებამოსილების ვადა უკვე გავიდა, საკრებულოს წევრს დაკავების ან დაპატიმრების ვადა ჩათვლება საკრებულოს წევრად ყოფნის საერთო ვადაში და მას მიეცემა შესაბამისი კომპენსაცია.

კანონით მკაცრად იკრძალება საკრებულოს წევრის პასუხისმგებაში მიცემა ან ღვენა მისი პოლიტიკური, რელიგიური და სხვა აზრების ან შეხედულებებისათვის, რომელსაც იგი საჯაროდ გამოთქვამს საკრებულოში და მის გარეთ. აქ გამონაკლისია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული შემთხვევები, როდესაც ასეთი საჯარო გამოსვლები აშკარად შეიცავენ პირდაპირ მოწოდებას სახელმწიფოს სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, კონსტიტუციური წესწყობილების დამხობის, მასობრივი არეულობის მოწყობის, ეროვნული შუღლის გაღვივებისა და/ან ომის პროპაგანდას.

საკრებულოს წევრის ხელშეუხებლობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გარანტიაა მისი უფლება უარი განაცხადოს ჩვენების მიცემაზე იმ ფაქტის შესახებ, რომელიც მას გაანდეს, როგორც საკრებულოს წევრს. კანონით აკრძალულია ამ საკითხთან დაკავშირებული მიმოწერის ან რაიმე სხვა წერილობითი მასალის დაყადაღება. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ საკრებულოს წევრს ეს უფლება უნარჩუნდება სამუდამოდ, უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც.

ბ) საკრებულოს წევრის შრომითი გარანტიები;

საკრებულოს წევრი, რომელიც თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ და საბიუჯეტო (სახაზინო) საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად, ადმინისტრაციის ინიციატივით და დისციპლინური წესით შეიძლება სამსახურიდან დაითხოვონ ან დაბალ ხელფასიან სამუშაოზე გადაიყვანონ მხო-



ლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ამაზე არსებობს საკრებულოს, ხოლო საკრებულოს სხდომებს შორის პერიოდში — საკრებულოს თავმჯდომარის თანხმობა.

საკრებულოს თანამდებობის პირებს — საკრებულოს თავმჯდომარეს და საკრებულოს მდივანს, რომლებიც თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებენ სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოწყვეტით, უფლებამოსილების დამთავრების შემდეგ (რაც გულისხმობს როგორც საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტას, ისე თანამდებობიდან გადაყენებას ან გადადგომას) ეძლევათ წინანდელი სამუშაო საჯარო სამსახურში. თუ ასეთი სამუშაო აღარ არსებობს, მაშინ მათი თანხმობის შემთხვევაში მიეცემათ სხვა ტოლფასი სამუშაო (თანამდებობა) იმავე ან სხვა სამსახურში. ამავედროულად, ამ თანამდებობის პირების უფლებამოსილების ვადა ითვლება იმ სპეციალობით მუშაობის სტაჟში, რომელზედაც ესინი მუშაობდნენ უშუალოდ თანამდებობაზე არჩევამდე საჯარო სამსახურში.

საკრებულოს წევრი, რომელიც თავის მოვალეობას ასრულებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად საკრებულოს თავმჯდომარის შეტყობინების საფუძველზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით (საკრებულოს, საკრებულოს კომისიებსა და ფრაქციების სხდომებში მონაწილეობა, ამომრჩეველბთან შეხვედრა, საკრებულოს თავმჯდომარის, კომისიის ან ფრაქციის დავალებათა შესრულება და სხვ.) თავისუფლდება სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან. ამასთან, მას უნარჩუნდება საშუალო ხელფასი და აუნაზღაურდება საკრებულოს წევრის საქმიანობასთან დაკავშირებით გაღებული ხარჯი.

### გ) სხვა გარანტიები.

საკრებულოს წევრს თავისი უფლებამოსილების განხორციელებაში დახმარება უნდა აღმოუჩინონ დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებულმა საწარმოებმა, დაწესებულებებმა, ორგანიზაციებმა, პოლიტიკურმა გაერთიანებებმა და თანამდებობის პირებმა. კანონი ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ ან სხვა სახის პასუხისმგებლობას საკრებულოს წევრის საქმიანობასთან დაკავშირებული კანონიერი მოთხოვნების შეუსრულებლობის და საკრებულოს წევრის საქმიანობისათვის ხელის შეშლისათვის.

დაუშვებელია საკრებულოს წევრის მიერ საქმიანობის შეწყვეტის ან საქმიანობის ხასიათის შეცვლის მიზნით მისი ხელშეუხებ-

ლობის, პატივისა და ღირსების ხელყოფა, ოჯახის წევრებსა და ახლო ნათესაებზე კანონსაწინააღმდეგო ზემოქმედება. ასეთი მოქმედება ისჯება კანონით.

განსაკუთრებულია ის შემთხვევა, როდესაც მოხელე არჩეულია უშუალოდ მოსახლეობის მიერ. ასეთი შემთხვევაა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის (სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის გამგებლის ან ქალაქის მერის) პირდაპირი არჩევა ადგილობრივი ამომრჩევლის მიერ. ამ პირების სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებს და წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“. ამ კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით, გამგებლის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი შეიძლება იყოს:

- საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა;
- სახელმწიფოს ღალატი ან სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენა;
- დისციპლინური გადაცდომა.

სოფლის, თემის დაბის, ქალაქის არჩეული გამგებლის სამსახურიდან გათავისუფლება მიეკუთვნება შესაბამისი საკრებულოს განსაკუთრებულ კომპეტენციას. გადაწყვეტილების მიღების წესიც ასევე განსაზღვრულია ორგანული კანონით. გამგებლის გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება დღის წესრიგში უნდა დააყენოს საკრებულოს წევრთა მესამედმა, გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს შესაბამისი საკრებულოს სითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.

# თავი VI. საქართველოს საჯარო სამსახურის პრობლემები

## საჯარო სამსახურში არსებული მდგომარეობის ზოგადი შეფასება

საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული ვითარების დახასიათების მიზნით შევეცდებით შევაფასოთ, რამდენად აკმაყოფილებს დღევანდელი საჯარო სამსახური რაციონალური ბიუროკრატიის იმ კრიტერიუმებს, რომლებიც ამ წიგნის პირველ თავშია მოცემული.

### • ლეგალურობა

რაციონალური ბიუროკრატია შესაძლებელია არსებობდეს და რეალურად მართავდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა სახელმწიფო ძალაუფლება ლეგალურად, საყოველთაოდ აღიარებული ქვეყნის ნორმების – კანონების შესაბამისად ხორციელდება. საქართველოში ხელისუფლებათა დანაწილების და ურთიერთგაწონასწორების კლასიკური პრინციპების შესაბამისად, ფაქტობრივად, ჩამოყალიბებულია უმთავრესი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებათა კონსტიტუციით განსაზღვრული ინსტიტუტები, მაგრამ კვლავაც დღის წესრიგში დგას ლეგალური ხელისუფლებისაგან ხალხის გაუცხოების პრობლემა.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, უკანასკნელი ორი საუკუნის განმავლობაში საქართველოში უცხო სახელმწიფოს იმპერიული, ხოლო შემდგომ პარტიულ-ნომენკლატურული მმართველობითი სისტემა ბატონობდა, რამაც უაღრესად მძიმე მემკვიდრეობა დაუტოვა დამოუკიდებელ სახელმწიფოს. სამწუხაროდ, საზოგადოებაში მყარად არის ფესვგადგმული როგორც კერძო, ისე საჯარო ინტერესების და, მაშასადამე, პოლიტიკური ძალაუფლების განხორციელების არა ლეგალური, არამედ ტრადიციულ და ქარიზმულ საფუძვლებზე დამყარებული ფორმები. საქართველოში იშვიათი არ არის შემთხვევები, როდესაც კერძო და საჯარო მნიშვნელობის მქონე გადაწყვეტილები-

ბები საჯარო დაწესებულებებში და ლეგალური პროცედურების შედეგად კი არ მიიღება, არამედ სულ სხვაგან და სხვა, „დაუწერელი“ წესების შესაბამისად. ასეთ შემთხვევებში საჯარო დაწესებულებები არალეგალური ინსტიტუციის ნების გამტარებელი ფორმალური ინსტანციაა.

ცხადია, ლეგალურობის პრობლემა საერთოდ ქართული საზოგადოებისა და სახელმწიფოს წინაშე, და არა მხოლოდ საჯარო სამსახურის წინაშე, მდგარი ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემაა. ამავდროულად, ამ პრობლემის გადაწყვეტის ძირითადი ინსტრუმენტი სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტებთან ერთად სწორედ რაციონალურად მოწყობილი საჯარო დაწესებულებებია. ლეგალურობის გაბატონება საქართველოში დამოკიდებული იქნება, ერთი მხრივ, საზოგადოების, მეორე მხრივ, სახელმწიფოსა და, მაშასადამე, საჯარო დაწესებულებებისა და საჯარო მოსამსახურეების მისწრაფებაზე, ცხოვრების ყველა სფეროში პრაქტიკულად დაამკვიდრონ კანონის უზენაესობაზე დამყარებული „თამაშის წესები.“ ამისათვის კი, პირველ რიგში, აუცილებელია, რომ თვით საჯარო სამსახურის სისტემა მოწყობილი იყოს კანონით დადგენილი რაციონალური პრინციპების შესაბამისად.

#### • საჯარო სამსახურის მოწყობის პრინციპები

მიუხედავად საქართველოს კანონმდებლობით რაციონალური ბიუროკრატიის კლასიკური პრინციპების დეკლარირებისა, რეალურ პრაქტიკაში ეს პრინციპები ხშირად ირღვევა. ამის ძირითადი მიზეზებია:

ა) საკანონმდებლო ხარვეზები და კანონმდებლობაში ჯერ კიდევ მრავლად არსებული „თეთრი ლაქები“, რომლებიც თავისთავად წარმოშობენ კანონმდებლობითვე დეკლარირებულ პრინციპებზე უარის თქმის შესაძლებლობას და განაპირობებენ სერიოზულ ინსტიტუციურ პრობლემებს საჯარო სამსახურში;

ბ) არასაკმარისად მომზადებული კადრები, რომელთაც ხშირად ფაქტობრივად არ გააჩნიათ რაციონალურად მოწყობილ საჯარო დაწესებულებაში მუშაობის პრაქტიკა;

გ) საჯარო მოსამსახურეთა კეთილსინდისიერი საქმიანობისათვის

არასაკმარისი მოტივაცია, რაც განპირობებულია შესაბამისი სამართლებრივი და სოციალური დაცვის ქმედითი გარანტიების ფაქტობრივად არარსებობით.

ამ მიზეზთა გამო, მიუხედავად კანონმდებლობით შემოტანილი რაციონალური ბიუროკრატიის წესრიგისა, ქართულ საჯარო სამსახურში პარალელურ რეჟიმში და ხშირად უფრო წარმატებულად კვლავაც „მუშაობს“ კლანურ-ნომენკლატურული სისტემისაგან მემკვიდრეობით დატოვებული პატრიმონალური პრინციპები, კერძოდ:

ა) საჯარო მოსამსახურე ხშირ შემთხვევაში კვლავაც პირადად არის დამოკიდებული დაწესებულების უფროსზე, ზემდგომ თანამდებობის პირზე და ასრულებს არა ნორმებით განსაზღვრულ თანამდებობრივ მოვალეობას, არამედ უფროსის პირად ნებას;

ბ) საჯარო დაწესებულებაში ბატონობს არა საჯარო ინტერესი, არამედ უწყებრივი და ხშირად უწყების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის ინტერესი;

გ) საჯარო მოსამსახურეების რეალურ იერარქიას ხშირად განსაზღვრავს არა ნორმებით დადგენილი ორგანიზაცია, არამედ პირადი დამოკიდებულებები როგორც უფროსებთან, ისე დაქვემდებარებულ თანამდებობის პირებთან;

დ) უფრო ხშირად საჯარო მოსამსახურეს არ გააჩნია კონკრეტულად განსაზღვრული რეგულარული კომპეტენცია და სიტუაციისა და უფროსის ნების შესაბამისად არის ან სრულიად უფლებო, ან უფროსის კომპეტენციის ფარგლებში ყოვლისშემძლე;

ე) საჯარო მოსამსახურის უფლებამოსილება ხშირად არ შეესაბამება მის სპეციალურ კვალიფიკაციას, არსებობს „პრივილეგირებული“ მოხელე, რომელსაც არაკვალიფიციურობის მიუხედავად ერთდროულად შეუძლია სრულიად სხვადასხვა სფეროში იმუშაოს;

ვ) მოუწესრიგებელია მოხელეების ანაზღაურების სისტემა, რის შედეგადაც ხელფასის ზევით სხვა ლეგალური (მაგალითად, დაწესებულების ე.წ. „სპეცსახსრებიდან“ პრემია) ან არალეგალური შემოსავლების განაწილება დამოკიდებულია მხოლოდ უფროსის ნებაზე; არის შემთხვევები, როდესაც მოხელეები პირადი ერთგულებისა და სამსახურის საფასურად იღებენ გარკვეულ „ბენეფიციას“, ე.ი. უფლებას, რასაც იყენებენ არალეგალური, უკანონო შემოსავლის მისაღებად;

ზ) ხშირად თანამდებობრივი საქმიანობა თანამდებობის პირის ძირითადი შრომითი საქმიანობა კი არ არის, არამედ თანამდებო-

ბრივი „იმუნიტეტი“ და პრესტიჟი, რომელსაც იყენებს სხვა, კერძო საქმიანობის წარმატებით წარმართვისათვის;

თ) პრაქტიკულად არ არსებობს დამსახურებისა და საქმიანობის ხანგრძლივობის შესაბამისი სამსახურებრივი დაწინაურების სისტემა, საჯარო მოსამსახურის კარიერა დამოკიდებულია „პატრონზე“ და არა მის კვალიფიკაციასა და დამსახურებაზე.

ამრიგად, საქართველოს საჯარო სამსახური შეიძლება შევავასოთ სისტემად, სადაც ერთდროულად მოქმედებს:

ა) კანონმდებლობით შემოღებული რაციონალური ბიუროკრატიის პრინციპები და ნორმები, რომელთა პრაქტიკულად განხორციელება პრობლემურია როგორც საკანონმდებლო ხარვეზების, ისე მოხელეთა არაკვალიფიციურობისა და საჯარო სამსახურის ნორმათა დაცვის მოტივაციის ნაკლებობის გამო;

ბ) კლანურ-ნომენკლატურული ბიუროკრატიის პატრიმონალური პრინციპები, რაც საქართველოს მძიმე წარსულიდან მემკვიდრეობით შემორჩა და რომლის დაძლევაც ერთ-ერთი უმთავრესი საერთო ეროვნული ამოცანაა.

## **ინსტიტუციური ხასიათის პრობლემები საჯარო სამსახურის სისტემაში**

### **• პრობლემები საჯარო სამსახურის სტრუქტურაში**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის უმთავრესი მიზანი იყო შეექმნა საჯარო მოსამსახურეთა ერთიანი სისტემა, ჩამოეყალიბებინა საჯარო მოსამსახურეთა კორპუსი, დაედგინა საჯარო მოსამსახურეთა ის განსაკუთრებული სტატუსი, რომელიც საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპებიდან გამომდინარე უზრუნველყოფდა საჯარო ხელისუფლების განხორციელებას.

სამწუხაროდ, ეს მიზანი სრულყოფილად ვერ იქნა მიღწეული, რადგან პრაქტიკულად შეუძლებელი აღმოჩნდა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების, მოხელეების, დამხმარე მოსამსახურეებისა და შტატგარეშე მოსამსახურეების ერთიანი სტატუსის და ერთიანი უფლებამოსილების განსაზღვრა.

საჯარო მოსამსახურის ცნებაში მოსამსახურის ყველა კატეგორიისა და სახის გაერთიანებისას კანონმდებელს ამოძრავებდა კეთილშობილური მიზანი – აღმოეფხვრა „ნაჩაღიკობის“ ინსტიტუტისა და პრივილეგირებული კასტის არსებობის საფუძვლები. მაგრამ ერთ ცნებაში ყველა სახის მოსამსახურის გაერთიანებამ მიიღო ფორმალური ხასიათი და, ალბათ, სხვაგვარად ვერც გამოვიღოდა, რადგან მოხელე, რომელიც ახორციელებს საჯარო ხელისუფლებას და დამხმარე მოსამსახურე, რომელიც მხოლოდ ტექნიკურ სამუშაოთა შემსრულებელია, შეუძლებელია განხილულ იქნენ ერთიანი სტატუსის ქვეშ. თავად მოხელეთა შორისაც ცალკე გამოიყოფა ის წრე, რომელიც წარმოადგენს ე.წ. „საპატრონატო“ სამსახურს. ამ თანამდებობის პირთა დანიშვნისა და გათავისუფლების წესი რადიკალურად განსხვავდება საჯარო მოხელეთა საერთო წესისგან. ისინი ინიშნებიან კონკურსის გარეშე დამნიშნავი პირის უფლებამოსილების ვადით და, რაც მთავარია, მათზე არ ვრცელდება საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი ფუძემდებლური და ძირითადი პრინციპი – სამსახურის სტაბილურობა და დამოუკიდებლობა პოლიტიკური კონიუნქტურისაგან. ამ წრეს მიეკუთვნებიან ის თანამდებობის პირები, რომელთა ფუნქციაა დახმარება გაუწიონ შესაბამისი სტრუქტურის უმაღლეს თანამდებობის პირებს უფლებამოსილებათა განხორციელებაში. სახელმწიფო სამსახურში ასეთი თანამდებობის პირები არიან: საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და მისი მოადგილეების, პარლამენტის კომიტეტის თავმჯდომარის, საქართველოს პარლამენტის წევრის თანამშემწეები, სამთავრობო დაწესებულებათა ხელმძღვანელების მოადგილეები და თანამშემწეები; ადგილობრივი თვითმმართველობის სამსახურში ასეთ თანამდებობის პირებს მიეკუთვნებიან გამგებლების (მერების) მოადგილეები და თანამშემწეები. იმ პირის თანამდებობიდან წასვლა, ვისაც ეს მოსამსახურეები უწევენ დახმარებას, ავტომატურად იწვევს მათ თანამდებობიდან გადადგომას.

ცალკე გამოსაყოფია წარმომადგენლობითი ორგანოების (საქართველოს პარლამენტის, ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლობითი ორგანოების, საკრებულოების) წევრების საკითხი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა ამ თანამდებობის პირთა წრეც მოაქცია საჯარო მოსამსახურის ცნებაში. მაგრამ იმდენად დიდა

მათი სტატუსის განსხვავება საჯარო მოსამსახურის სტატუსისგან, რომ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მათზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მხოლოდ ის რვა მუხლი ვრცელდება, რომლებიც ვერ შეესაბამებოდა მათ უფლება-მოვალეობებსა თუ სტატუსის განმსაზღვრელ სხვა უმნიშვნელოვანეს საკითხებს.

• პრობლემები საჯარო დაწესებულებათა დეფინიციის მიხედვით

კანონის მიღებიდან (1997 წელი) დღემდე კანონმდებლობაში მოხდა მთელი რიგი მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რომლებმაც თავისი ასახვა ვერ პოვეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებთან მიმართებაში კანონი მიუთითებს მხოლოდ გამგეობაზე, მერიასა და მუნიციპალიტეტზე. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებებით მერია, როგორც აღმასრულებელი ორგანო დარჩა მხოლოდ ქალაქ თბილისში. იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, ეს ტერმინი შეიცვალა „მთავრობით“, ამასთან, „მთავრობაც“ და „გამგეობაც“ განისაზღვრება, როგორც კოლექტიური აღმასრულებელი ორგანო და იგი არ მოიცავს აპარატს და ადგილობრივ სამსახურებს, რომლებიც ცალსახად მიეკუთვნებიან საჯარო დაწესებულებებს. რაც შეეხება „მუნიციპალიტეტს“, იგი განისაზღვრა, როგორც თვითმმართველ ორგანოთა გაერთიანება და არა როგორც დაწესებულება (რაც გაუგებარია). ამ ჩამონათვალში ვერ ხვდება რაიონის გამგეობაც, რადგან ის არის ადგილობრივი მმართველობის და არა თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო. ასევე „კანონგარეშე“ დარჩა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საკითხი. 1999 წელს მიღებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“ კანონით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი არის ორგანიზაცია, რომელიც ახორციელებს პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას. იურიდიული პირი იქმნება სახელმწიფოს მიერ, სახელმწიფო ქონებით და, როგორც წესი, ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ანუ სახეზეა საჯარო დაწესებულების განმსაზღვრელი სამივე ნიშანი, თუმცა დღემდე გაურკვევე-



ლია, ითვლება თუ არა ამ დაწესებულების თანამშრომელი საჯარო მოსამსახურედ.

- პრობლემები საჯარო სამსახურში მიღების და სამსახურის გავლის საკითხებში

### ძირითადი მოთხოვნები

მოხელის შერჩევის ეფექტიანობის თვალსაზრისით, კანონით მოცემული ძირითადი მოთხოვნები არასრულყოფილია, რადგან სახელმწიფო მოხელისათვის დადგენილი პირობა „სათანადო ცოდნა და გამოცდილება“ ბუნდოვანია. საქართველოს საკანონმდებლო აქტებში არსად არის დაკონკრეტებული თუ რა იგულისხმება „სათანადო ცოდნასა და გამოცდილებაში“. რაც შეეხება თვითმმართველობის მოხელისათვის წაყენებულ ერთ-ერთ ძირითად მოთხოვნას – „საშუალო განათლებას“, ეს სრულიად არასაკმარისია იმისათვის, რომ თვითმმართველობის მოხელემ არა თუ ეფექტიანად, არამედ მინიმალურად მაინც შეასრულოს დაკისრებული მოვალეობა. ამ მიმართულებით საჭირო იქნება როგორც სახელმწიფო, ისე თვითმმართველობის მოხელის სამსახურში მიღების ერთ-ერთ ძირითად პირობად დადგინდეს სპეციალური განათლების მოთხოვნა. შესაბამისად, პირმა, რომელსაც აქვს სურვილი გახდეს საჯარო მოსამსახურე, უნდა გაიაროს სპეციალური კურსები და მიიღოს შესაბამისი სერტიფიკატი. მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა მიეცეს საჯარო მოხელის თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობის უფლება.

### დამატებითი მოთხოვნები

იმის გამო, რომ კანონით და კანონის საფუძველზე მიღებული ნორმატიული აქტით არ არის განსაზღვრული საკვალიფიკაციოს გარდა რა დამატებითი მოთხოვნა შეიძლება წაყენოს ამა თუ იმ რანგის საჯარო მოსამსახურეს, პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირია ამ ვაკუუმის სუბიექტური შეხედულებით შევსების ცდა, როცა დაწესებულების ხელმძღვანელი საჯარო მოსამსახურის მისაღებად საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან ერთად აწესებს სხვა მოთხოვნებსაც, როგორცაა: უცხო ენის ცოდნა, კომპიუტერთან მუშაობის ცოდნა, სპეციალობით მუშაობის სტაჟი და სხვ.

### პროცედურული მოთხოვნები

კანონი ბოლომდე ვერ იძლევა წარსადგენი დოკუმენტების ამომწურავ სიას. 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი ითვალისწინებს, რომ საჯარო სამსახურში მიღების მსურველმა ამ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირს, ზემოაღნიშნულ დოკუმენტებთან ერთად უნდა წარუდგინოს „კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა დოკუმენტები“. ასეთი ზოგადი, ბლანკეტური ნორმის არსებობა ქმნის თვითნებობისა და ბიუროკრატიული ბარიერის შექმნის საფუძველს, რაც აუცილებელად უნდა გამოსწორდეს.

### დანიშნა გამოსაცდელი ვადით

მოხელის გამოსაცდელი ვადით დანიშვნის პრაქტიკას აქვს მთელი რიგი უარყოფითი მხარეები, რაც იძლევა კადრების დაკომპლექტებაში სუბიექტური ფაქტორის გამოყენების ფართო შესაძლებლობას. ეს უკავშირდება როგორც მოხელის სამსახურში მიღებას, ისე მის გათავისუფლებასაც, რადგან ამ წესით დანიშნულ მოხელეთა მიმართ კანონი ითვალისწინებს, რომ ისინი გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში შეიძლება გათავისუფლდნენ არაღამაკმაყოფილებელი შედეგების შემთხვევაში. კანონით არ არის განმარტებული რა მიზეზით არაღამაკმაყოფილებელ შედეგად — მოხელის პროფესიონალიზმი, თუ პირადი თვისებები და როგორია ამ შეფასების კრიტერიუმები.

### დანიშნა კონკურსის საფუძველზე

კონკურსი სოციოლოგიური თვალსაზრისით არის თანამდებობის მიღების სოციალურად და იურიდიულად ყველაზე სამართლიანი ხერხი, პროტექციისა და „გარე მხარდაჭერის“ გარეშე საჯარო მოხელეთა შერჩევის ერთადერთი დემოკრატიული მექანიზმი. სამწუხაროდ, ამ წესს იშვიათად იყენებენ. ეს გამოწვეულია როგორც კანონის მხრიდან ამ მოთხოვნის ნაკლებად კატეგორიულობით, ისე კონკურსის ჩატარების წესის დაუხვეწაობით.

### კონკურსში მონაწილისადმი წაყენებული მოთხოვნები

ჩამონათვალი მეტ-ნაკლებად დამაკმაყოფილებელია, თუმცა საკმაოდ ბუნდოვანია პირობა — „კანდიდატისათვის წაყენებული მოთხ-

ოვნები“. მოხელისათვის დადგენილი ძირითადი და სპეციალური მოთხოვნები განსაზღვრულია კანონით. რაც შეეხება დამწტებით მოთხოვნებს, ამ საკითხში არსებული საკანონმდებლო ვაკუუმი და გაურკვევლობა იძლევა გაუმართლებელი დამატებითი მოთხოვნების წაყენების შესაძლებლობას.

### საკონკურსო კომისიის შექმნის წესი

კომისიის შექმნისა და მისი დაკომპლექტების კანონით დადგენილი წესი საფუძველშივე ეწინააღმდეგება საჯარო სამსახურის ძირითად პრინციპს და მოხელის კონკურსის საფუძველზე დანიშვნის მიზანს – კადრების შერჩევის ობიექტურობას, კანდიდატთა თანასწორობას და საჯარო სამსახურის თანაბარ ხელმისაწვდომობას. ამ პრობლემას ვერ აწესრიგებს 1998 წლის 25 მარტს საქართველოს პრეზიდენტის №174 ბრძანებულებით დამტკიცებული „საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის დებულება“. ეს დებულება ძირითადად იმეორებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში მოცემულ საკმაოდ ბუნდოვან მუხლებს, არ განსაზღვრავს კომისიის საქმიანობის ფორმებს და, რაც მთავარია, შეფასების დადგენის კრიტერიუმებს. ყოველივე ამის გამო, საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის როგორც შექმნა, ისე მუშაობა, თავიდან ბოლომდე აგებულია სუბიექტურ ფაქტორებზე, რაც, ცხადია, ვერ ქმნის მოქალაქეთა საჯარო სამსახურში მიღების ობიექტურ პირობებს.

### კონკურსის შეფასება

საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის შექმნისა და დაკომპლექტების წესში არსებული პრინციპული ხარვეზები განაპირობებს კონკურსის მონაწილის შეფასებისადმი სუბიექტურ მიდგომას.

არ არსებობს კონკურსის პირობების და კონკურსის მონაწილის შეფასების ერთიანი წესი. თითოეული უწყება დამოუკიდებლად, საკუთარი შეხედულებით განსაზღვრავს და ამტკიცებს საკონკურსო-საატესტაციო კომისიათა დებულებებს. ამის გამო, ყველა უწყება, რომელიც გამოთქვამს „კეთილ ნებას“ ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოაცხადოს კონკურსი, პრაქტიკულად არაფრით იზღუდება ჩაატაროს კონკურსი ისე, როგორც ჩათვლის საჭიროდ. ასეთ პირობებში, როცა თავად უწყების ხელმძღვანელი განსაზღვრავს საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის წევრთა რაოდენობას, შემად-

გენლობას, კონკურსის პირობებსა და წესს, და თავადვე აფასებს კონკურსის შედეგებს, ცხადია, ძალზე საეჭვოა ობიექტურობის დაცვა.

### სამუშაო დრო და დასვენების დრო

ხშირ შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურის სამუშაო დრო არანორმირებულია. ასეთ პირობებში დაწესებულების ხელმძღვანელმა უნდა გაითვალისწინოს შრომის კანონთა კოდექსის 56-ე მუხლის მოთხოვნა. კერძოდ: მოსამსახურის ზეგანაკვეთური მუშაობა არ უნდა აღემატებოდეს ოთხ საათს ზედიზედ ორი დღის განმავლობაში, მთელი წლის განმავლობაში კი არ უნდა იყოს 120 საათზე მეტი. ზეგანაკვეთური მუშაობა უნდა გაფორმდეს ბრძანების (განკარგულების) სახით. მოსამსახურის მიერ ზეგანაკვეთური საათები უნდა აღირიცხოს ზუსტად, რადგან შრომის კანონთა კოდექსის 86-ე მუხლის შესაბამისად, ზეგანაკვეთური სამუშაო საათები უნდა ანაზღაურდეს პირველი ორი საათისათვის ერთნახევარი ოდენობით, მომდევნო ორი საათისათვის — ორმაგი ოდენობით.

პრაქტიკაში ხშირია საჯარო მოსამსახურის დასვენების დღეებში სამუშაოდ გამოძახება. შრომის კანონთა კოდექსის თანახმად დასვენების დღეებში მოსამსახურის სამუშაოდ გამოძახება უნდა მოხდეს დაწესებულების ხელმძღვანელის წერილობითი ბრძანებით (განკარგულებით). დასვენების დღეს მუშაობისათვის მოსამსახურეს უნდა მიეცეს სამაგიერო დასვენების დღე ან სამუშაო დრო ორმაგად ანაზღაურდეს.

### გარანტია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ მოვალეობათა შესრულებისას

„საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ ორგანული კანონის 94-ე მუხლი საჯარო სამსახურის ცალკეულ თანამდებობის პირთან მიმართებაში უგულებელყოფს ამ მოთხოვნას და პარლამენტის არჩევნებში პასიური საარჩევნო უფლების განსახორციელებლად მათთვის აწესებს თანამდებობიდან სავალდებულო გათავისუფლებას. ამგვარი მიდგომა აშკარა წინააღმდეგობაში მოდის საჯარო მოსამსახურის კანონით დადგენილ გარანტიებთან და ზღუდავს მის უფლებებს.

### სამსახურებრივი დაწინაურების უფლება

სამსახურებრივი დაწინაურების უფლება საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით პრაქტიკულად უგულებელყოფილია. ძნელია საუბარი კადრების სტაბილურობაზე, როცა არ არსებობს კადრების ზრდისა და წინსვლის მწყობრი სისტემა, რაც დაკავშირებულია პერსონალის შერჩევისა და მათი საქმიანობის შეფასების ობიექტური კრიტერიუმების დადგენასა თუ მათ პრაქტიკულ განხორციელებასთან.

### სამსახურებრივი გამოძიების მოთხოვნის უფლება

საკანონმდებლო დონეზე ჯერ კიდევ არ არის ზუსტად რეგლამენტირებული სამსახურებრივი გამოძიების ჩატარების პროცედურა, რაც არ იძლევა ამ უფლების სრულყოფილად განხორციელების საშუალებას.

### საჯარო თანამდებობათა რეესტრი

საჯარო თანამდებობათა რეესტრი საკმაოდ ბევრ ხარვეზს შეიცავს და საჭიროა მისი შემდგომი დახვეწა. რეესტრი სრულყოფილი არ არის, რადგან მასში გამორჩენილია ბევრი საჯარო თანამდებობა (მაგალითად, სახელმწიფო უშიშროების საბჭოს აპარატის თანამდებობები). დასაზუსტებელია ამა თუ იმ თანამდებობათა რანგების ურთიერთშესაბამისობაც (მაგალითად, წამყვან სახელმწიფო თანამდებობად ითვლება ერთდროულად სოფლის გამგებელიც და სახელმწიფო რწმუნებულის მოადგილაც).

კანონმდებლობა, ერთი მხრივ, აღიარებს პრინციპს, რომ დაკავებული თანამდებობის რანგი უნდა შეესაბამებოდეს მოხელის კვალიფიკაციას, მეორე მხრივ, ეს პრინციპი კონკრეტულ ნორმებში ასახვას ვერ პოულობს, რადგან მნიშვნელოვანი ხარვეზია ატესტაციის ჩატარების კონკრეტული პირობებისა და წესების, აგრეთვე იმ უფლებამოსილი ორგანოს განსაზღვრის თვალსაზრისით, რომელმაც მოხელეს შესაბამისი კვალიფიკაციის დამადასტურებელი საკლასო ჩინი უნდა მიანიჭოს. ცხადია, თუ მოხელეს შესაბამის თანამდებობაზე დანიშნავენ და მხოლოდ ამის საფუძველზე მიანიჭებენ თანამდებობის რანგის შესაბამის საკლასო ჩინს (რაც ხშირად ხდება), ვეღარ იმუშავენ კანონმდებლობის ის პრინციპი, რომლის მიზანია მოხე-

ლის თანამდებობაზე დანიშნვა მისი კვალიფიკაციისა და ობიექტურად შეფასებული კომპეტენტურობის დონის საფუძველზე.

### დისციპლინური წარმოება

კანონმდებლობის მნიშვნელოვან ხარვეზად უნდა მივიჩნიოთ, რომ კანონით არ წესრიგდება დისციპლინური წარმოება, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების განსაკუთრებული სახე. დისციპლინური წარმოება კანონმდებლობაში გამოიყენება მხოლოდ ტერმინის სახით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 91-ე მუხლში, რომელიც ითვალისწინებს თანამდებობის პირის უფლებას დისციპლინური წარმოებისას მოხელე ჩამოაშოროს სამსახურს. დისციპლინური წარმოების სუბიექტებზე, მათ უფლება-მოვალეობასა და პროცედურაზე კანონში არაფერია ნათქვამი, რის გამოც მოსამსახურის სამსახურში მიძღვებ თანამდებობის პირს ერთდროულად აქვს მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური ბრალის წაყენების, დისციპლინური წარმოების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრისა და მოსამსახურის აპელაციის განხილვის უფლებამოსილება.

დისციპლინური წარმოების შესახებ ნორმები კანონში არ არსებობს, საჯარო მოსამსახურისათვის ასეთი წესი ფაქტობრივად დადგენილი არ არის. კანონში მოცემული ნორმა („საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი), რომელიც მოხელეს აძლევს უფლებას თავისი პატივისა და ღირსების შემლახავი ცნობების გაბათილების მიზნით მოითხოვოს სამსახურებრივი გამოძიება, არაფრისმთქმელია, რადგან ამ უფლების განხორციელების კონკრეტული ფორმები და პროცედურები კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის. კანონში ისიც კი არ არის განსაზღვრული, თუ რა შემთხვევაში უნდა დაკმაყოფილდეს მოსამსახურის ეს მოთხოვნა.

კანონმდებლობის ხარვეზად უნდა ჩაითვალოს ის, რომ ნათლად არ არის განსაზღვრული დისციპლინური სასჯელის დადების სამართლებრივი შედეგები, გარდა თვით სასჯელით განსაზღვრული ზომისა.

### ატესტაცია

კანონის მიხედვით, საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავს სახელმწიფო სამსახურის ბიურო,

როგორც წესი, კომისიის თავმჯდომარედ ინიშნება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მისი მოადგილე. რაც შეეხება კომისიის შემადგენლობასა და კომისიის სხვა წევრების დანიშვნას, ამ საკითხებზე გადაწყვეტილებას ერთპიროვნულად იღებს კომისიის თავმჯდომარე. საკონკურსო საატესტაციო კომისიების შექმნის ასეთი, პირდაპირ რომ ვთქვათ, მავნე წესი, ღირებულებას უკარგავს ატესტაციას, როგორც საჯარო მოსამსახურის ობიექტურად შეფასების მექანიზმს. გაოცებას იწვევს ნორმა, რომლის მიხედვითაც კომისიის თავმჯდომარე, როგორც წესი, შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მისდამი სამსახურებრივად დაქვემდებარებული მოადგილე უნდა იყოს. ეს ძირშივე გამორიცხავს კომისიის მიერ მოხელის ობიექტურად შეფასების შესაძლებლობას. ობიექტური შეფასება მთლიანად ხელმძღვანელის ნებაზე დამოკიდებული. კანონის მიხედვით, ხელმძღვანელს აქვს ასევე მოსამსახურის სამსახურში მიღების, მისი წახალისებისა თუ დისციპლინური დასჯის, სამსახურებრივი კარიერის განსაზღვრისა და სამსახურიდან დათხოვნის უფლებამოსილება. ყოველივე ამას თუ გავითვალისწინებთ, უნდა ვალიაროთ, რომ საჯარო სამსახურის ფუძემდებლური პრინციპები, რომელთა დეკლარირებასაც ახდენს კანონმდებლობა, მხოლოდ ფიქტიაა და რეალურად მოქმედი ნორმები კვლავაც საბჭოურ-ნომენკლატურული საჯარო სამსახურის სისტემას ინარჩუნებს.

კანონის მიხედვით არ განისაზღვრება საკონკურსო საატესტაციო კომისიის მიერ მისაღები გადაწყვეტილებები (კომისიის კომპეტენცია) და არც ამ გადაწყვეტილებათა იურიდიული ძალა. იგულისხმება, რომ მათ აქვთ სარეკომენდაციო ხასიათი. ასეთ შემთხვევაში, აზრს კარგავს ამ კომისიების შექმნა და საერთოდ, მოხელეთა ატესტაციის შესახებ რაიმე ნორმის არსებობა. აუცილებელია, რომ კომისიების დამოუკიდებლობა და მათ მიერ მოხელის შეფასების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებების ნორმატიული ხასიათი გარანტირებული იყოს კანონით. სხვა შემთხვევაში ატესტაცია ან ზედმეტი იქნება (პრაქტიკულად ეს ასეც არის და იშვიათი გამონაკლისის გარდა — კანონის მოთხოვნა ყოველ 3 წელიწადში მოხელის ატესტაციის ჩატარების სავალდებულობის შესახებ, არ სრულდება) ან, კიდევ უარესი, უფროსის, „ხაზინის“ ნების შენიღბვას მოემსა-

ხურება და საშიშ შირმად გადაიქცევა. იგი გახდება კიდევ ერთი ინსტრუმენტი მოხელეების მიმართ უფროსის უკიდევანო ძალაუფლების განსახორციელებლად (პრაქტიკაში ასეთი შემთხვევებიც ბევრია).

### **დაჯგა**

საჯარო ორგანიზაციაში არსებული პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტრუმენტი განსაკუთრებით აქტიურად გამოიყენება ხელმძღვანელსა და ხელქვეითს შორის კონფლიქტის წარმოშობის შემთხვევაში, ხოლო უფრო სშირად იმისთვის, რომ დისციპლინური ზომების გამოყენებით აიძულონ საჯარო მოსამსახურე დატოვოს დაკავებული თანამდებობა. არასაკმარისად ეფექტიანია ასეთ შემთხვევაში სასამართლო კონტროლი, რადგანაც საჯარო მოსამსახურე მხოლოდ ყველაზე უკიდურეს შემთხვევაში მიმართავს დისციპლინური სასჯელის გასაჩივრებას სასამართლოში. კერძოდ მაშინ, როდესაც დისციპლინური სასჯელის ზომად გამოყენებულია დათხოვნა, რაც იშვიათად ხდება. სხვა სასჯელების სასამართლო წესით გასაჩივრება ძალიან იშვიათია, რადგან ნებისმიერი ამგვარი გარჩევა უთუოდ გაართულებს მომჩივნის მდგომარეობას და პრაქტიკულად შეუძლებელს გახდის მის დარჩენას ამავე დაწესებულებაში. ამიტომ, დისციპლინური პროცედურის ჩარჩოებში საჭიროა გათვალისწინებულ იქნეს მექანიზმი, რომელიც დისციპლინურ გარჩევას გახდის ობიექტურს, ხოლო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს — კანონიერსა და დასაბუთებულს.

### **საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელობა**

დღეისათვის შექმნილი საჯარო სამსახურის საბჭო და საჯარო სამსახურის ბიურო კანონით დადგენილი მეტად შეზღუდული უფლებამოსილების გამო პრაქტიკულად ვერ მოახდენს რეალურ ზემოქმედებას ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებაზე. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი ფორმით ასეთი სამსახური არსებობს რუსეთის ფედერაციაშიც. რუსეთშიც მივიდნენ იმ დასკვნამდე, რომ საჯარო სამსახურის ძირეული და უმთავრესი რგოლის ასეთი ფორმა შედეგის მომტანი ვერ იქნება და დასვეს ამ სამსახურის ფორმის შეცვლის აუცილებლობის საკითხი.



## საკადრო პოლიტიკის პრობლემები

საკადრო პოლიტიკის მხრივ, ქართულ საჯარო სამსახურში შეიძლება გამოვყოს შემდეგი ძირითადი პრობლემები, რომელთა გადაწყვეტაც შესაძლებელია მხოლოდ პრინციპულად ახალი საკადრო პოლიტიკის ჩამოყალიბება-განხორციელებით. ეს პრობლემებია;

ა) საკადრო პოლიტიკის სახელმწიფო კონცეფციის, სახელმწიფო პროგრამისა და მთლიანად საკადრო სტრატეგიის არარსებობა;

ბ) საჯარო სამსახურში სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებისათვის რეალურად პასუხისმგებელი რგოლის არარსებობა;

გ) საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევისა და მიღების საბჭოური, კლანურ-ნომენკლატურული და რეალურად კორუფციული სისტემა, რის გამოც ვერ ხორციელდება მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლება — საჯარო სამსახურში თანამდებობის დაკავება იყოს ყველასათვის ხელმისაწვდომი მათი შესაძლებლობის, ცოდნისა და გამოცდილების მიხედვით. შედეგად საჯარო დაწესებულება არ კომპლექტდება კომპეტენტური პირებით. დიდია კადრების დენადობა და არასტაბილურია მათი შემადგენლობა;

დ) არ ხდება საჯარო მოსამსახურეთა საქმიანობის პერიოდული, რეალური და ობიექტური შეფასება. კანონით დადგენილი ვადა — 3 წელიწადში ერთხელ ჩატარდეს ატესტაცია — ძალიან დიდია, ხოლო თავად ატესტაციის წესი და ფორმა არ იძლევა შეფასების ობიექტურობის გარანტიებს. შედეგად, არ ხდება საჯარო მოსამსახურეთა კარიერის მოტივირება და სამსახურის საქმიანობის ძლიერი და სუსტი მხარეების ანალიზი;

ე) საჯარო მოხელეთა მომზადების, კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების ერთიანი სისტემის არარსებობა, რაც განაპირობებს მოხელეთა მომზადების დაბალ დონეს. არ არსებობს საჯარო მოხელეთა სწავლების სპეციალური სასწავლო პროგრამები, პრაქტიკულად არ იქმნება სასწავლო პერიოდული და სახელმძღვანელო მასალები; მოსამსახურეთა სწავლება არის ქაოსური ხასიათის; არ არის დადგენილი საჯარო მოსამსახურის სხვადასხვა თანამდებობისა და რანგისათვის საჭირო საკვალიფიკაციო მოთხოვნები;

ვ) საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული კარიერის დაგეგმვი-

სა და განვითარების ობიექტური შესაძლებლობის არარსებობა. მოქმედი კანონი არ იძლევა საჯარო მოსამსახურის მიერ კარიერის დაგეგმვისა და განვითარების გარანტირებულ საშუალებას მისი მომზადების, კვალიფიკაციის, საქმიანობის შედეგებისა და კომპეტენტურობის დონიდან გამომდინარე. მოქმედი კანონით დადგენილია საჯარო მოსამსახურის მხოლოდ სამი რანგი (სამი ჩინი თითოეული რანგისათვის). მათგან პირველი რანგი ენიჭება მხოლოდ უმაღლეს თანამდებობის პირს. რანგირების ასეთი შეზღუდვა ატესტაციის არაობიექტურობის ფონზე, კლავს მოსამსახურის ინტერესს სამუშაოსადმი და არ ქმნის უკეთ მუშაობის აუცილებელ მოტივაციას;

ზ) საჯარო მოსამსახურეთა საინფორმაციო ბანკის და საჯარო მოსამსახურის რეზერვთა ერთიანი ბანკის არარსებობა, რაც არ იძლევა კადრების რესურსების მართვის რეალურ შესაძლებლობას.

## **საჯარო მოსამსახურის სოციალური პრობლემები**

### **შრომის ანაზღაურება**

შრომის ანაზღაურების საკითხი, სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ არ არის კანონის შესაბამისად სრულყოფილად გადაწყვეტილი. აღმასრულებელი ხელისუფლების უმეტესი დაწესებულებისათვის დღეისათვის ისევ მოქმედებს 1995 წელს შრომის, სოციალური და დასაქმების სამინისტროს მიერ დამტკიცებული შრომის ანაზღაურების წესი, რომლითაც განისაზღვრება მოსამსახურეთა თანრიგი, ტარიფი და სარგოს ოდენობა. ეს წესი მიღებულია ჯერ კიდევ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ამოქმედებამდე, ამიტომ, ცხადია, კანონით დადგენილი პრინციპები მასში ვერ იქნებოდა ასახული. მართალია, უკანასკნელ პერიოდში მნიშვნელოვნად გაიზარდა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა და მაღალი რანგის მოხელეების ხელფასი, რაც მისასაღმებელია, მაგრამ საჯარო მოსამსახურეთა უდიდესი უმრავლესობისათვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა კვლავაც შეუსაბამოა რეალობასთან, ოდნავ თუ აღემატება, ხოლო მთელ რიგ შემთხვევებში ბევრად ნაკლებია საარსებო

მინიმუმზე. ასეთი დაბალანაზღაურებადი საჯარო მოსამსახურე კი ძალიან ძვირი უჯდება სახელმწიფოსა და საზოგადოებას.

### **დანამატები**

კანონით დადგენილი წელთა ნამსახურობისა და საკლასო ჩინისათვის დანამატების, ასევე საშვებულებო დახმარების ამოქმედება გადადებულია 2005 წლის 1 იანვრამდე.

კანონი ითვალისწინებს, რომ სახელმწიფო დაწესებულების ხელმძღვანელს უფლება აქვს მოხელეს ზევანაკეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, ყოველწლიურად შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომიის ფარგლებში, დადგენილი წესით, საფინანსო წლის განმავლობაში დაუწესოს სხვა დანამატები. კანონში ამ პუნქტის შეტანის (ეს პუნქტი კანონს დაემატა 2000 წლის 5 დეკემბერს) მიზანი იყო წახალისებინათ დაწესებულებათა ხელმძღვანელები, რათა წლის განმავლობაში შტატების შემცირების ხარჯზე მიეღოთ ეკონომია და ეს თანხა გაენაწილებინათ თანამშრომელთა შორის, როგორც ხელფასზე დანამატი. მიზანი შეიძლება სწორი იყო (მომხდარიყო გაბერილი შტატების ოპტიმიზაცია), მაგრამ ასეთი მიდგომა არის უწყებრივი და ეწინააღმდეგება კანონის ერთ-ერთ მთავარ პრინციპს – საჯარო სამსახურის ერთიანობას და საჯარო მოსამსახურეთა თანასწორობას. ამ პრინციპის უგულებელყოფა კიდევ უფრო აშკარაა იმ საჯარო დაწესებულებათა მხრიდან, რომელთა საქმიანობაც დაკავშირებულია ბიუჯეტის შევსებასთან (საგადასახადო და საბაჟო სამსახურები, საქართველოს კონტროლის პალატა და სხვ.). ამ სამსახურების მარეგულირებელი სპეციალური კანონებით ზდება მათ მიერ განხორციელებული საჯარო საქმიანობით ბიუჯეტში შეტანილი თანხების წილის დატოვების დაკანონება. აქ უკვე ირღვევა არა მარტო საჯარო მოსამსახურეთა თანასწორობის, არამედ ის ძირითადი პრინციპიც, რომ საჯარო მოსამსახურის შრომის ანაზღაურება არ შეიძლება იყოს დაკავშირებული დაწესებულების საჯარო საქმიანობასთან, ანუ ზდება საჯარო და კერძო ინტერესების ურთიერთაღრევა.

## შრომის არათანაბარი ანაზღაურება

მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში მინიმალური ხელფასის (მათ შორის, საჯარო სამსახურშიც) დონე მხოლოდ საარსებო მინიმუმის დაახლოებით ერთი მეექვსედია, არსებობს საჯარო დაწესებულება, რომლის მოსამსახურესაც განსაკუთრებით პრივილეგირებული დაფინანსება აქვს. ეს ფაქტორი ეკვის ქვეშ აყენებს საჯარო სამსახურის სისტემის დეკლარირებულ ერთიანობას, რადგან ფაქტობრივად ერთი და იგივე კვალიფიკაციის მქონე მოხელეთა ანაზღაურება განისაზღვრება დაწესებულების მდგომარეობით საჯარო ხელისუფლების სისტემაში. „პრესტიჟულ“ საჯარო დაწესებულებებში, როგორც წესი, მოსამსახურეთა მაღალი ანაზღაურება მიიღწევა თანამდებობრივი სარგოს მაღალი განაკვეთით (რაც კანონსაწინააღმდეგოა), აგრეთვე დაწესებულების ე.წ. „სპეცსახსრებიდან“ დაფინანსებული პრემიებით. მაღალი რანგის მოხელეებისა და სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების დაფინანსება ხორციელდება სპეციალური ფონდიდან და ფაქტობრივად, უცხოური დახმარებების ხარჯზე. განსხვავება სხვადასხვა დაწესებულებაში ერთი და იგივე კვალიფიკაციის მოსამსახურეების ანაზღაურებაში, მთელ რიგ შემთხვევებში, უკვე კუროზულ მასშტაბებს აღწევს.

## საპენსიო უზრუნველყოფა

უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო მოსამსახურეთა საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემა ფაქტობრივად შესაქმნელია. ვარდა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა და ზოგიერთი კატეგორიის მოსამსახურეებისა (პარლამენტის წევრები, საკონსტიტუციო, უზენაესი და საერთო სასამართლოების მოსამართლეები, პროკურორები, თადარიგის ოფიცრები) საჯარო მოსამსახურე იგივე სიმბოლური ოდენობის პენსიას იღებს, რასაც პირი, რომელსაც საჯარო სამსახურში საერთოდ არ უმუშავია. საპენსიო უზრუნველყოფა არ არის დამოკიდებული საჯარო მოსამსახურის ნამსახურობის სტაჟზე, მის რანგსა თუ დამსახურებაზე, რაც საჯარო სამსახურის კადრების სტაბილურობისა და მოსამსახურის მიერ საჯარო ძივნების მოტივირებულად განხორციელების კიდევ ერთი ხელისშემშლელი ფაქტორია.

## კორუფცია და ინტერესთა კონფლიქტი საჯარო სამსახურში

1997 წლის 17 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“. ეს კანონი განსაზღვრავს საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის ცნებებს და ადგენს პასუხისმგებლობის ზოგად პრინციპებს. კანონის თანახმად საჯარო სამსახურში კორუფცია განიმარტება, როგორც: „თანამდებობის პირის მიერ თანამდებობის ან მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობის გამოყენება კანონით აკრძალული ქონებრივი ან სხვა სიკეთის მიღების მიზნით, აგრეთვე მისთვის ამ სიკეთის გადაცემა ან მის მიღებასა და დაკანონებაში ხელის შეწყობა,“ ხოლო ინტერესთა შეუთავსებლობა განისაზღვრება, როგორც: „თანამდებობის პირის ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესების დაპირისპირება სახელმწიფო სამსახურის ინტერესებთან“.

კანონი თანამდებობის პირისათვის აწესებს მთელ რიგ შეზღუდვასა და ვალდებულებას, რაც ერთგვარად ხელს უწყობს კორუფციული დანაშაულის პრევენციას, მაგრამ, ცხადია, ეს საკმარისი არ არის. კანონის პრინციპულ ნაკლად უნდა მივიჩნიოთ „თანამდებობის პირის“ ცნების არასწორი ინტერპრეტაცია. ეს კანონი თანამდებობის პირებად მხოლოდ მოხელეთა და პოლიტიკური თანამდებობის პირთა შეზღუდულ წრეს მიიჩნევს, რომელთა ჩამონათვალაც კანონშიცაა მოცემული. „თანამდებობის პირის“ ასეთი ცნებითი შინაარსი პრინციპულად უპირისპირდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონს, სადაც სავესებით სამართლიანად მოიცავს ეს ცნება საჯარო მოსამსახურის ყველა კატეგორიას.

კანონმდებლის ასეთი მიდგომა, ალბათ, ნაკარნახევია სურვილით — სპეციალური კანონით განსაკუთრებული შეზღუდვა დაუწესოს საჯარო მოსამსახურეთა იმ კატეგორიას, რომელთა კორუფციული დანაშაული განსაკუთრებით საშიშად იქნა მიჩნეული. მაგრამ ასეთი მიდგომა არაეფექტიანია, ვინაიდან ეს სპეციალური კანონი საჯარო სამსახურის სისტემას მთლიანობაში ვერ განიხილავს და მეტიც, — საერთოდ არ ეხება ადგილობრივ სამსახურებს და ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებს. კანონის მოთხოვნები მხ-

ოლოდ საჯარო სამსახურის მეტად ვიწრო ფრაგმენტს შეეხება და იგი მთლიანად სისტემაში ანტიკორუფციული პოლიტიკის განმსზღვრელ ნორმათა ერთობლიობად არ გამოდგება. შედეგად, ინტერესთა კონფლიქტის და კორუფციული დანაშაულის პრევენცია, რაც კანონის მიზანია, მიულწვევლი რჩება და საერთოდ, ასეთი არასისტემური დამოკიდებულება საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის პრობლემის გადაწყვეტის სამართლებრივ საფუძველს ვერ შექმნის.

მიუხედავად უკანასკნელ პერიოდში საქართველოში განვითარებული მოვლენებისა და კორუფციასთან ბრძოლის თვალსაზრისით დადებითი ძვრებისა, რაც უპირველესად კორუმპირებულ მოსამსახურეთა დასჯაში, მათ მიმართ სისხლის სამართლებრივი დევნის განხორციელებაში გამოიხატება, კორუფცია კვლავაც დამახასიათებელია საქართველოს საჯარო სამსახურისათვის, როგორც სისტემური მოვლენა. ამის ნათელსაყოფად საკმარისია თუნდაც ადგილობრივი კორუფციის ანალიზი.

ადგილობრივ კორუფციაში იგულისხმება როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებში, ისე სამთავრობო დაწესებულებათა ტერიტორიულ ორგანოებში, საერთოდ, მმართველობის სისტემის რეგიონალურ, რაიონულ და ადგილობრივ დონეებზე საჯარო ხელისუფლების ბოროტად გამოყენება პირადი ან ჯგუფური გამორჩენის მიზნით.

ადგილობრივი კორუფცია გავრცელებულია საქართველოს უკლებლივ ყველა რეგიონში, იგი დამახასიათებელია საჯარო ხელისუფლების როგორც აღმასრულებელი, ისე წარმომადგენლობითი ორგანოებისათვის. თავისი არსითა და გავრცელების მასშტაბებით ადგილობრივი კორუფცია არა მარტო რომელიმე რეგიონის ან სამთავრობო დაწესებულების, არამედ მთლიანად ადგილობრივი მმართველობის სისტემური პრობლემაა.

ადგილობრივი კორუფცია თავისი ხასიათის მიხედვით მოიცავს როგორც ელიტარულ (მსხვილ), ისე წვრილ კორუფციას. გამოვლინების სახის მიხედვით ადგილობრივი კორუფცია ოთხ უმთავრეს ჯგუფად წარმოგვიდგება. ესენია:

ა) კორუფცია, რომელიც დაკავშირებულია ადგილობრივი ორგანოებისა და სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორ-

განოების მიერ ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელებისას უკანონო შემოსავლების მიღებასთან;

ბ) კორუფცია ადგილობრივ საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში;

გ) კორუფცია, რომელიც დაკავშირებულია სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო კერძო ან ჯგუფურ ინტერესებთან;

დ) კორუფცია, რომელიც დაკავშირებულია რეგიონალური და ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების, ასევე სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოების ფორმირებასთან, შესაბამისი თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოსამსახურეების არჩევა-დანიშვნასთან.

ადგილობრივი კორუფციის ყველა ეს ფორმა ურთიერთშეზრდილია და მჭიდროდ უკავშირდება კორუფციას ხელისუფლებისა და მმართველობის ცენტრალურ ორგანოებში.

ადგილობრივი კორუფციის ყველაზე ფართოდ გავრცელებულ სახეა წვრილი კორუფცია, რომელიც დაკავშირებულია ადგილობრივი ორგანოების მიერ საზოგადოებრივ მომსახურებასთან. კერძოდ:

ა) ადმინისტრაციული მომსახურება -- სხვადასხვა სახის საბუთის (მათ შორის -- მოქალაქის პირადობის მოწმობის, პასპორტის, მოქალაქეობრივ მდგომარეობასთან, უძრავი ქონების საჯარო რეესტრის წარმოებასთან დაკავშირებული დოკუმენტების და ცნობების) გაცემა. ხშირ შემთხვევაში ასეთი საბუთების წარმოება არ არის გათვალისწინებული კანონით (მაგალითად, ცნობა საცხოვრებელი ადგილიდან) და ადგილობრივი სამსახურებისა თუ სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოების უკანონო ინიციატივების საფუძველზე ხორციელდება;

ბ) კომუნალური მომსახურება -- ადგილობრივი ორგანოები ასეთ მომსახურებას უშუალოდ არ ახორციელებენ, მაგრამ პასუხისმგებელი არიან მათ ორგანიზებაზე. აქ კორუფცია უკავშირდება საჯარო მოსამსახურეთა მიერ ასეთი მომსახურების (როგორცაა წყალმომარაგება, კანალიზაცია, ენერგომომარაგება, ადგილობრივი ტრანსპორტი და სხვ.) მიღებისათვის მოქალაქისაგან უკანონოდ დამატებითი საფასურის გამოძალვას ან ასეთი მომსახურების მიწოდებისას გადახდილი საფასურის მითვისებას.

ადგილობრივი კორუფციის საკმაოდ ფართოდ გავრცელებული

და უაღრესად საშიში სახეა კორუფცია საზოგადოებრივი შემოსავლების მიღებისა და გამოყენების (საბიუჯეტო-საფინანსო) სფეროში. თავისი ხასიათით კორუფციის ეს სახე ელიტარულია და იგი მაღალი თანამდებობის პირების მიერ მძიმე თანამდებობრივ დანაშაულს – საზოგადოებრივი შემოსავლების კერძო ინტერესებით გამოყენებას გულისხმობს. ამ სფეროში განსაკუთრებით ტიპობრივია:

ა) ადგილობრივი ბიუჯეტების დაგეგმვისას საზოგადოებრივი შემოსავლებისა და ხარჯების განაწილებაში წინასწარი განზრახვით არასწორი ბალანსის შედგენა, რაც განაპირობებს ბიუჯეტის შესრულებისას საბიუჯეტო კრიზისის ხელოვნურად შექმნას. ისეთ შემთხვევაში კი, როდესაც ბიუჯეტი დეფიციტურია, იქმნება კორუფციული გარემო და ხარჯების განაწილება ხდება ძირითადად კერძო ინტერესების შესაბამისად;

ბ) კერძო ხასიათის გარიგება ადგილობრივი მმართველობის თანამდებობის პირებსა და გადასახადის გადამხდელებს შორის შემოსავლების დაფარვის მიზნით;

გ) უკანონო გარიგება ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივი მმართველობის თანამდებობის პირებს შორის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღები ტრანსფერების კერძო ინტერესებით გამოყენების მიზნით;

დ) საგადასახადო ინსპექციის ადგილობრივი სამსახურების უკანონო „თანამშრომლობა“ გადასახადების გადამხდელებთან შემოსავლების დაფარვის მიზნით;

ე) ბიუჯეტის სახსრების არადანიშნულებისამებრ გამოყენება და ხშირ შემთხვევაში პირდაპირი მითვისებაც;

ვ) საბიუჯეტო ვალდებულების გასტუმრების შეგნებული დაგვიანება, შესაბამისი თანხების არადანიშნულებისამებრ გამოყენების ან მითვისების მიზნით.

ადგილობრივი კორუფცია, რომელიც დაკავშირებულია სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო კერძო და ჯგუფურ ინტერესთან, თავისი ხასიათით ელიტარულია და მაღალი თანამდებობის პირების საშიშ თანამდებობრივ დანაშაულს გულისხმობს. კერძო მეწარმეობასთან დაკავშირებული თანამდებობრივი დანაშაული დამახასიათებელია მმართველობის რეგიონალური (სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტი-



ტუტი, სამთავრობო დაწესებულებების სამხარეო სამსახურები) საქალაქო და რაიონული (საკრებულო, გამგეობა, მერია) ორგანოებისათვის. ამ სფეროში ტიპობრივია:

ა) თანამდებობის პირის მიერ განხორციელებული „რეკეტი“, როდესაც ეს პირი უკანონო შემოსავლების მიღების მიზნით (ქრთამი, მოგებაში ან წარმოებულ საქონელსა თუ მომსახურებაში წილი) მეწარმისაგან თავისი საქმიანობის განხორციელებისათვის კანონით გათვალისწინებულის გარდა, ითხოვს არაფორმალური, არალეგალური ნებართვის მიღებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში ასეთ საწარმოებს ხელოვნურად უქმნის არახელსაყრელ პირობებს (ხშირი შემოწმება, დაძაბული ურთიერთობა საგადასახადო და მაკონტროლებელ ორგანოებთან, შანტაჟი, კონკურენტებისათვის უკანონო შეღავათების დაწესება, ფორმალური საბაბით პირდაპირი ადმინისტრაციული აკრძალვა და სხვ.);

ბ) თანამდებობის ბოროტად გამოყენება დანაშაულებრივი ჯგუფური ინტერესებისათვის, რაც დაკავშირებულია ბაზარზე ამ ჯგუფის (კლანის) განსაკუთრებული მდგომარეობის -- ფაქტობრივად მონოპოლიის შექმნასთან, სახელმწიფო ან ადგილობრივი საკუთრების და სახსრების მითვისებასთან, გადასახადების დამალვასთან, უკანონო შეღავათების მიღებასთან და სხვ.;

გ) ინტერესების შეუთავსებლობა, როდესაც თანამდებობის პირი ფაქტობრივად სამეწარმეო საქმიანობითაა დაკავებული და თანამდებობას ბოროტად იყენებს გადასახადების დაფარვის, წარმოებული საქონლის ან მომსახურებისათვის გასაღების ბაზრის უზრუნველყოფის, მონოპოლიური მდგომარეობის შექმნის ან სხვა უკანონო შეღავათების მიღების მიზნით;

დ) სახელმწიფო ან ადგილობრივი ქონების გამოყენება კერძო ინტერესებით, როდესაც თანამდებობრივი მდგომარეობა ბოროტად გამოიყენება საკუთრების ობიექტების განკარგვის ან დატვირთვისას უკანონო შემოსავლების მიღების მიზნით;

ე) თანამდებობრივი დანაშაული, რომელიც დაკავშირებულია სახელმწიფოს ან ადგილობრივი ორგანოების მიერ (ან მათი მონაწილეობით) დაფუძნებული საწარმოების სახსრების, მიღებული მოგების არადანიშნულებისამებრ გამოყენებასთან, ხშირად კი უკანონოდ მითვისებასთან.

ადგილობრივი კორუფციის განსაკუთრებული, პოლიტიკური ფორმაა თანამდებობრივი დანაშაული, რომელიც დაკავშირებულია რეგიონალური და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების, აგრეთვე სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოების ფორმირებასთან, შესაბამისი თანამდებობის პირების და საჯარო მოსამსახურეების არჩევა-დანიშვნასთან. პოლიტიკური ინტერესებით განპირობებული კორუფცია ძირს უთხრის ადგილობრივ დემოკრატიას, წარმოშობს ხელისუფლების კრიზისს ადგილებზე. ყველა სხვა სახის კორუფციული დანაშაულის მთავარი პოლიტიკური მოტივი უკანონო ძალაუფლების მოპოვებაა. წმინდა პოლიტიკური კორუფცია ადგილებზე – ეს არის დანაშაულებრივი ჯგუფების ცდა (ხშირად წარმატებული) მოახდინონ ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების „პრივატიზაცია“, რათა მოპოვებული ძალაუფლება გამოიყენონ საკუთარი მატერიალური კეთილდღეობისათვის. პოლიტიკური კორუფციის ტიპობრივი ფორმებია:

ა) თანამდებობის ბოროტად გამოყენების შედეგად საარჩევნო პროცედურების დარღვევა არჩევნების შედეგების გაყალბების მიზნით;

ბ) დანაშაულებრივი გარიგება თანამდებობის პირსა და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს დეპუტატობის კანდიდატს შორის უკანონო მხარდაჭერის მოპოვების მიზნით და შემდეგში ასევე უკანონო „თანამშრომლობის“ პირობით;

გ) გარიგება, რომელიც გულისხმობს პოლიტიკური ჯგუფის (პარტიის მიერ წარდგენილი ან დამოუკიდებელი კანდიდატების) საარჩევნო მხარდაჭერას (მათ შორის, წინასაარჩევნო დაფინანსება) შემდეგში უკანონო ინტერესების ლობირების პირობით;

დ) თანამდებობის ბოროტად გამოყენება ადგილობრივ ორგანოებში, სამსახურებსა და სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიულ ორგანოებში საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობებზე დანიშვნისას, ქრთამის, გამორჩენის ან სხვა კერძო ინტერესების დაკმაყოფილების მიზნით.

კორუფციის პრობლემა საერთო ეროვნული პრობლემაა, მაგრამ ადგილობრივ კორუფციას აქვს თავისი სპეციფიკური მიზეზები, რომელთაგან უმთავრესია:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) სისტემის ინსტიტუციური პრობლემები, რომელთა მოუგვარებლობა ხელს

უწყობს და რიგ შემთხვევებში განაპირობებს ადგილობრივ კორუფციას;

ბ) ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების განსაკუთრებული სისუსტე, რაც ქმნის ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უკონტროლობის გარემოს;

გ) მმართველობის რეგიონალური და ადგილობრივი ორგანოების სახელმწიფო კონტროლის სისტემის ჩამოუყალიბებლობა;

დ) ადგილობრივი რესურსების (სამრეწველო პოტენციალი, საგადასახადო ბაზა, ადგილობრივი კადრები, ადგილობრივი ქონება, ფინანსები და სხვ.) სიმწირე, რაც საზოგადოებრივ მოთხოვნათა დაკმაყოფილების დეფიციტს განაპირობებს და ასეთი დეფიციტის პირობებში ხელსაყრელ კორუფციულ გარემოს ქმნის.

რეგიონალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) სისტემის ინსტიტუციური პრობლემები განაპირობებენ რეგიონალური და ადგილობრივი ორგანოების, აგრეთვე სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოების კომპეტენციების და, შესაბამისად, პასუხისმგებლობათა გაურკვევლობას. ადგილობრივი სამსახურების და საჯარო ხელისუფლების სხვა ადგილობრივი დაწესებულებების უფლება-მოვალეობის საზღვრები გაურკვეველია როგორც მოსახლეობის, ისე თვით საჯარო მოსამსახურეებისთვისაც. ადგილობრივი მმართველობის სისტემა არ ექვემდებარება რომელიმე ლოგიკურ მოდელს, ამიტომ მისი კომპეტენციის კონტროლი ფაქტობრივად შეუძლებელია. თუ არსებობს კერძო მოტივი, მაშინ შესაბამის ადგილობრივ სამსახურსა თუ საჯარო დაწესებულებას, ხელი ყველაფერზე მიუწვდება, ხოლო ასეთი მოტივის არარსებობის დროს, სრულიად უძლურია გადაწყვიტოს ელემენტარული ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხიც კი. ინსტიტუციური პრობლემები ის ხერხემალია, რომელიც რეგიონალური და ადგილობრივი მმართველობის სისტემურ კორუფციას განაპირობებს. ინსტიტუციური პრობლემების დაჯგუფება შესაძლებელია ოთხ ძირითად ტიპად. კერძოდ:

ა) პრობლემა, რომელიც უკავშირდება საკუთრების და უფლებამოსილების გამიჯვნას საჯარო ხელისუფლების ცენტრალურ, რეგიონალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის (მმართველობის დეცენტრალიზაციასა და დეკონცენტრაციასთან დაკავშირებული პრობლემები);

ბ) პრობლემა, რომელიც უკავშირდება ადგილობრივი მმართველობის სხვადასხვა ადმინისტრაციული დონის (რაიონი და რაიონში შემავალი ადმინისტრაციული ერთეულები) საკუთრებისა და უფლებამოსილების გამიჯვნას;

გ) პრობლემა, რომელიც უკავშირდება ადგილობრივი მმართველობის ფუნქციურ სტრუქტურას (ადგილობრივი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, ადგილობრივი სამსახურები და სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოები, მათი კომპეტენციის ფარგლები, მათი პასუხისმგებლობა);

დ) პრობლემა, რომელიც უკავშირდება ადგილობრივი და სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოების, სამსახურების, სხვა საჯარო დაწესებულებების კადრებს (საჯარო მოსამსახურეების დაბალი კვალიფიკაცია, მცირე გამოცდილება, კადრების შერჩევის, გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების არაეფექტიანი სისტემა და სხვ.).

ადგილობრივი კორუფციის დღევანდელი მასშტაბი კიდევ ერთხელ მიუთითებს ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების განსაკუთრებულ სისუსტეზე. ადგილობრივი საზოგადოების და მოქალაქეების მონაწილეობა თვითმმართველობის (ადგილობრივი მმართველობის) განხორციელებაში მინიმალურია, ადგილობრივი მოსახლეობა გაუცხოებულია ხელისუფლებასთან, რის გამოც არ მუშაობს დემოკრატიის ერთ-ერთი უმთავრესი — კავშირი-უკუკავშირის პროცედურული პრინციპი. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების (ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, დამოუკიდებელი ადგილობრივი მასმედია და სხვ.) განუვითარებლობისა და სისუსტის, სათანადო ტრადიციებისა და გამოცდილების, აგრეთვე შესაბამისი მარტივი პროცედურების არარსებობის გამო მოსახლეობა მოკლებულია შესაძლებლობას აკონტროლოს მისდამი ანგარიშვალდებული ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები, რაც კორუფციის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზია.

ადგილობრივ კორუფციას ხელს უწყობს რეგიონალური და ადგილობრივი ორგანოების სახელმწიფო კონტროლის სისტემის არაეფექტიანობა. მართალია, კანონის თანახმად სავალდებულოა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების რეგისტრაცია იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი

ტერიტორიული ორგანოების მიერ, მაგრამ ეს საკმარისი არ არის. რეგისტრაცია მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს და სათანადოდ არ მოწმდება ნორმატიული აქტების კანონმდებლობასთან შესაბამისობა. ადგილობრივი ნორმატიული აქტების კანონიერებაზე რეალურად მხოლოდ სასამართლო კონტროლი ხორციელდება და მხოლოდ შესაბამისი სარჩელის არსებობის შემთხვევაში. გარდა ამისა, სახელმწიფო ორგანოებს არ გააჩნიათ შესაძლებლობა ლეგალური პროცედურების შესაბამისად აკონტროლონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელება. ასეთ დროს იქმნება სხვადასხვა ორგანოს მიერ პასუხისმგებლობათა ურთიერთგადაბრალების ვითარება, რომელიც კიდევ უფრო ანოყიერებს კორუფციის ნიადაგს.

ადგილობრივი რესურსების სიმწირე, რომელიც ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა დეფიციტის ერთ-ერთი ობიექტური მიზეზია, ხელს უწყობს კორუფციას, ხოლო კორუფცია თავისთავად წარმოშობს დეფიციტურ სისტემას. იქმნება ერთგვარი მანკიერი წრე, რომელიც სრულიად უსაფუძვლოდ აღიქმება კორუფციის ეკონომიკურ გამართლებად. მაგალითად, წერილი კორუფციის ეკონომიკურ საფუძვლად მიჩნეულია საჯარო მომსახურეთა უკიდურესად დაბალი შრომის ანაზღაურება, რაც ხდება საზოგადოებრივ მომსახურებაზე არალეგალური საფასურის დაწესების მიზეზი. ცხადია, დაბალი ხელფასი და მწირი რესურსები კორუფციას უთუოდ განაპირობებს, მაგრამ ეკონომიკური პრობლემა აქ სწორედ მწირი რესურსების სწორად მართვასა და გამოყენებაში მდგომარეობს, რაც თავისთავად ანტიკორუფციული ზომების გატარებასაც უნდა ნიშნავდეს.

ასეთია ის სპეციფიკური მიზეზები, რაც ადგილობრივ კორუფციას განაპირობებს, თუმცა, კორუფცია საერთო ეროვნული მასშტაბის ის მოვლენაა, რომელიც უმთავრესად საჯარო სამსახურის რაციონალური სისტემის არარსებობით არის გამოწვეული.

ჯერ კიდევ მაქს ვებერი აღნიშნავდა, რომ კორუფციის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი ბიუროკრატიის საქმიანობის არასწორი ან არასრული რეგლამენტირებაა. საქართველოს სინამდვილეში ბიუროკრატიის საქმიანობის რეგლამენტირებაში არსებული ხარვეზები დაკავშირებულია სახელმწიფოს მშენებლობის ე.წ. გარდამავალი

ეტაპის სირთულეებთან. როდესაც კანონით დაწესებულ რაციონალურ ნორმებთან ერთად ჯერ კიდევ მყარად მუშაობენ პატრიმონალური, კლანურ-ნომენკლატურული ბიუროკრატიის „თამაშის წესები“.

კორუფციის დაძლევა საქართველოში სხვა არაფერია, თუ არა საჯარო სამსახურის რაციონალური სისტემის შექმნა. ეს თავისთავად გულისხმობს კონსტიტუციითა და კანონებით დეკლარირებული პრინციპების დასამკვიდრებლად საჯარო სამსახურში ფუნდამენტური რეფორმების განხორციელებას.



## თავი VII. საჯარო სამსახურის რეფორმა

### საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზანი, ამოცანები და ძირითადი მიმართულებანი

საჯარო სამსახურის რეფორმის განმსაზღვრელი, მამოძრავებელი იდეა უნდა იყოს კლანურ-ნომენკლატურული მემკვიდრეობისაგან საჯარო სამსახურის გათავისუფლება, სახელმწიფოს მიერ დეკლარირებული დემოკრატიული ღირებულებებისა და პრინციპების რეალურად დამკვიდრება, რაც პატრიმონალურის სანაცვლოდ რაციონალური ბიუროკრატიის ჩამოყალიბებას გულისხმობს.

საჯარო სამსახურის რეფორმის უმთავრესი მიზანი სახელმწიფოში რაციონალური ბიუროკრატიის ერთიანი სისტემის შექმნაა.

ამ მიზნის განხორციელება მთელი რიგი ურთიერთდაკავშირებული ამოცანების კომპლექსურად და ეტაპობრივად გადაწყვეტას მოითხოვს. ეს ამოცანებია:

ა) პოლიტიკური სისტემის შემდგომი დემოკრატიზაცია, რაც გულისხმობს:

— სახელმწიფო მმართველობის დეკონცენტრაციასა და დეცენტრალიზაციის, ანუ მმართველობის სხვადასხვა დონეს (ცენტრალური, რეგიონალური, ადგილობრივი) შორის რესურსებისა და კომპეტენციების რაციონალური ურთიერთგამიჯენის საფუძველზე სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციური რეფორმისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებების გატარებას;

— აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურულ რეფორმას;

— საჯარო სამსახურის ადმინისტრაციული და საფინანსო საქმიანობის გამჭვირვალობისა და მკაფიო ანგარიშვალდებულობის პრინციპების საფუძველზე სახელმწიფო და საზოგადოებრივი კონტროლის სისტემების რეფორმირებას;

ბ) საჯარო სამსახურის სახელმწიფო საკადრო პოლიტიკის ჩამოყალიბება, რაც გულისხმობს:

— საჯარო სამსახურში სახელმწიფო საკადრო პოლიტიკის (მოხელეთა მომზადების, სამსახურში მიღების, კარიერის გავლის, დისციპლინური საქმისწარმოების, სამსახურიდან გათავისუფლების, რეზერვში ჩარიცხვის და სხვ.) რაციონალური პრინციპების ფორმირებასა და დაცვას;

– საჯარო სამსახურის მართვის პრინციპებისა და შესაბამისი ინსტიტუციის შექმნას;

გ) საჯარო სამსახურის საქმიანობის სოციალურ-ეკონომიკური უზრუნველყოფა, რაც გულისხმობს:

– საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების, საპენსიო უზრუნველყოფისა და სოციალური დაცვის სისტემის ეტაპობრივ ჩამოყალიბებას;

– საჯარო სახსრების (საჯარო ქონება, ფინანსები) მიღება-გამოყენების და კონტროლის ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბებას.

საჯარო სამსახურში დღეს შექმნილი ვითარების ანალიზი ადასტურებს, რომ ამ ამოცანათა გადაწყვეტა და, მაშასადამე, გასატარებელი რეფორმა კომპლექსური ხასიათის უნდა იყოს და მიმართულებების შესაბამისად მკაფიოდ პასუხობდეს შემდეგ შეკითხვებს:

– როგორ უნდა შეიცვალოს ქვეყნის პოლიტიკური სისტემა, რომ შესაძლებელი გახდეს რაციონალური ბიუროკრატიის ფუნქციონირება?

– როგორი უნდა იყოს საჯარო სამსახურის საკადრო პოლიტიკის პრინციპები და როგორ უნდა ხდებოდეს საჯარო სამსახურის სისტემის მართვა?

– როგორი უნდა იყოს და რა გზით ჩამოყალიბდეს საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების სოციალურ-ეკონომიკური უზრუნველყოფის სისტემა?

– რა ცვლილებები და რა ნორმატიული აქტებია მისაღები იმ აუცილებელი საკანონმდებლო ბაზის შესაქმნელად, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის რეფორმას?

## **მმართველობის სისტემის დემოკრატიზაცია, როგორც საჯარო სამსახურის რეფორმირების განმსაზღვრელი პოლიტიკური პირობა**

საჯარო სამსახურის რაციონალური სისტემის დაფუძნება წარმოუდგენელი იქნება სახელმწიფო მმართველობის არსებული სისტემის პირობებში. მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის კომპეტენცი-



ათა რეალური გაუმძიჯნაობა, მათ შორის, კანონით მოუწესრიგებელი, არალეგალური ურთიერთობა და საჯარო სამსახურის საზოგადოებისათვის დახურული ხასიათი ამ სამსახურის რაციონალურ პრინციპებზე მოწყობის უმთავრესი პოლიტიკური ბარიერია.

მმართველობის სისტემის დემოკრატიზაცია წარმოშობს საჯარო სამსახურის რეფორმის აუცილებლობას, ხოლო საჯარო სამსახურის თანამიმდევრული გარდაქმნა თავისთავად გულისხმობს პოლიტიკური სისტემის იმგვარ ცვლილებას, როდესაც ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოს, მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის ურთიერთობა რაციონალურად მოწესრიგებულია კანონით და სრულიად გარკვეულია თითოეული საჯარო დაწესებულებისა და მოხელის კომპეტენციის ფარგლები, მის გამგებლობაში არსებული საჯარო რესურსების მართვის წესი, მისი პასუხისმგებლობის არე, სახელმწიფოსა და საზოგადოების წინაშე საქმიანობის ადმინისტრაციული და საფინანსო ანგარიშის წარდგენის წესი. ამრიგად, საჯარო სამსახურის წარმატებული რეფორმის პოლიტიკური უზრუნველყოფა ძალაუფლების ლეგალურობის პრობლემის პრინციპულ გადაწყვეტას უნდა ნიშნავდეს. პოლიტიკური ძალაუფლების ლეგალურობა სახელმწიფო აღმშენებლობის ცენტრალურ, უმთავრეს პრობლემად უნდა განიხილებოდეს, ხოლო მისი გადაწყვეტა, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, დღევანდელი დღის წესრიგში ქართული სახელმწიფოს წინაშე სამ ურთიერთდაკავშირებულ ამოცანას აყენებს, კერძოდ:

— მმართველობის სისტემის რაციონალურ დეკონცენტრაციადეცენტრალიზაციას;

— აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურულ რეორგანიზაციას;

— საჯარო დაწესებულებებისა და მოხელეების სახელმწიფოსა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების ტრანსფარენტული სისტემის შექმნას.

- მმართველობის სისტემის დეკონცენტრაცია-დეცენტრალიზაცია და საჯარო სამსახურის რეფორმა

მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაცია (ადგილობრივ თვითმმართველობათა ჩამოყალიბება) და მართვის დეკონცენტრაცია

(ცენტრიდან რეგიონალურ ორგანოებზე უფლებამოსილებათა დელეგირება) ის ურთიერთგანმაპირობებელი პროცესებია, რომელთაც საჯარო სამსახურის სისტემის რეფორმირებაში უდავოდ ცენტრალური მნიშვნელობა აქვს. როგორც უკვე არაერთგზის აღვნიშნეთ, რაციონალური ბიუროკრატიის ჩამოყალიბება, უპირველეს ყოვლისა, დაკავშირებულია როგორც საჯარო სამსახურების, ისე მოხელეების უფლებამოსილებათა და მათ გამგებლობაში გადაცემული საჯარო რესურსების მართვის მკაცრ რეგულირებასთან. ეს წარმოუდგენელი იქნება მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის კომპეტენციებისა და რესურსების ურთიერთგამიჯვნის კონსტიტუციური პრინციპის განხორციელების გარეშე. ქვეყნის სახელმწიფო-ტერიტორიული და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა საჯარო სამსახურებისა და მოხელეების თანამდებობრივ უფლებამოსილებათა განსაზღვრის უმთავრესი საფუძველია.

სამწუხაროდ, ქვეყნის სახელმწიფო-ტერიტორიული და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი დღემდე პრობლემურია, რაც სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებისა და საჯარო თანამდებობის პირის კომპეტენციების ურთიერთალრევის, ფაქტობრივი განუსაზღვრელობის და, აქედან გამომდინარე, დღევანდელ ბიუროკრატიაში პატრიმონალური ურთიერთობის ერთ-ერთი ძირითადი განმაპირობებელი ფაქტორია. სწორედ ამიტომ, რაციონალური ბიუროკრატიის, საჯარო სამსახურის რაციონალური სისტემის ჩამოყალიბება აუცილებლად გულისხმობს სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის კონსტიტუციურ გადაწყვეტას თუ არა, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის გატარებას მაინც.

უნდა აღინიშნოს, რომ ჯერჯერობით არ არსებობს სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის კონკრეტული მოდელის შესახებ ქვეყნის სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალას შორის ჩამოყალიბებული შეთანხმება, საბოლოოდ განსაზღვრული არ არის ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის დეცენტრალიზაციის) და რეგიონალური მმართველობის (მმართველობის დეკონცენტრაციის) განხორციელების ტერიტორიული საფუძველები. იმედია, ასეთი შეთანხმების გამოქვეყნებას ქვეყნის პარლამენტი ბოლოს და ბოლოს მოახერხებს და, რაც მთავარია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის ნებისმიერი კონცეფციის პირობებში გაზიარე-

ბული იქნება საჯარო სამსახურის რაციონალური სისტემის შექმნისათვის სავალდებულო შემდეგი პრინციპები:

ა) სახელმწიფოსა და მის ტერიტორიულ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კონსტიტუციური პრინციპი;

ბ) შესაბამისობის პრინციპი. მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაცია-დეკონცენტრაცია უნდა განხორციელდეს უფლებებისა და რესურსების ურთიერთშესაბამისობის პრინციპის დაცვით, რაც გულისხმობს მმართველობის (თვითმმართველობის) სხვადასხვა დონეს შორის უფლებამოსილებათა ამ ორგანოების გამგებლობაში გადაცემული რესურსების ადეკვატურად გადანაწილებას. აღსანიშნავია, რომ მმართველობის დეცენტრალიზაციის, ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების პროცესის შეფერხება მნიშვნელოვანწილად ამ პრინციპის უგულებელყოფით არის გამოწვეული. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ექსკლუზიური კომპეტენციების განხორციელება, უმეტეს შემთხვევაში, შეუძლებელია, ვინაიდან ამ ორგანოებს ან ხელი არ მიუწვდებათ შესაბამის რესურსებზე, ან წერილ თვითმმართველ ერთეულთა რესურსები (ტერიტორია, მოსახლეობა, საგადასახადო ბაზა, ადგილობრივი შემოსავლები, ეკონომიკური პოტენციალი და სხვ.) იმდენად შეზღუდულია, რომ არ იძლევა არათუ რაიმე მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი მომსახურების წარმოების, არამედ თვით თვითმმართველობის ორგანოების შენახვის შესაძლებლობასაც კი. ასეთ შემთხვევებში, შესაბამისი ადგილობრივი სამსახურები და არჩევითი თუ დანიშნული მოხელეები ვერ მოემსახურებიან საჯარო ინტერესებს და მხოლოდ ზედმეტ ტვირთად დააწეებიან საზოგადოებას, რომ აღარაფერი ვთქვათ თვითმმართველობის იდეის დისკრედიტაციაზე. შესაბამისობის პრინციპის თანამიმდევრული დაცვა შესაძლებელი გახდება მხოლოდ თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების გადასინჯვისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის გატარების შემთხვევაში;

გ) სუბსიდირების პრინციპი. მართვის დეცენტრალიზაცია-დეკონცენტრაციის განხორციელებას საფუძვლად უნდა დაედოს სუბსიდირების პრინციპი, რომელიც გულისხმობს უფლებამოსილების გადაცემას მოსახლეობასთან ყველაზე ახლო მდგომ, მაქსიმალურად ქვედა დონეებისათვის. რა თქმა უნდა, ამ პრინციპის განხორციელე-

ბა უნდა მოხდეს შესაბამისობის პრინციპის დაცვით. სახელმწიფო მმართველობის სფეროში ამ პრინციპის განხორციელება, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს სტრატეგიული და ოპერატიული ფუნქციების ურთიერთგამიჯვნას. ცენტრალური უწყებებისათვის მხოლოდ სტრატეგიული ფუნქციების მინიჭებას და ოპერატიული მართვის გადაცემას ქვედა დონებისათვის;

დ) საჯარო სამსახურის ერთიანობის პრინციპი. ამ პრინციპის დაცვა აუცილებელი იქნება ტერიტორიული მოწყობისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის ყველა შესაძლო მოდელის განხორციელების შემთხვევაში. მმართველობის დეკონცენტრაცია-დეცენტრალიზაცია არ უნდა ნიშნავდეს უარის თქმას საჯარო სამსახურის (მიუხედავად იმისა, იქნება ეს, ვთქვათ, სამთავრობო დაწესებულება, თუ ადგილობრივი სამსახური) მოწყობისა და მართვის საერთო-სახელმწიფო საფუძვლების ერთგვაროვნებაზე;

ე) საჯარო სამსახურების „ზედმეტი“ უფლებამოსილებისაგან გათავისუფლების პრინციპი. მმართველობის სისტემის დეკონცენტრაცია-დეცენტრალიზაცია უნდა გულისხმობდეს არა მხოლოდ მმართველობის სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეს შორის უფლებამოსილებათა და რესურსების ურთიერთგამიჯვნას, არამედ მმართველობის ორგანოებისა და საჯარო დაწესებულებების გათავისუფლებას იმგვარი ზედმეტი უფლება-შოვალეობებისაგან, რომელთა განხორციელებაც შესაძლებელია სამოქალაქო საზოგადოებისა და კერძო სექტორისათვის.

- **აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურული რეორგანიზაცია და საჯარო სამსახურის რეფორმა**

აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურული რეფორმირება საჯარო სამსახურის სისტემის გარდაქმნის ერთ-ერთი აუცილებელი პირობაა. აქ ვგულისხმობთ არა მხოლოდ ზემოთ განხილული მმართველობის დეკონცენტრაცია-დეკონცენტრაციის პროცესს, არამედ ცენტრალური აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუციურ წყობასაც. საქმე ის არის, რომ სამთავრობო დაწესებულებათა და, აქედან გამომდინარე, აღმასრულებელი ხელისუფლების საჯარო სამ-

სახურების, აგრეთვე თანამდებობის პირთა უფლებამოსილების რაციონალიზაცია ვერ განხორციელდება მთლიანად აღმასრულებელი ხელისუფლების რაციონალურად მოწყობილი სისტემის გარეშე.

მინისტრთა კაბინეტის შემოღების შემდგომ ძალზე მნიშვნელოვანი იქნება პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებათა და, შესაბამისი საჯარო დაწესებულებისა და თანამდებობის პირთა კომპეტენციების სფეროთა განსაზღვრა.

მნიშვნელოვნად უნდა შეიცვალოს სამთავრობო დაწესებულებათა სტრუქტურა. აუცილებელია თითოეულ სამინისტროსა თუ დეპარტამენტში ჩამოყალიბდეს მკაფიო და სტაბილური სამშაბლო ნუსხა და, რაც მათავარია, უნდა დაწესდეს მინისტრის მუდმივი მოადგილის თანამდებობა. ამ თანამდებობაზე პირი დაინიშნება არა მინისტრის უფლებამოსილების ვადით, არამედ უვადოდ. იგი იქნება არა პოლიტიკური თანამდებობის პირი, არამედ სამინისტროს (დეპარტამენტის) უმაღლესი თანამდებობის მოხელე, რაც შექმნის საკადრო სისტემის სტაბილურობის გარანტიას.

ნებისმიერ შემთხვევაში რაციონალური ბიუროკრატიის დაფუძნება დაკავშირებულია საჯარო სამსახურებისა და მოხელეების საქმიანობის კანონით ზუსტ და მკაფიო რეგლამენტირებასთან. სწორედ ეს უნდა იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურული რეფორმირების ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანიც.

- საჯარო დაწესებულებათა და მოხელეთა ანგარიშგაღებულებისა და კონტროლის სისტემა

საჯარო სამსახურის რეფორმირების ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი უნდა იყოს საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობის პირების საქმიანობის ტრანსფარენტულობისა და კონტროლის უზრუნველყოფა. ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს:

ა) საჯარო სამსახურების საფინანსო კონტროლის მწყობრი სისტემის შექმნას. საფინანსო კონტროლის სისტემა უნდა ეფუძნებოდეს შიდა უწყებრივი კონტროლის, დამოუკიდებელი აუდიტის და სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის მკაფიოდ განსაზღვრული სტრუქტურების მიერ დეტალურად დადგენილი პროცედურებით განხორ-

ციულებას და მოიცავდეს საფინანსო დარღვევათა პრევენციას, მიმდინარე საფინანსო კონტროლს და ფინანსურ რევიზიას. მისასაღმებელია, რომ სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის უწყება – კონტროლის პალატა ამჟამად უკვე არა პრეზიდენტის, არამედ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებებისათვის შემოღებულ იქნეს საჯარო სახსრების მიღება-გამოყენების საფინანსო სტანდარტი, რომელიც დაადგენს საჯარო სახსრების საფინანსო აღრიცხვიანობის, ანგარიშსწორების, ანგარიშგებისა და საფინანსო კონტროლის განხორციელების ნორმებს;

ბ) საჯარო ქონების მართვის სისტემის შექმნას. ასეთი ერთიანი სისტემა არ ჩამოყალიბებულა, რის გამოც არ არსებობს საჯარო ქონების მართვის (ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის) რაციონალური რეჟიმი, აქედან გამომდინარე, შეუძლებელია ამ ქონების დანიშნულებისამებრ გამოყენების კონტროლი. აუცილებელია საჯარო ქონების სხვადასხვა დანიშნულების შესაბამისად (მაგალითად: ეროვნული საგანძური; ქონება, რომელიც გამოიყენება საჯარო ხელისუფლების განხორციელებისათვის; ქონება, რომელიც გამოიყენება გარანტირებულ საზოგადოებრივ მომსახურებათა ან სტრატეგიული სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამებისა და პროექტების უზრუნველყოფისათვის; ქონება, რომელიც სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების მისაღებად გამოიყენება) დადგინდეს ამ ქონების კატეგორიები და თითოეული კატეგორიისათვის განისაზღვროს მართვის შესაბამისი რეჟიმი. აუცილებელია დადგინდეს სახელმწიფო სტანდარტები, რომლებიც მკაფიოდ და დეტალურად განსაზღვრავენ თითოეული კატეგორიის საჯარო ქონების მართვის კონტროლის, აგრეთვე ანგარიშგების განხორციელების ნორმებს;

გ) საჯარო სახსრებისა და ქონების მიღება-გამოყენებისათვის მოხელეთა პასუხისმგებლობის მკაფიოდ ჩამოყალიბებას. აუცილებელია საფინანსო ან ქონების გამოყენების სფეროში ჩადენილი დარღვევისათვის თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის მკაფიო რეგლამენტაცია.

## საჯარო სამსახურის სახელმწიფო საკადრო

### პოლიტიკა

ნებისმიერი სისტემის ფუნქციონირების ხარისხი დამოკიდებულია რიგ ფაქტორებზე, კერძოდ: სწორი ორგანიზაცია, ქვესისტემებს შორის ურთიერთკავშირი, უშუალო ხელმძღვანელობისა და სხვადასხვა დონის ერთეულთა მართვის ხარისხი, დამოკიდებულება გარე (პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სხვ.) პირობებთან, ფინანსური და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა. მაგრამ ყველა ამ ფაქტორზე მალლა დგას ორგანიზაციის საკადრო შემადგენლობის საკითხი. კადრების სისუსტის შემთხვევაში, ყველა დანარჩენი ფაქტორის არსებობის დროსაც კი, შეუძლებელი ხდება სტრუქტურის ეფექტიანი საქმიანობა, ძლიერ საკადრო შემადგენლობას კი შეუძლია გაანეიტრალოს ცალკეულ ფაქტორთა უკმარისობა. „ცუდი კანონებითა და კარგი ჩინოვნიკებით შესაძლებელია მართვა“ (ოტო ბისმარკი). სწორედ ამიტომ უკავია საკადრო პოლიტიკას ცენტრალური ადგილი ნებისმიერ ორგანიზაციულ სტრუქტურაში. მით უმეტეს, განუზომლად დიდია მისი მნიშვნელობა სახელმწიფო და საჯარო ხელისუფლების განხორციელების დროს.

თავისთავად, საკადრო პოლიტიკა არის იმ პრინციპთა ერთობლიობა, რომლებიც განსაზღვრავენ პერსონალის შერჩევას და მათი საქმიანობის შეფასებას (კარიერა, წახალისება, პასუხისმგებლობა). საჯარო სამსახურის წინაშე არსებული პრობლემების ანალიზის დროს, უპირველეს ყოვლისა, თვალშისაცემია კადრების მართვის არსებული მანკიერი სისტემა. საკადრო პოლიტიკის სწორედ ეს სისტემაა ის უმთავრესი უარყოფითი მემკვიდრეობა, რომლისაგანაც გათავისუფლების გარეშე შეუძლებელი იქნება ბიუროკრატიის რაციონალურ მოდელზე გადასვლა. სოციალურ-პოლიტიკურმა და ეკონომიკის სისტემის ცვლილებებმა შეცვალეს არა მარტო საჯარო ხელისუფლების განხორციელებისა და საჯარო დაწესებულებათა, არამედ საჯარო მოსამსახურეთა ფუნქციები და საქმიანობის ხასიათი, რომელთა უზრუნველყოფაც შესაძლებელია მხოლოდ კადრების სწორი მართვითა და შესაბამისი ეფექტიანი საკადრო პოლიტიკის ჩამოყალიბება-განხორციელებით.

საკადრო პოლიტიკამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო სამსახურ-

ში მაღალპროფესიული კადრების მოზიდვა და შენარჩუნება; საკადრო ვერტიკალის ჩამოყალიბება. კადრების სწავლების, შერჩევისა და სამსახურებრივი წინსვლის საფუძველი უნდა გახდეს პროფესიული ღირსება. შესაბამისად, სახელმწიფო საკადრო პოლიტიკა უნდა გულისხმობდეს:

ა) საკადრო ვერტიკალის სამსახურის ჩამოყალიბებას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს:

– საჯარო სამსახურში კონკურსებისა და ატესტაციების ჩატარება;

– საჯარო თანამდებობებთან კატეგორიებისათვის საკვალიფიკაციო და დამატებითი მოთხოვნების დადგენა;

– აღმინისტრაციული დავების განხილვა და გადაწყვეტა;

– დისციპლინური საქმეების განხილვა;

– საჯარო დაწესებულებათა კადრების სამსახურების კოორდინაცია და ხელმძღვანელობა;

ბ) დამოუკიდებელი საატესტაციო, საკონკურსო, სააპელაციო და სამსახურებრივი ეთიკის კომისიების ჩამოყალიბებას;

გ) ატესტაციის ფორმებისა და ვადების განსაზღვრას, ატესტაციის შედეგების სავალდებულოობის უზრუნველყოფას; ატესტაციის შედეგების საფუძველზე კარიერის გავლას; ატესტაციის შედეგების მონაცემთა ბანკის შექმნას;

დ) საჯარო სამსახურში მოხელის მხოლოდ კონკურსის საფუძველზე მიღებას; კონკურსის ჩატარების წესების რეგლამენტაციას;

ე) დამხმარე და შტატგარეშე საჯარო მოსამსახურეთა სტატუსის განსაზღვრას;

ვ) საჯარო სამსახურის კადრების პროგრამულ-მიზნობრივ დაგეგმარებას;

ზ) საჯარო დაწესებულების მომსახურებას კომერციულ საფუძველზე და ამ დაწესებულების ცალკეული ნაწილის დამოუკიდებელ სამეურნეო სუბიექტად გარდაქმნას;

თ) სამსახურებრივი დავის გადაწყვეტისა და გასაჩივრების პროცედურათა დადგენას;

ი) პოლიტიკურ და „კარიერულ“ თანამდებობათა გამიჯვნის პრინციპის დაცვასა და მის განხორციელებას;

კ) საჯარო მოსამსახურეთა კადრების მომზადების კონკურენ-



ტული და უწყებებისაგან დამოუკიდებელი სისტემის შექმნას;

ლ) საჯარო მოხელეთა მომზადების სახელმწიფო დაკვეთის დაბალანსებული სისტემის ფორმირებას;

მ) საჯარო მოხელეთა მომზადებასა და გადამზადებაზე სახელმწიფო დაკვეთის კონკურსის წესით შესრულებას;

ნ) წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრებისათვის კვალიფიკაციის ამაღლების სპეციალური სისტემის ჩამოყალიბებას;

ო) საჯარო მოხელეთათვის პერიოდულად კვალიფიკაციის ამაღლების ვალდებულებას; საჯარო სამსახურში მიღებისა და დაწინაურებისას კვალიფიკაციის ამაღლების კურსების გავლის გათვალისწინებას;

პ) საჯარო სამსახურის სპეციალიზაციის სასწავლო პროგრამების სახელმწიფო სტანდარტის დადგენას;

ჟ) საჯარო სამსახურის სამეცნიერო-კვლევითი სამუშაოების შესასრულებლად სპეციალური ფონდების შექმნას;

რ) საკადრო პოლიტიკაში მიმდინარე პროცესებით მოსახლეობის პერიოდულ ინფორმირებას.

ზემოაღნიშნული ამოცანების გადასაწყვეტად სახელმწიფო საკადრო პოლიტიკის განსაზღვრისას შეიძლება გამოვიყენოთ ოთხი ძირითადი მიმართულება:

– კადრების შერჩევა-მიღება;

– საჯარო მოსამსახურეთა საქმიანობის შეფასება და კარიერა;

– საჯარო მოსამსახურეთა სწავლება და კვალიფიკაციის ამაღლება;

– საჯარო მოსამსახურეთა შესახებ ინფორმაციის აღრიცხვის, შენახვის და გამოყენების სისტემისა და საკადრო რეზერვის საინფორმაციო ბანკის შექმნა.

• **საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევა-მიღების სისტემა**

საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევისა და მიღების რაციონალური სისტემის ჩამოყალიბებამ უნდა მოახდინოს კლანურ-ნომენკლატურული ბიუროკრატიის არსებობის ერთ-ერთი უმთავრესი საფუძვლის შეცვლა და უზრუნველყოს საჯარო დაწესებულებებში კომპეტენტური პირების მიღება. ობიექტურ საფუძვლებზე დამყარებუ-

ლი კადრების შერჩევა-მიღების სისტემა არის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის შესახებ მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლების განხორციელების უმთავრესი ფაქტორი. ამავდროულად, ეს სისტემა იძლევა მოსამსახურეთა მხრიდან ახალი ტექნოლოგიებისა და რეფორმებისადმი არა მხოლოდ ადაპტირების, არამედ მათი რეალური განხორციელების საშუალებას; აამაღლებს ორგანიზაციულ კულტურას და საჯარო სამსახურის ავტორიტეტს; უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობას და მის კავშირს საზოგადოებასთან.

საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევისა და მიღების პრინციპულად ახალი და რაციონალური სისტემის ჩამოყალიბება მოიცავს როგორც ინსტიტუციური, ისე საკანონმდებლო საკითხების გადაწყვეტას.

ინსტიტუციური ღონისძიებების მხრივ კადრების შერჩევისა და მიღების სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება, შერჩევა-მიღების ობიექტურობა და სამართლიანობა დაკავშირებულია საკადრო სამსახურის ერთიანი ვერტიკალის ჩამოყალიბებასთან. უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია შეიქმნას სპეციალური და ხელისუფლების ყველა შტოსაგან დამოუკიდებელი ინსტანცია, რომელთანაც ვერტიკალურ დაქვემდებარებაში იქნება ყველა საჯარო დაწესებულების კადრების სამსახური. ამ ინსტანციამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო სამსახურში ერთიანი საკადრო პოლიტიკის გატარება; კოორდინაცია და ზედამხედველობა გაუწიოს საჯარო დაწესებულებებში კადრების შერჩევისა და მიღების პროცესს; განსაზღვროს საჯარო სამსახურში კონკურსებისა და ატესტაციების ჩატარების წესები, ფორმები და ვადები; განახორციელოს კონკურსებისა და ატესტაციის ჩატარების პროცედურებისა და ობიექტურობის დაცვის კონტროლი; დაადგინოს საჯარო თანამდებობებათა კატეგორიებისათვის საკვალიფიკაციო და დამატებითი მოთხოვნები; განიხილოს და გადაწყვიტოს ადმინისტრაციული დავა; მიიღოს გადაწყვეტილება დისციპლინური საქმეების შესახებ.

საკადრო პოლიტიკის განხორციელებისათვის პასუხისმგებელი და მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური სტრუქტურის ფორმირებასთან ერთად აუცილებელია კანონით მოხდეს:

ა) საჯარო სამსახურში ვაკანტურ თანამდებობაზე პირის მხოლოდ კონკურსის წესით მიღების მოთხოვნის დაწესება;

ბ) საჯარო თანამდებობათა კონკრეტული კატეგორიებისათვის საკვალიფიკაციო და დამატებითი მოთხოვნების ზუსტი განსაზღვრა;

გ) საკონკურსო და საატესტაციო კომისიების ურთიერთგამიჯვნა. კონკურსის ჩატარება უნდა დაევალოს დამოუკიდებელ საკონკურსო კომისიას, რომელსაც შექმნის არა დაწესებულების ხელმძღვანელი, არამედ საჯარო სამსახურში სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებისათვის პასუხისმგებელი ინსტანცია;

დ) კონკურსის ჩატარების დაწვრილებითი პირობების და წესების დადგენა. განისაზღვროს კონკურსის ფორმა. კონკურსი უნდა გაიმართოს მისაღები (საკონკურსო) გამოცდების, გასაუბრებისა და ტესტირების ფორმით. უნდა განისაზღვროს კონკურსის შედეგების გასაჩივრების წესი და ვადები. კანონით უნდა დადგინდეს, რომ კონკურსში გამარჯვებული პირი, მიუხედავად დაწესებულების ხელმძღვანელის მოსაზრებისა, უნდა ექვემდებარებოდეს სავალდებულო დანიშვნას;

ე) ღია (რომელშიც მონაწილეობის უფლება აქვს ყველა მოქალაქეს) და დახურული (რომელშიც მონაწილეობს მხოლოდ შესაბამისი დაწესებულების ან შესაბამის სფეროში მომუშავე მოხელე) კონკურსების ჩატარების შესაძლებლობების დადგენა.

**• საჯარო მოსამსახურეთა საქმიანობის შეფასებისა და კარიერის სისტემა**

საჯარო მოსამსახურეთა საქმიანობის შეფასების პერმანენტულობა, შეფასების ობიექტურობა და შეფასების შედეგების მოსამსახურის კარიერაზე პირდაპირი ზემოქმედება არის საჯარო სამსახურის ეფექტიანი მუშაობის, მისი ავტორიტეტის და კომპეტენტურობის ერთ-ერთი მთავარი პირობა. მოხელეთა საქმიანობის შეფასების ეფექტიანი სისტემა იძლევა კადრების მართვის სფეროში სწორი გადაწყვეტილების მიღების საშუალებას, ხელს უწყობს და უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში შემოქმედებითი ატმოსფეროს შექმნას, ნდობას და მოტივაციას უკეთესი მუშაობისათვის. ამ სისტემის შექმნა უზრუნველყოფს საჯარო მოსამსახურეთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შესაფერისი ანაზღაურების მიღების, თანამდებობრივი თუ საკლასო ჩინით დაწინაურების, პროფესიონალიზმის

სრულყოფის, შრომითი ურთიერთობის კარმონიზაციის და სხვა უფლებების განხორციელებას.

საჯარო სამსახურში კარიერული სისტემის შექმნამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო მოხელეთა კორპუსის სტაბილურობა და, რაც დღევანდელ პირობებში არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ხელისუფლების მიერ გატარებული ღონისძიებებისადმი საჯარო მოხელეთა ლოიალური დამოკიდებულება. ამ სისტემის ჩამოყალიბება საშუალებას მისცემს და ხელს შეუწყობს საჯარო მოხელეს სრულად გამოავლინოს პროფესიონალიზმი, მაქსიმალურად გამოიყენოს ცოდნა და გამოცდილება, რის საფუძველზეც მიიღებს უფრო მაღალ საკლასო ჩინს და წინ წაიწვეს სამსახურებრივ კიბეზე.

შეფასებისა და კარიერის სისტემა უნდა დაეყრდნოს ორ უმთავრეს პრინციპს:

ა) ობიექტურობის პრინციპი - საქმიანობის შეფასებისა თუ საკლასო ჩინის მინიჭების პროცედურები უნდა იყოს სამართლიანი. საქმიანობის შეფასებას თუ საკლასო ჩინის მინიჭებას საფუძველად უნდა დაედოს არა საჯარო მოსამსახურის პიროვნება, არამედ ისეთი ინფორმაცია, რომელიც ექვემდებარება შემოწმებასა და გადამოწმებას;

ბ) ტრანსფარენტულობის პრინციპი - საქმიანობის შეფასების თუ საკლასო ჩინის მინიჭების პროცედურები, მეთოდები და კრიტერიუმები უნდა იყოს ზუსტად ფორმულირებული, ცნობილი და გასაგები ყველა საჯარო მოსამსახურისათვის. პირს, რომელიც არ ეთანხმება შეფასების შედეგს, უფლება უნდა ჰქონდეს მოითხოვოს ამ შედეგების გადამოწმება და მიიღოს შესაბამისი განმარტება.

საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის შეფასება უნდა მოხდეს ზუსტი, გაზომვადი და განსაზღვრული კრიტერიუმების მიხედვით. თითოეული თანამდებობისა და საკლასო ჩინისათვის უნდა იქნეს დადგენილი სპეციალური სტანდარტი, რითიც მოხდება საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის შეფასება.

შეფასებას უნდა ჰქონდეს სავალდებულო ძალა, რათა იქნეს მიღებული გადაწყვეტილება საჯარო მოსამსახურის დაწინაურების, თუ დაქვეითების, საკლასო ჩინის მინიჭების, თანამდებობრივი სარგოს გაზრდის, კვალიფიკაციის ამაღლების, სპეციალური კურსის გაკლის, სხვა სახის წახალისების, თუ დისციპლინური სახდელის დადებისათვის.

საჯარო მოსამსახურეთა საქმიანობის შეფასების ობიექტური და ეფექტიანი სისტემის შესაქმნელად საჭიროა:

ა) ატესტაციის ჩატარების სავალდებულო ვადა შეეცირდეს 1-1,5 წლამდე. კანონმდებლობით წინასწარ უნდა იქნეს დეტალურად განსაზღვრული ატესტაციის ჩატარების წესი, ფორმა და პირობები. მოსამსახურეს, რომელიც არ ეთანხმება საატესტაციო კომისიის გადაწყვეტილებას, უფლება უნდა ჰქონდეს გაასაჩივროს კომისიის გადაწყვეტილება საჯარო სამსახურში სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებისათვის პასუხისმგებელ ინსტანციაში და მოითხოვოს დამოუკიდებელი საატესტაციო კომისიის მიერ მისთვის განმეორებითი ატესტაცია;

ბ) შემოღებული უნდა იქნეს მოსამსახურის სამსახურებრივი საქმიანობის შეფასების ბარათი, სადაც მოსამსახურის უშუალო ხელმძღვანელი პერიოდულად (ყოველთვიურად, ყოველკვარტალურად) შეიტანს მოსამსახურის მიერ საატესტაციო პერიოდში გაწეული საქმიანობის აღწერას და შესაბამის შეფასებას (შესრულებული სამუშაოები, მათი სტატისტიკური მაჩვენებლები, პიროვნული მახასიათებლები და სხვ.). მოსამსახურეს უფლება უნდა ჰქონდეს გაეცნოს თავისი საქმიანობის შეფასების ბარათს და გაასაჩივროს ბარათში შეტანილი მონაცემები;

გ) თითოეული თანამდებობისა და საკლასო ჩინისათვის დადგინდეს სპეციალური სტანდარტი;

დ) კანონით ყველა თანამდებობისათვის უნდა დაწესდეს შესაბამისი საკლასო ჩინი. მოხელეთა საკლასო ჩინისათვის უნდა შემუშავდეს და დაწესდეს შესაბამისი სტანდარტი, საკვალიფიკაციო მოთხოვნა და ნორმა;

ე) კანონით ზუსტად უნდა იქნეს რეგლამენტირებული რა შემთხვევაში რა სახის წამახალისებელი ღონისძიება იქნება გატარებული და, რაც მთავარია, კანონით უნდა დადგინდეს, რომ წახალისება არის ხელმძღვანელის არა უფლება, არამედ მოვალეობა, რომ ღირსეული თანამშრომლის დაუფასებლობა ისეთივე სამსახურებრივი გადაცდომაა, როგორც ხელმძღვანელის მიერ დაკისრებულ მოვალეობათა არაჯეროვანი შესრულება;

ვ) კანონით ზუსტად უნდა დადგინდეს გადაცდომის სახეები და თითოეული სახისათვის შეფარდებული დისციპლინური სასჯელი. დისციპლინური სასჯელების განსაზღვრისას აუცილებელია

გაზიარებულ იქნეს მსოფლიოს დემოკრატიული ქვეყნების გამოცდილება. ამ ქვეყნებში დისციპლინური სასჯელების ფართო სპექტრი მიმართულია საჯარო მოსამსახურის ქონებრივი და სამსახურებრივი ინტერესებისადმი. მაგალითად, საფრანგეთში კანონმდებლობა ჩინოვნიკებისათვის ითვალისწინებს ოთხ ჯგუფად დაყოფილ ცხრა დისციპლინურ სასჯელს: გაფრთხილება, საყვედური, დასაწინაურებელთა სიიდან ამოღება და 5 დღემდე ვადით სამუშაოდან გადაყენება, საკლასო ჩინით ჩამოქვეითება და 6-დან 15 დღემდე ვადით სამუშაოდან გადაყენება, რანგის შემცირება და სამუშაოდან გადაყენება 16 დღიდან 6 თვემდე, პენსიაზე გადაყვანა. გერმანიაში გათვალისწინებულია 7 სახის დისციპლინური სასჯელი: საყვედური, ფულადი ჯარიმა, სახელფასო განაკვეთის შემცირება, თანამდებობიდან ჩამოქვეითება, სამსახურიდან დათხოვნა, საპენსიო უზრუნველყოფის შემცირება, საპენსიო უზრუნველყოფაზე უარის თქმა;

ზ) დისციპლინური სასჯელების გრადაციასთან ერთად უნდა იქნეს რეგლამენტირებული დისციპლინური წარმოება. კანონით უნდა განისაზღვროს თუ რომელი ორგანო ან თანამდებობის პირია უფლებამოსილი დაადოს მოსამსახურეს ესა თუ ის დისციპლინური სასჯელი. დაწესებულების ხელმძღვანელი უფლებამოსილი უნდა იყოს მოსამსახურის მიმართ გამოიყენოს მხოლოდ მსუბუქი ხასიათის სასჯელი, როგორცაა, შენიშვნა, არა უმეტეს 10 დღით სამსახურებრივი მოვალეობისაგან ჩამოშორება ხელფასის გაცემის შეჩერებით, არა უმეტეს 10 სამუშაო დღის ხელფასის დაკავება. რაც შეეხება უფრო სერიოზულ დისციპლინურ სასჯელს, მათ შორის სამსახურიდან დათხოვნას, ამის შესახებ გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს საჯარო სამსახურში სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებისათვის პასუხისმგებელი ინსტანცია;

თ) საჯარო მოხელეს უფლება უნდა ჰქონდეს გაასაჩივროს დისციპლინური სასჯელი და მოითხოვოს სამსახურებრივი მოკვლევა. კანონმდებლობით უნდა იქნეს დადგენილი სამსახურებრივი მოკვლევის პროცედურები და წესები.

კარიერული სისტემის ჩამოსაყალიბებლად კანონით უნდა იქნეს დადგენილი ე.წ. „პირამიდის“ პრინციპი, რომლის დროსაც დაწესებულებაში მოსამსახურის მიღება ხდება მხოლოდ „პირამიდის საფუძველში“, ხოლო შემდეგ, დაწესებულების თანამშრომელი სამსახურებრივი საფეხურების მიხედვით დაწინაურდება. შემოღებული უნდა

იქნეს ე.წ. დებიუტანტის ინსტიტუტი. პირი, რომელიც პირველად შედის საჯარო სამსახურში უნდა იღებდეს არა საჯარო მოხელის, არამედ დებიუტანტის სტატუსს. დებიუტანტად ყოფნის ვადა უნდა იყოს ერთი წელი. ამ ვადის გასვლის შემდეგ დებიუტანტი ატესტაციის საფუძველზე, დადებითი შედეგების მიღების შემთხვევაში, უნდა იღებდეს საჯარო მოხელის დაწყებით საკლასო ჩინს, საიდანაც უნდა დაიწყოს მისი პროფესიული კარიერა. შემდგომი საკლასო ჩინის მომატება და კარიერული წინსვლა უნდა დაემყაროს მხოლოდ მისი საქმიანობის ყოველწლიურ შეფასებას. ამავდროულად საჭირო იქნება კანონით მოხდეს არსებული რანგებისა და საკლასო ჩინების რაოდენობრივი გაზრდა.

- **საჯარო მოსამსახურეთა სწავლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემა**

საჯარო მოსამსახურეთა სწავლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემის ფორმირებამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო მომსახურების ხარისხის ამაღლება, კადრების ეფექტიანი გამოყენება, მაღალი პროფესიული მიღწევები და კადრების დენადობის შემცირება. ამ სისტემის აგების ძირითადი პრინციპები უნდა იყოს:

ა) გარანტიის პრინციპი. ყველა მოქალაქეს უნდა მიეცეს საჯარო სამსახურში დებიუტანტისათვის საჭირო ცოდნის მინიმუმის სახელმწიფო ხარჯზე მიღების საშუალება; ყველა საჯარო მოხელეს უფლება უნდა ჰქონდეს სახელმწიფო ხარჯზე გაიაროს წელიწადში 40 საათი სპეციალური კურსი კვალიფიკაციის ასამაღლებლად;

ბ) საჭიროებაზე ორიენტაციის პრინციპი. სწავლების მეთოდიკა და სასწავლო პროგრამები ორიენტირებული უნდა იყოს და ზუსტად პასუხობდეს საჯარო მოხელის ინდივიდუალურ მოთხოვნებს და არ ატარებდეს ზოგად ხასიათს;

გ) არჩევითობის პრინციპი. უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს სასწავლო დაწესებულებებს შორის კონკურენტული გარემოს შექმნა. საჯარო დაწესებულებას თუ საჯარო მოხელეს საშუალება უნდა მიეცეს თავად აირჩიოს ის სასწავლო დაწესებულება, რომელიც შესთავაზებს მისთვის ყველაზე მისაღებ სასწავლო პროგრამას, სწავლების პირობასა და სწავლების ფასს; .

დ) გამჭვირვალობის პრინციპი. სწავლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების პროცედურები, პირობები და წესები უნდა იყოს ზუსტად ფორმულირებული, ცნობილი და გასაგები ყველა საჯარო მოხელისათვის.

საჯარო მოსამსახურეთა სწავლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემის ფორმირებისათვის უნდა შეიქმნას საჯარო მოხელეთა სწავლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების მაკოორდინირებელი რგოლი, რომლის ფუნქცია იქნება:

– შეისწავლოს რა გარკვეული კვალიფიკაციის მოხელეზეა მოთხოვნა;

– მოთხოვნებიდან გამომდინარე განსაზღვროს საჯარო მოხელეთა სწავლების სახელმწიფო დაკვეთები;

– გამოაცხადოს და ჩაატაროს ტენდერი სახელმწიფო დაკვეთაზე სასწავლო დაწესებულებებს შორის;

– განსაზღვროს იმ მოხელეთა კონტინგენტი, რომლებიც გაივლიან სწავლებას; შეიმუშაოს მათი სასწავლებლად გაგზავნის გრაფიკი და განახორციელოს სწავლების პროცესის კონტროლი;

– შეაფასოს სწავლების ეფექტიანობა და შედეგები;

– დაამტკიცოს საჯარო მოსამსახურეთა სწავლების საერთო საგანმანათლებლო სტანდარტები, სასწავლო პროგრამები და კვალიფიკაციის შეფასების სამეცნიერო მეთოდიკა.

ამავდროულად, ხელი უნდა შეეწყოს სპეციალური სასწავლო დაწესებულებების ჩამოყალიბება-საქმიანობას, სადაც როგორც მოხელეს, ისე ყველა დაინტერესებულ პირს მიეცემა საშუალება გაიაროს დამატებითი სპეციალური მომზადება საჯარო სამსახურში ამა თუ იმ თანამდებობის დასაკავებლად.

კანონით უნდა იქნეს განსაზღვრული როგორც საკადრო რეზერვში პირის ჩარიცხვის პირობები, ისე საკადრო რეზერვში ჩარიცხული პირის საჯარო სამსახურში მიღების გარანტიები.

- საჯარო მოსამსახურეთა შესახებ ინფორმაციის აღრიცხვის, შენახვა-გამოყენების სისტემისა და საკადრო რეზერვის საინფორმაციო ბანკის შექმნა

საჯარო მოსამსახურეთა შესახებ ინფორმაციის აღრიცხვის, შენახვა-გამოყენების სისტემის და საკადრო რეზერვის საინფორმა-



ციო ბანკის შექმნამ უნდა მისცეს საჯარო დაწესებულებას საშუალება ოპერატიულად მიიღოს მართვის პროცესებისათვის საჭირო ინფორმაცია, გააიოლოს ვაკანტურ თანამდებობაზე კანდიდატთა შერჩევის პროცესი, უზრუნველყოს კადრების მართვა და კვალიფიკაციის ამაღლების პროცესის დაგეგმვა, საკადრო გადაადგილებათა პროცესის რეგულირება, საკადრო რეზერვების რეალური გამოყენება და საკადრო პოლიტიკაში მიმდინარე პროცესებზე ადეკვატური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.

საინფორმაციო სისტემის შექმნა უნდა დაეყრდნოს:

ა) უტყუარობის პრინციპს. საინფორმაციო ბანკში შეტანილი უნდა იქნეს მხოლოდ გადამოწმებული მონაცემები;

ბ) კონფიდენციალობის პრინციპს. ყველა საჯარო მოხელისათვის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საინფორმაციო ბანკში შეტანილი მისი პირადი ინფორმაციის კონფიდენციალობის დაცვა; საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელმა საკადრო სამსახურიდან უნდა გამოყოს პირი, რომელიც შეადგენს დაწესებულების თანამშრომელთა პირად საქმეებს და პასუხისმგებელი იქნება ამ ინფორმაციის საინფორმაციო ბანკში განთავსებისათვის;

გ) საჯაროობის პრინციპს. საინფორმაციო ბანკში შეტანილი კანონით დაშვებული მონაცემები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა დაინტერესებული პირისათვის.

## **საჯარო სამსახურის სოციალურ-ეკონომიკური უზრუნველყოფა**

საჯარო სამსახურში მოხელის სოციალურ-ეკონომიკური უზრუნველყოფა უნდა იცავდეს საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის პრესტიჟს, უზრუნველყოფდეს მის ღირსეულ არსებობას, შრომის ბაზარზე კონკურენტუნარიანობას და ქმნიდეს მოსამსახურის მიერ უკეთესი მუშაობისათვის სათანადო მატერიალურ მოტივაციას. ამ მიზნით, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია კანონით გარანტირებული ღირსეული ხელფასი საჯარო მოსამსახურის შრომის ასანაზღაურებლად. მოხელის მინიმალური ხელფასი არ შეიძლება იყოს საარსებო მინიმუმზე ნაკლები. უნდა მოხდეს საჯარო მოსამსახურის შრომის არა მხოლოდ მორალური, არამედ მატერიალური წახალისების სისტემის სრულყოფა. საჯარო მოხელის, კერძო სტრუქტურისაგან

განსხვავებული შედარებით ნაკლები ანაზღაურება და კანონით დაწესებული შეზღუდვები უნდა იქნეს სრულად კომპენსირებული შეღავათებით, სტაბილური მატერიალური პირობებით, საპენსიო და სხვა სოციალური უზრუნველყოფის სპეციალური სისტემით. საჯარო მოსამსახურეთა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის უზრუნველყოფა გულისხმობს:

ა) მოსამსახურისათვის შრომის ღირსეული ანაზღაურების გარანტიისა და მატერიალური სტიმულების შექმნას საჯარო მოსამსახურის მიერ მოსამსახურებრივი მოვალეობის ჯეროვანი შესრულებისათვის;

ბ) საჯარო მოსამსახურეთა საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის შექმნას, რომელიც უზრუნველყოფს დამსახურების შესაბამის პენსიას;

გ) საჯარო მოსამსახურეთა სოციალური დაცვის სისტემის ფორმირებას; საჯარო მოსამსახურეთა კანონით დადგენილ შეზღუდვათა სრულყოფილად კომპენსაციას;

დ) საჯარო დაწესებულების პროგრამულ-მიზნობრივ დაგეგმარებასა და დაფინანსებას; საფინანსო ნორმატივების, ინდიკატორების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების დეტალური საბალანსო მეთოდების და საფინანსო-საბიუჯეტო კონტროლის დანერგვას;

ე) საჯარო დაწესებულებათა მომსახურებას კომერციულ და საკონკურსო საფუძველზე, შესაბამისად, საჯარო დაწესებულების ცალკეულ ნაწილთა დამოუკიდებელ სამეურნეო სუბიექტებად გარდაქმნას.

## **საჯარო სამსახურის რეფორმირების**

### **საკანონმდებლო ბაზა**

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო სამსახურის, როგორც ერთიანი სისტემის, გამართული ფუნქციონირება და კანონით აღიარებული პრინციპების პრაქტიკულად განხორციელება. ამ მიზნით აუცილებელია:

ა) მიღებულ იქნეს „საჯარო სამსახურის კოდექსი“; რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საჯარო დაწესებულებათა და საჯარო მოსამ-

სახურეთა სისტემის ერთიანობის საკითხი; განსაზღვროს როგორც პოლიტიკური, ისე სხვა საჯარო ფუნქციების მქონე დაწესებულების მოწყობის საერთო პრინციპები; შეავსოს და თავი მოუყაროს ყველა იმ ნორმატიულ აქტს, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურეთა სამსახურში მიღების, სამსახურის გავლის, სოციალური და სამართლებრივი გარანტიების პრინციპებსა და წესებს;

ბ) შეიქმნას ისეთი სამართლებრივი რეჟიმი, რომელიც, ერთი მხრივ, განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმებს, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს საჯარო მოსამსახურეთა დაცვას ხელმძღვანელთა მხრიდან თვითნებობის, ზეწოლისა და არაკომპეტენტურობისაგან;

გ) მოხდეს საჯარო სამსახურის საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად არსებული საკანონმდებლო ბაზის განმტკიცება და მოქმედი ნორმების განხორციელების ეფექტიანი მექანიზმების დამკვიდრება;

დ) კომპეტენციათა დუბლირების თავიდან აცილების მიზნით მოხდეს საჯარო დაწესებულებებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის ზუსტი რეგლამენტირება;

ე) გაიმიჯნოს პოლიტიკურ და „კარიერულ“ თანამდებობათა სამართლებრივი სტატუსი, დადგინდეს პოლიტიკურ თანამდებობის პირთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები;

ვ) დაიხვეწოს ადმინისტრაციული საქმიანობის პროცედურები.

## დასკვნა

საქართველოს სახელმწიფოს დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან დღემდე განვლილმა პერიოდმა აშკარად წარმოაჩინა ქვეყნის მეტად სავალალო მდგომარეობა და „არშემდგარი სახელმწიფოს“ თვალნათელი სიმპტომები. სახელმწიფოს ცნების კლასიკურ განმარტებას თუ გავიხსენებთ (სახელმწიფოს ტერიტორიის, მოსახლეობისა და ხელისუფლების ორგანოთა (საჯარო სამსახური) ერთობლიობა) და მას მივუსადაგებთ საქართველოს მდგომარეობას (ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა, სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოუყალიბებლობა, საჯარო სამსახურის პრაქტიკულად არარსებობა) ცალსახა გახდება დასკვნა სახელმწიფოს ღრმა კრიზისული მდგომარეობის შესახებ.

ამ კრიზისიდან გამოყვანის დაპირებით ქვეყანამ გადაიტანა სამოქალაქო ომიც, სხვადასხვა სახის გამოუცხადებელი და გამოცხადებული „რევოლუცია“, „გარდამავალი პერიოდები“, „რეფორმები“ და „რევანშები“, სამწუხაროდ, ყოველი ასეთი შემობრუნების, ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ ხდება იგივე შეცდომების გამეორება, იმავე გზის გავლა, რაც თანდათანობით უფრო კომიკური სახით, მაგრამ ერთი და იგივე შედეგით მთავრდება, ხოლო შემდეგ ყველაფერი ისევ თავიდან მეორდება. ამ მანკიერი წრიდან გამოსავალი საჯარო სამსახურის პრინციპულ და რეალურ რეფორმირებაზეა დამოკიდებული. საჯარო სამსახურის რეფორმა რაციონალური ბიუროკრატიის პრინციპების განხორციელებას გულისხმობს და იგი არ შეიძლება განისაზღვროს კადრების მექანიკური ცვლით. უფრო მეტიც, საჯარო მოხელეთა ერთი ხელის მოსმით შეცვლა არა მარტო კიდევ უფრო დაბლა დასწევს მოხელეთა საერთო კომპეტენტურობასა და პროფესიონალიზმს, არამედ გამოიწვევს მოხელეთა კორპუსის (და მთლიანად საზოგადოების) კიდევ უფრო მძაფრ პოლიტიზირებას. ეს გზა ქვეყანამ ერთი და იგივე სავალალო შედეგით უკვე რამდენჯერმე გაიარა. თანამედროვე პირობებში ქვეყანაში არსებული კრიზისული მდგომარეობის გამო კლანურ-ნომენკლატურულ სისტემაზე აგებული ბიუროკრატია უძლურია დაიცვას არა მარტო საკუთარი კლანი, არამედ საკუთარი თავიც. მით უმეტეს შეუძლებელია ასეთ სისტემაზე დამყარებული საჯარო სამსახურით

სახელმწიფოს შენება. კლანურ-პარტიულ-ნომენკლატურული ბიუროკრატიული სისტემის შეცვლის გარეშე ნებისმიერი წამოწყება განწირულია დასაღუპად. საბჭოური წყობიდან შემორჩენილი ეს მანკიერი ფორმა არის ერთ-ერთი უმთავრესი ბარიერი განვითარების გზაზე. საბაზრო ეკონომიკისა და დემოკრატიულ ღირებულებათა ელემენტების დამკვიდრებამ საფუძველი გამოაცალა ასეთი სახის ბიუროკრატიის არსებობას. ამიტომაც თუ სხვადასხვა ეპოქაში (თუნდაც გასული საუკუნის 30-70-იან წლებში) ნომენკლატურა სახელმწიფოს განვითარების თუ არა, არსებობის შენარჩუნების საფუძველს მაინც ქმნიდა, დღეს ბიუროკრატიის ამ ფორმამ მიიღო საჯარო სამსახურის კარიკატურის სახე. საჯარო სამსახური სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების უმთავრესი ინსტრუმენტი. სწორედ მასზეა დამოკიდებული ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა განხორციელების შესაძლებლობა. საჯარო სამსახურის ქმედუნარიანობის გარეშე არათუ ამ გადაწყვეტილებათა განხორციელება, თვით სახელმწიფოს არსებობაც ეჭვის ქვეშ დგება. სწორედ ამიტომ საჯარო სამსახურის რეფორმა უნდა გახდეს სახელმწიფო მშენებლობის უმთავრესი პრიორიტეტი.

არსებული საჯარო სამსახურის მდგომარეობის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საჭიროა არა მხოლოდ ცვლილებების (თუნდაც რადიკალური ცვლილებების) განხორციელება მოქმედ სისტემაში, არამედ აუცილებელია ახალი, რაციონალური ბიუროკრატიის სისტემის ფორმირება. საგულისხმოა, რომ, მართალია, ბიუროკრაციას აქვს თვითგანვითარების უნარი (უკონტროლობის შემთხვევაში ხელისუფლების უზურპირების უნარიც), მაგრამ მას არ ძალუძს საკუთარი თავის შექმნა. საჯარო სამსახურის ახალი სისტემის ფორმირება მთლიანად დამოკიდებულია ხელისუფლების ნებაზე. საჯარო სამსახურის რეფორმირება (ფაქტობრივად ახლის ფორმირება, სისტემის შეცვლა და არა ცვლილება) არის მთლიანი და ერთიანი კომპლექსი, რომელიც მოიცავს როგორც ინსტიტუციურ, ისე საკანონმდებლო, ორგანიზაციულ და სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის ღონისძიებებს. რეფორმის წარმატება მის თანამიმდევრულ და სისტემურ განხორციელებაზეა დამოკიდებული, რისთვისაც აუცილებელია რეფორმის კონცეპტუალური გააზრება, საჯარო სამსახურის

რეფორმის კონცეფციის შემუშავება და დამტკიცება, კონცეფციიდან გამომდინარე 4/5-წლიანი პროგრამის მიღება, რომელშიც ჩამოყალიბდება გასათარებელი ყველა ღონისძიება შესაბამისი ვადებისა და შემსრულებელთა მითითებით. რეფორმის პროგრამა უპირველესად უნდა ითვალისწინებდეს:

ა) საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობათა მიხედვით საჯარო მოხელეთა უფლებებისა და მოვალეობების ზუსტ რეგლამენტირებას;

ბ) საჯარო მოხელეთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენას;

გ) საჯარო სამსახურში მიღებისა და კარიერის გაკლის საკონკურსო და საგამოცდო სისტემის დანერგვას;

დ) საჯარო მოხელეთა შრომის ანაზღაურების ოდენობის 4-5-ჯერ მაინც გაზრდას; საჯარო მოხელეთა საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის შექმნას (ანალოგიურის, როგორც მოქმედებს პარლამენტის წევრების, სასამართლო და პროკურატურის მუშაკებისათვის);

ე) საჯარო სამსახურში საკადრო პოლიტიკის განხორციელებისათვის პასუხისმგებელი ინსტიტუციის შექმნას;

ვ) საჯარო მოხელეთა სწავლების, კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების სისტემის ფორმირებას.

ამ ძირითადმა მიმართულებებმა თავის ასახვა უნდა პოვონ როგორც კანონმდებლობაში, ისე ცხოვრებაში. მათი განხორციელება იქნება რეალური გარანტია: სახელმწიფოს სიძლიერისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისათვის; ეკონომიკური პროგრესისა და სახელმწიფოს მიერ გაწეული მომსახურების ეფექტიანობისათვის; სახელმწიფო რესურსების (მათ შორის უმთავრესი – ადამიანური რესურსების) რაციონალურად გამოყენებისა და საჯარო მოსამსახურეთა მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის; მოხელეთა პროფესიული ზრდისა და მათ მიერ საკუთარი შესაძლებლობების მაქსიმალურად გამოყენებისათვის. ასეთ შემთხვევაში საჯარო მოხელის მიერ დადებული ფიცი შეიძენს რეალურ დატვირთვას და აღარ იქნება მხოლოდ ფორმალური განაცხადი, რომ „შეგნებული მაქვს რა საჯარო სამსახურში ჩემზე დაკისრებული უდიდესი პასუხისმგებლობა, ვაცხადებ, ერთგულად ვემსა-

ხურო საქართველოს სახელმწიფოს და მის ხალხს, დაიცვა  
კონსტიტუცია და კანონები, პატივი ვცე სახელმწიფოს ინ-  
ტერესებს და ავტორიტეტს, მოქალაქეთა უფლებებსა და თავი-  
სუფლებებს, კეთილსინდისიერად აღვასრულო ჩემი მოვალე-  
ობანი“.



## გამოყენებული ლიტერატურა

1. ჯავახიშვილი ი. ქართველი ერის ისტორია: ტ. IV. — თბ., 1978.
2. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ნორმატიული აქტების კრებული. — თბ., 1990.
3. სვანიშვილი ა., ბრაჭული ი., ზარდიაშვილი დ., ჯალალონია დ., რომაშვილი ნ., რამიშვილი ვ. საჯარო მოსამსახურის სამაგიდო წიგნი. — თბ., 2002.
4. სვანიშვილი ა., შპრინგორუმი უ., ხანთაძე დ., ჩიტალაძე ი. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი: კომენტარები და განმარტებები. — თბ., 2003.
5. საჯარო სამსახურის შესახებ: საქართველოს კანონი. // საქართველოს პარლამენტის უწყებანი.— 1997, №45.
6. საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსი: საქართველოს კანონი. // საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებანი. — 1983, №6.
7. საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ: საქართველოს კანონი. // საქართველოს პარლამენტის უწყებანი. — 1997, №44.
8. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი: საქართველოს კანონი. // საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. — 1999, №32.
9. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი: საქართველოს კანონი. // საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.— 1999, №32.
10. ნორმატიული აქტების შესახებ: საქართველოს კანონი. // საქართველოს პარლამენტის უწყებანი. — 1996, 19 ნოემბერი.
11. პროფესიული კავშირების შესახებ: საქართველოს კანონი // საქართველოს პარლამენტის უწყებანი. — 1997, №15-16.
12. საქართველოს სახელმწიფო კანცელარიის სახელმწიფო სამსახურის ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ: საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 12 იანვრის №14 ბრძანებულება. // საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა და განკარგულებების კრებული. — 1998, №1.
13. საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების დებულების დამტკიცების შესახებ: საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 25 მარ-



ტის №174 ბრძანებულება. // საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა და განკარგულებების კრებული. – 1998, №6.

14. მოსამსახურეთა სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ: საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 4 აპრილის №220 ბრძანებულება. // საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა და განკარგულებების კრებული. – 1998, №7.

15. საჯარო მოსამსახურეთა შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის, შენახვისა და გამოყენების წესის შესახებ: საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 8 დეკემბრის № 684 ბრძანებულება. // საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა და განკარგულებების კრებული. – 1998, №24.

16. საქმისწარმოების ერთიანი წესის შესახებ: საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 1 ივლისის №414 ბრძანებულება. // საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა და განკარგულებების კრებული. – 1999, №13.

17. საჯარო მოსამსახურის თანამდებობრივი რეესტრის შესახებ: საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 21 ივლისის №286 ბრძანებულება. // საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა და განკარგულებების კრებული. – 2001, №14.

18. Арон Р. Этапы развития социологической мысли.– М., 1993.

19. Атаманчук Г. Государственное управление: Курс лекций.– М., 1996.

20. Аяцков Д., Наумов С. Некоторые проблемы современной кадровой политики в Российской Федерации. // Власть.– 2001, №2.

21. Вебер М. Избранные произведения.– М., 1990.

22. Гайденок П., Давыдов Ю. История и рациональность.– М., 1991.

23. Граждан В. Государственная служба: соотношение политики и права. //Власть.– 2001, №7.

25. Государственная служба: Сборник нормативных актов.– М., 2001.

26. Государственная служба в зарубежных странах: Сборник обзоров законодательства.– М., 1996.

27. Государственная служба в Республике Казахстан:

Сборник нормативных актов, тестовые вопросы.— Астана, 2001.

28. Гришковец А. Сравнительный анализ правового регулирования государственной службы. / Российская академия государственной службы при Президенте РФ./ Ежегодник. — 1996.

29. Гришковец А. Поощрение государственных служащих: правовые основы и практика применения. // Право и политика. — 2002, №1.

30. Гришковец А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих. // Право и политика.— 2001., №9.

31. Драго Р. Административная наука. — М., 1982.

32. Дешевый чиновник разорителен и опасен. // Московские новости. — 2000, 4-10 июня.

33. Измайлов Д. О статусном регулировании публичной службы. // Право и политика. — 2002, №2.

34. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. — М., 1997.

35. Миграция А. Плебисцитарная теория демократии Макса Вебера и современный политический процесс. // Вопросы философии — 1989, №6.

36. Наумов С., Герасимова В. Государственная служба и кадровая политика. // Власть. — 2002, №2.

37. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник. — М., 1999.

38. Оболонский А. Постсоветское чиновничество: квазибюрократический правящий класс. // Общественные науки и современность. — 1996, №5.

39. Оболонский А., Семенникова Л., Ноздрачев А., Рудашевский В. Барабашев А., Сурин А., Кудряшин Г. Государственная служба: комплексный подход: Учебник. — М., 2000.

40. Оболонский А. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия. // Общественные науки и современность. — 1998, №3.

41. Овсянко Д. Государственная служба. – М., 1996.
42. Ожиганов Э. Политическая теория Макса Вебера: Критический анализ. – Рига, 1986.
43. Окуньков Л.А. Развитие законодательства о государственной службе. – М., 1998.
44. Окуньков Л. и коллектив авторов. Комментарий к Федеральному закону “Об основах государственной службы Российской Федерации” и законодательству о государственной службе зарубежных стран. – М., 1999.
45. Осавелюк А. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. – М., 1997.
46. Охотский Е., Барабанова Н. Государственная служба в парламентах зарубежных стран: общее и особенное // Право и политика. – 2001, №5.
47. Охотский Е. Прохождение государственной службы в парламенте России: правовое регулирование и опыт организации. // Право и политика. – 2001, №2.
48. Панина Л., Кочетков В. Типы господства и развитие демократии. // Вестник МГУ, Сер.7. – 1993, №2.
49. Прансдон В. Государственная служба: соотношение политики и права. // Власть. – 2001, №7.
50. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации. // Государство и право. – 2001, №12.
51. Сравнительная социология: Избранные переводы. – М., 1995.
52. Чиновники: дешевая распродажа. // Московские новости. – 2000, 31 окт. – 6 нояб.
53. Шевалье Ж. Государственная служба. – Париж, 1996.
54. Шкатулла В. и коллектив авторов. Комментарий к Федеральному закону “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации. – М., 2001.
55. Якобсон Л. И. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты. // Общественные науки и современность. – 2002, №3.

## ინფორმაცია ავტორების შესახებ

**დავით ზარდიაშვილი** – დაიბადა 1961 წელს, იურისტი, 1992-2003 წლებში საქართველოს პრეზიდენტის რეგიონალური პოლიტიკისა და მართვის სამსახურის სამართლებრივი უზრუნველყოფისა და კადრებთან მუშაობის განყოფილების რეფერენტი.

**ალექსანდრე სვანიშვილი** – დაიბადა 1961 წელს, იურისტი, საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის სპეციალისტი ინსტიტუციურ საკითხებში. 1992-2003 წ.წ. საქართველოს პრეზიდენტის რეგიონალური პოლიტიკისა და მართვის სამსახურის სამართლებრივი უზრუნველყოფისა და კადრებთან მუშაობის განყოფილების უფროსი.

**ირმა ჩიტალაძე** – დაიბადა 1966 წელს, ფილოლოგი, საქართველოს პრეზიდენტის რეგიონალური პოლიტიკისა და მართვის სამსახურის სასწავლო-კვლევითი ცენტრის საერთაშორისო პროგრამების კოორდინატორი.