ა(ა)იპ საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ტბელ აბუსერისძის სახელობის სასწავლო
უნივერსიტეტი

სამართალმცოდნეობისა და საჯარო მმართველობის ფაკულტეტი

მედეა სურმანიძე

ბიუროკრატია როგორც იერარქიული დაქვემდებარების სისტემა საჯარო სამსახურში

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია

საჯარო მმართველობის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ხათუნა მურადიშვილი

საჯარო მმართველობის აკადემიური დოქტორი

ხიჭაური

2021

აბსტრაქტი

თანამედროვე სახელმწიფოს თანამედროვედ მართვამ კაცობრიობა მრავალი ახალი გამოწვევების წინაშე დააყენა. ბოლო ათწლეულების მანძილზე აქტიურად მიმდინარეობს ღირებულებათა გადაფასებისა და ახალი მართვის მექნიზმების დანერგვის პროცესი. აღსანიშნავია, რომ ეს მეტად რთული და ამავე დროს საინტერესო მოვლენა გახდა. განვითარებული სახელმწიფოები, სადაც ჯერ კიდევ XVIII-XIX საუკუნეებში მოხდა მონარქიული წყობილებიდან ბუჟუაზიულ, ხოლო შემდეგ კაპიტალისტურ ეკონომიკურ ფორმაციაზე გადასვლა, ასევე აღმოჩნდნენ ამ დილემის წინაშე, რასაც თანამედროვე ორგანიზაციული მართვა ჰქვია.

საზოგადოების თანასწორუფლებიანობა რამდენადაც აუცილებელი და სავალდებულო ცნებაა, იმდენად რთულია ამ ფენომენის რეალურ ცხოვრებაში სწორად განცხორციელება. საზოგადოების დიდი ნაწილი არასოდეს ყოფილა ჩართული მართვაში, ისინი მხოლოდ დაქვემდებარებულ სოციალურ ფორმატში ცხოვრობდნენ, მაგრამ ახალმა რეფორმებმა ყველა აქტიურად ჩააბა ქვეყნისა თუ ორგანიზაციის მართვაში და მისცა მათ შესაძლობლობათა მთელი არეალი. ერთია ვიცოდეთ რა არის დემოკრატია და თანასწორუფლებიანობა, ხოლო მეორე და მნიშვნელოვანია სწორად მოვახდინოთ მისი პრაქტიკაში განხორციელება.

სამაგისტრო ნაშრომის თემატიკაც აქედან გამომდინარე აქტუალური და საინტერესოა, რადგან ის ეხება ისეთ თემას როგორიცაა მართვის პრაქტიკული განხორციელების პროცესი. შესაბამისად საქართველოს, როგორც ახალი დემოკრატიის ქვეყანას, ბევრი დრო და უნარები დასჭირდა რომ აქტიურად ჩაბმულიყო განვითარებული სახელმწიფოების გვერდით საერთო ფერხულში, რომელიც როგორც მოგახსენეთ XVIII-XIX საუკუნეებში დაიწყო.

სიტყვა ბიუროკრატია ნებისმიერ ჩვენგანში საქმის გაჭიანურებასთან, მკაცრ და რთულ ორგანიზაციულ სტრუქტურებთან და საერთო ჯამში ნეგატიურ არასასიამოვნო მოვლენასთან ასოცირდება. ამაში უდავოდ დიდი წვლილი მიუძღვის ყოფილ საბჭოთა კავშირს, რადგან სწორედ ეს რეჟიმი ხასიათდებოდა ბიუროკრატიის ამგვარი გაგებით. მაგრამ თანამედროვე მართვის მოდელზე გადასვლამ ცხადი გახადა რომ ამგვარი მიდგომა აღარ ვარგოდა და მართვის პროცედურულ განხორციელებაში უამრავი მიდგომები იყო შესაცვლელი. აქ მთავარი მომენტი არის ის რომ ბიუროკრატიის საერთოდ უგულებელყობა მცდარი ნაბიჯი იქნება, საჭიროა მისი სწორად ინტერპრეტაცია, რასაც ემსახურება წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომი.

ნაშრომში წარმოდგენილია სხვადასხვა ავტორების, მკვლევარების შეხედულებები და ნააზრევი ბიუროკრატიასთნ დაკავშირებით, ასევე პრაქტიკული მაგალითები თანამედროვე მართვის სპეციფიკიდან გამომდინარე რამაც საბოლოო ჯამში მოგვცა საშუალება ჩამოგვეყალიბებინა ერთგვარი ფორმულა - ბიუროკრატია არის სწორი ადმინისტრირება, რაც გულისხმობს უფლებამოვალეობების სწორად და თანაბრად გადანაწილებას. თუმცა ისიც გვაქვს განცობიერებული, რომ თანამედროვე მართვაში უბრალოდ სიტყვა ბიუროკრატია ჩაანაცვლა მართვის იერარქიამ, რაც შინაარსობრივად ესადაგება ბიუროკრატიის თანამედროვე მოდელს.

მედეა სურმანიძე

Abstrac

The current state's management has presented society with several new problems. For decades, the process of revaluing principles and implementing new management mechanisms has been vigorously followed. It's worth noting that this has turned into a very complicated and exciting experience. There was a shift from a monarchical establishment to a bourgeois and then capitalist economic formation as early as the eighteenth and nineteenth centuries, and they were confronted with the question of what is now known as modern organizational management.

Society's equality is both an essential and obligatory principle and a daunting phenomenon to properly enforce in real life. The new reforms have all actively involved the management of a country or organization and given them the full range of opportunities. A large part of society has never been involved in governance; they have always existed in a subordinate social format, but the new reforms have all actively involved the management of a country or organization and given them the full range of opportunities. Knowing what democracy and equality are is one thing; putting them into effect is quite another.

The master's thesis subject is important and fascinating since it deals with a topic like the method of realistic management implementation. As a result, Georgia, as a nation of emerging democracies, requires a significant amount of time and effort to participate effectively in the popular culture alongside industrialized states, which started in the 18th and 19th centuries.

The word bureaucracy mainly consists of procrastination in all of us, traditional and complicated organizational frameworks, and an overall negative experience. Without a doubt, the former Soviet Union played a significant role in this, as it was this government that was known for its knowledge of bureaucracy. However, the transition to a modern management model has shown that such an approach is no longer acceptable and that many aspects of management procedure must be replaced. The key argument here is that avoiding bureaucracy entirely will be a mistake; it must be properly understood, which is what the current master thesis aims to do.

The paper presents the perspectives and ideas of numerous writers, theorists, and bureaucrats, as well as real examples based on modern management's details, allowing us to formulate a formula: bureaucracy is proper administration, which entails a proper and equitable distribution of responsibilities. However, we also recognize that the term bureaucracy has simply been replaced in modern government by a hierarchy of governance, which is consistent with the modern model of bureaucracy.

Medea Surmanidze

შინაარსი

ანოტაცია ქართულად

ანოტაცია ინგლისურად

შესავალი 1

თავი I თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასქტრუქტურა 5

1.1. ისტორიული ეტაპები თანამედროვე სახელმწიფომდე 6

1.2. საჯარო ხელისუფლება და საჯარო ადმინისტრაცია 10

თემა II სახელმწიფოს ადმინისტრაციული აპარატის რეფორმები 15

2.1. სამართლებრივი სახელმწიფოს თანამედროვე გაგება 15

2.2. აქტიური და მოქნილი სახელმწიფო აპარატი 24

2.3. ახალი საჯარო მენეჯმენტი 27

თემა III ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის კლასიკური გაგება 31

3.1. საპარლამენტო პროცესი და ბიუროკრატიული იერარქია 31

3.2. მთავრობის აპარატი და ბიუროკრატიული იერარქია 34

თემა IV საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაცია და ბიუროკრატიის ოპტიმიზაცია 37

1.1 დემოკრატია და ბიუროკრატია - საგანგებო მდგომარეობის დროს (COVID-19) 39

დასკვნა 47

ბიბლიოგრაფია 50

შესავალი

საყოველთაოდ აღიარებული ფაქტია, რომ საზოგადოება გარკვეული ტიპის გაერთიანებაა, რომელიც ჯერ ადრეკლასობრივი საზოგადოების სახით არსებობდა, რომლის დაშლას ხელი შუწყო საწარმოო ძალების განვითარებამ. აღნიშნულმა მოვლენამ საფუძველი ჩაუყარა საზოგადოების დიფერენციაციას და ასე იქმნება კლასობრივი გაერთიანებები, რასაც საბოლოო ჯამში სახელმწიფოს შექმნის აუცილებლობამდე მივყავართ.

სახელმწიფოს ჩამოყალიბებამ საფუძველი ჩაუყარა ახალი ტიპის საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, ახალი ფორმატის ურთიერთდაქვემდებარების სისტემას, რომელსაც საწყის პერიოდში გვიანდელი ფეოდალიზმის ჩათვლით თანასწორი ხასიათი არ გააჩნდა. მაგრამ იგი უკვე ხასიათდება ორგანიზაციული თვისებებით.

სახელმწიფო, აქედან გამომდინარე, პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ორგანიზაციის ფორმაა, რომელსაც სჭირდება სპეციალური აპარატი და ხელისუფლება, რომლის მეშვეობითაც უნდა განახორციელოს თავისი უფლებამოსილებები. თანდათან სახელმწიფო იძენს კიდევ და კიდევ უფრო მეტ ფუნქციებს - მშვიდობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ქვეყნის ერთიანობის შენარჩუნება, საზოგადოებრივი წესრიგის დამყარება, სამართლიანობის ჩამოყალიბება და შენარჩუნება, მოქალაქეთა უფლებაუნარიანობის აღიარება და დაკანონება,სუვერენიტეტის განხორციელება და საყოველთაო მართწესრიგის შენარჩუნება.

ამ მეტად რთული ფუნქციების შესასრულებლად აუცილებელი შეიქმნა სახელმწიფოში სისტემური მიდგომების დანერგვა, ისეთი მმართველი აპარატების შექმნა, რომელიც მაქსიმალურად მოქნილი და ეფექტური იქნებოდა. რასაკვირველია ყოველივე ამის განხორციელებას ძალიან დიდი დრო დასჭირდა, რადგან თავდაპირველად კაცობრიობის დიდი ნაწილი მმართველობითი ფორმის მონარქიული მოდელით იწყებს ცხოვრებას.

მონარქია ცალსახად ერთმმართველობაა, თუმცა რიგ შემთხვევებში ვხვდებით სუსტი სისტემური ტიპის მონარქიებსაც, რომლის დროსაც მონარქის გვერდით

ვეზირთა და მრჩეველთა დიდი აპარატია. ასევე ანტიკური რომის სენატი წარმოადგენს სისტემური ტიპის ორგანოს რომელიც იმპერატორის გვერდით არსებობს და სტრუქტურული აგებულება აქვს, სადაც განსაზღვრულია, როგორც ჩაცმის, ასევე საუბრის წესი და დრო.

ყოველივე აქედან გამომდინარე შეიძლება ვთქვათ, რომ სახელმწიფოს შექმნამ განაპირობა მართვის სტრუქტურების ჩამოყალიბება, რადგან სახელმწიფოც თავისი შინაარსით ორგანიზაციული ერთიანობაა და იქ სადაც ორგანიზაციაა არის სისტემური და სტრუქტურული იერარქია. აღნიშნული იერარქია მოიცავს არაფორმალურ და ფორმალურ სტრუქტურებს, რომელთა მეშვეობითაც ხდება ამოცანათა დაგეგმვა-განაწილება, გადაწყვეტილების მიღება.

ნებისმიერი ფორმის ორგანიზაციის მიზანი არის სოციალური სისტემები უფრო ეფექტური გახადოს და მართვის სწორი და ადეკვატური ფუნქციონირება უზრუნველყოს. ასე თანდათან იხვეწება და რთულდება სახელმწიფოს მართვის სტრუქურები და მარტივი ერთმმართველობითი ტიპის სსახელმწიფოდან მივდივართ რთული, იერარქირებული ტიპის სახელმწიფომდე, რომელსაც პირველად 1745 წელს დე გურნემ[1] უწოდა ბიუროკრატია და ასე შემოიტანა ის მეცნიერულ ტერმინოლოგიაში. დე გურნემ სიტყვა დაწესებულებას „ბიუროს“ დაუმატა ბერძნული სიტყვა „კრატოს“ რაც მმართვას, ძალაუფლებას ნიშნავს და მიიღო ბიუროკრატია, რომელიც ჩინოვნიკთა ძალაუფლებას, იერარქიულ კიბეს აღნიშნავდა მართვაში.

თანამედროვე პერიოდში მეტად აქტუალური გახდა ბიუროკრატიის სისტემის კვლევა. აღნიშნული განაპირობა სახელმწიფოებრივი, სოციალური, კულტურული თუ ეკონომიკური ცხოვრების ტრანსფორმაციამ. როგორც ავღნიშნეთ, რომ XX საუკუნიდან მონარქიული დაქვვემდებარების პრინციპი რევოლუციური გარდაქმნების შედეგად ჩანაცვლდა ისეთი მმართველობითი ფორმით როგორიცაა რესპუბლიკა, რამაც განაპირობა ახალი იდეების დამკვიდრება - კაპიტალიზმი, დემოკრატია, სოციალიზმი, ლიბერალური-დემოკრატია, კომუნიზმი და ა.შ.

[1] ჟაკ კლოდ მარი ვენსან დე გურნე - XVIII საუკუნის ფრანგი კომერსანტი, ასევე ლიბერალ-ეკონომისტი https://myvuvuzela.wordpress.com/2018/06/25/in-praise-of-de-gournay/

მაშასადამე, როდესაც ჩვენ ვიწყებთ თანამედროვე ბიუროკრატიის კვლევას, ხაზს ვუსვამთ ახალი დროისთვის დამახასიათებელ მოვლენათა მთელ თანმიმდევრობას, რაც მეცხრამეტე საუკუნიდან მოყოლებული მიმდინარეობდა - მონარქიული ხელისუფლება ზოგ შემთხვევაში საერთოდ გაუქმდა, ხოლო უმეტეს შემთხვევაში, მკვეთრად შეიზღუდა. იმავდროულად სახელმწიფოებრივ თუ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ტრადიციულობის როლი შემცირდა და დღემდე დასავლური ცივილიზაცია მუდმივად ახალი თვითიდენტიფიცირების წინაშეა.

საზოგადოდ, განმანათლებლური იდეა სამოქალაქო საზოგადოების დაფუძნების რაციონალურ შესაძლებლობას ეხება. არ არის შემთხვევითი, რომ ერთ-ერთი პირველი ვინც ბიუროკრატიის კვლევა დაიწყო (სოციოლოგი - მაქს ვებერი) საკუთრივ ბიუროკრატიას ,,ფორმალურ რაციონალიზმს“ უწოდებს. დაისვა კითხვა, იმის შესახებ, რომ თავისთავად ,,ფორმალური რაციონალიზმი“ არსებითად პოზიტიური მოვლენაა, თუ პირიქით. აღნიშნულთან დაკავშირებით მაქს ვებერის აზრი ისაა, რომ ბიუროკრატია ორგანიზაციის განსაკუთრებული ფორმაა, რომელიც თავის თავში გულისხმობს როგორც დადებით, ისე უარყოფით მხარეებს. მაგრამ, რატომ წარმოიშვა დისკუსია ამ კონტექსტში და რატომ ვსაუბრობთ ბიუროკრატიის დადებით და უარყოფით მხარეებზე ამის ანალიზი კონკრეტულ ქვეთავში იქნება განხილული. თუმცა აქ ავღნიშნავ, რომ საკითხი ინდივიდუალურ თავისუფლებასა და საჯარო სამსახურში დაქვემდებარების პრინციპს ეხება (და ეს საკითხი ასევე შეგვიძლია ეთიკის მიმართულებითაც განვიხილოთ), სხვაგვარად, რომ ვთქვათ, მთავარი კითხვა მდგომარეობს იმაში, რომ სად გადის ზღარი ინდივიდუალურ თავისუფლებასა და საჯარო მართვის ინტერესებს შორის?

ამგვარად, როდესაც ვსაუბრობთ ბიუროკრატიაზე, ასევე ყურადღებას გავამახვილებთ მართვის მოდელზე ე.ი. მენეჯმენტზე, სხვაგვარად ბიუროკრატიის კველვა შეუძლებელია. თანამედროვე სამყარო ერთის მხრივ საერთო გლობალურ ხასიათს ატარებს - კაპიტალისტურ მოდელს, თუმცა ამავე დროს, აღმოსავლურმა სამყარომ აღმოაჩინა სულ სხვა მენეჯმეტი, განსხვავებული მართვის წესი. აქ იგულისხმება მაგალითად, ჩინეთი სადაც არის კომუნიზმი, მართველობა ატარებს ერთგვარ მარქსისტულ-კონფუციანურ მოდელისათვის დამახასიათებელ ნიშნებს. აღსანიშნავია, რომ თუ დასავლურ მაგალითზე ბიუროკრატია და პოლიტიკა სულ

სხვადასხვა სფეროა, ჩინეთში პოლიტიკა და ბიუროკრატია ერთი მედლის ორი მხარეა. ბიუროკრატიის გავრცელება თანამედროვე საზოგადოებაში გარდაუვალია. ბიუროკრატიული ხელისუფლების განვითარება - ეს არის მთავარი წესი გავუმკლავდეთ ფართო მაშტაბის მქონე სოციალური სისტემის ადმინისტრაციულ მოთხოვნებს. ვებერი კარგად ხედავს ბიუროკრატიისათვის დამახასიათებელ ნაკლოვანებებს, რომელიც სერიოზულ გავლენას ახდენს თანამედროვე საზოგადეობის განვითარებაზე.

სამაგისტრო ნაშრომის მიზანია ბიუროკრატიის ირგვლივ არსებული სხვადასხვა პრობლემების მიმოხილვა. თემაზე მუშაობისას ყურადღებას გავამახვილებთ მაქს ვებერის ნააზრევზე, რომელმაც ბოიროკრატიის საკმაოდ მკაფიო და საინტერესო ფორმულა შეიმუშავა, ამდენად იგი კვლევის ძირითადი წყაროს წარმოადგენს. ასევე ვებერის სხვა საინტერესო ნაშრომებსა და სხვადასხვა ავტორების შრომებს, რომელსაც მოვიხმობთ, ხელახლა გავიაზრებთ და შევეცდებით შევიმუშავოთ თანამედროვე გადმოსახედიდან მათი ინტერპრეტაცია-განმარტება. სამაგისტრო ნაშრომის მიზანს წარმოადგენს ასევე ბიუროკრატიის ყოველმხრივი კვლევა, როგორც ისტორიულ ჭრილში, ასევე თანამედროვე მოდელების მიხედვით. მათი შედარება, რომლის შემდეგაც შესაძლებელი გახდება მისი დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოკვეთა.

სამაგისტრო ნაშრომი აქტუალურია იმდენად რამდენადაც საკვლევი თემა არის ფართო და პრობლემური თანამედროვე საზოგადოებისთვის. თემას აქტუალობას სძენს ასევე საკითხისადმი დამოკიდებულების მრავალფეროვნება. კერძოდ ბიუროკრატია რამოდენიმე ათეული წლებია ნეგატიურ კონტექტსში განიხილება, ნაწილი მეცნიერთა აზრით ის არ წარმოადგენს აუცილებელ დოგმას საჯარო მართვაში, ხოლო მეორე ნაწილის აზრით პირიქით ბიუროკრატია სწორი იერარქიაა.

ნაშრომის მეცნიერული სიახლეც სწორედ იმაში მდგომრეობს, რომ სულ სხვა კუთხით წარმოვადგინოთ ბიუროკრატიული მექანიზმი საჯარო მართვაში. სხვადასხვა შეხედულებათა შეჯერებით, ასევე აქამდე არსებულ კვლევებზე დაფუძნებით, სამაგისტრო ნაშრომში, დასაბუთებულად იქნება წარმოდგენილი მიდგომა - ბიუროკრატია, როგორც სწორი ადმინისტრირება გულისხმობს უფლებამოვალეობების სწორად და თანაბრად გადანაწილებას.

თავი I

თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასქტრუქტურა

სახელმწიფო თავისი შინაარსით ყველაზე რთული ორგანიზაციული გაერთანებაა, რომელიც სამყაროში უძველესი დროიდან არსებობს. სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას წინ მრავასაუკუნოვანი და მეტად საინტერესო ისტორია უძღვის. მანამ სანამ საზოგადოება მივიდოდა იმ დასკვნამდე, რომ საჭირო იყო მკაცრი და რთული გაერთიანების შექმნა, რომელიც სისტემური აგებულების იქნებოდა, ისინი სხვადახვა ჯგუფებად ერთიანდებოდნენ და ამგვარად ცდილობდნენ ყოფითი პრობლემების მოგვარებას.

სახელმწიფოს წარმოშობამ კი დასაბამი მისცა საზოგადოების სტრუქტუირებულ განვითარებას. ჩამოყალიბდა ჯერ მმართველტა და მართულთა, ხოლო შემდგომ თანასწორუფლებიანობის პრინციპზე გაერთანებული საზოგადოებები.

ამგვარად თავიდანვე განისაზღვრა საზოგადოების იერარქია და გადანაწილდა დაქვემდებარების სფეროები. საუკუნეთა განმავლობაში იცვლებოდა დაქვემდებარების ფორმები, მკვეთრი ტრანსფორმაცია დაახლოებით მეცხრამმეტე საუკუნიდან იწყება, როცა მონარქია ნელ-ნელა სუსტდდება და რესპუბლიკური მმართველობა იწყებს განვითარებას. საინტერესო ისაა, რომ მიუხედავად ფორმალური ცვლილებებისა დაქვემდებარება და იერარქიულობა, როგორც მოვლენა ყოველთვის არსებობდა და იარსებებს ყოველთვის.

სამაგისტრო ნაშრომის ძირითადი საკითხი სწორედ სისტემური იერარქიის თემას ეხება, რომელიც თანამედროვე სახელმწიფოსათვისაა დამახასიატებელი, მაგრამ საკიტხის უკეთ წარმოდგენისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია რაკურსი[2] გავაკეთოთ იმ ისტორიულ ეტაპებზე, რაც სახელმწიფოს არსებობამდე გვქონდა კაცობრიობას და ასევე განვიხილოთ საჯარო ხელისუფლებისა და საჯარო ადმინისტრაციის საკითხები. აღნიშნული ხერხით შესაძლებელი გახდება სამაგისტრო ნაშრომის მთავარი თემის სხვადასხვა წერტილიდან დანახვა, რაც დაგვეხმარება ობიექტური დასკვნების გაკეთებაში.

[2] **რაკურსი** - Fr. Raccourcir ობიექტის გამოსახვა მხედველობის სხვადასხვა წერტილიდან

1.1. ისტორიული ეტაპები თანამედროვე სახელმწიფომდე

ძველ ცივილიზაციებში საზოგადოება, განსხვავებით პირველყოფილი საზოგადოებისგან, არაერთგვაროვანი იყო. მასში არსებობდა სხვადასხვა სოციალური ფენა. ეს განპირობებული იყო იმით რომ გაჩნდა სახელმწიფო, რომელიც ქვეყნის მმართველობისთვის სპეციალურ აპარატს მოითხოვდა. ამ დროს საზოგადოება ცივილიზირდება და მასში ძლიერდება ისეთი დარგები როგორიცაა ხელოსნობა, ვაჭრობა და იზრდებოდა ქონებრივი დიფერენციაცია.

აღმოსავლურ საზოგადოებებს სხვებისგან მათი მკაცრი იერარქიულობა გამოარჩევდა, კერძოდ თითოეულ სოციალურ ფენას ეკავა თავისი განსაზღვრული ადგილი და სხვებისგან განსხვავდებოდა როგორც საკუთარი სოციალური მნიშვნელობით, ისე პრივილეგიებით, ვალდებულებებითა და უფლებებით. ,,საზოგადოებას ძველ ცივილიზაციებში თავისი აღნაგობით ადარებდნენ პირამიდას. პირამიდის წვერზე იდგა მეფე, შემდეგ მოდიოდა დიდებულთა ფენა, რომელშიც შედიოდნენ ქურუმები, გვაროვნული და სამხედრო არისტოკრატიის წამომადგენლები. ეს იყო საზოგადოებაში ყველაზე პრივილეგირებული ფენა. ამ ფენის წარმომდგენლებს სახელმწიფოში მაღალი თანამდებობები ეკავათ და ფლობდნენ მიწის უზარმზარ ფართობებს, რომლებიც ხშირად თემებისათვის წართმეული მიწები იყო, ან მეფის მიერ მათთვის საჩუქრად გადაცემული, ან ომის დროს დაპყრობილი“.[1]

მიუხედავად უძველესი ცივილიზაციების სხვადასხვაობისა, მოსახლეობის ძირითად ნაწილს შეზღუდული ქონდა ყველანაირი უფლება. საზოგადოებასა და ხელისუფლებას შორის უზარმაზარი უფსკრული არსებობდა. საზოგადოება იყო მუნჯი, მას არ ჰქონდა მმართველობაში მონაწილეობის უფლება და ზეგავლენა მოეხდინა ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე. მაგრამ ამავე დროს სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის განხეთქილებისა და წინააღმდეგობის მიუხედავად საზოგადოება ყოველთვის იყო და რჩება სახელმწიფოს განუყოფელი ნაწილი. თავის მხრივ ძლიერი სახელმწიფოს გარეშე შეუძლებელი იყო დიდი ცივილიზაციის შექმნა.

აღმოსავლური ცივილიზაციების მიმოხილვის შემდეგ განვიხილავთ ანტიკური რომის სოციალური დიფერენციაციის პრინციპს.

რომაული ცივილიზაცია სახელმწიფო მარტვისა და მკაცრად განსაზღვრული სისტემური მმართველობითი ორგანოებითაა ცნობილი. რომმა კაცობრიობას სამართლის კოდიფიცირებული წყაროები დაუტოვა, რომლის ასე ზედმიწევნით სრულყოფილების ერთ-ერთი მიზეზი სისტემური იერარქიულობა გახლდათ.

რომის სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია მეტად საინტერესო და მრავალფეროვანია. აქ ხელისუფლებას სათავეში ედგა არჩევითი მეფე-რექსი,[3] რომელიც ასევე ასრულებდა სამხედრო მეთაურის, ქურუმის, კანონმდებლისა და მოსამართლის მოვალეობას.

მმართველობის უმაღლესი ორგანო იყო სენატი - უხუცესთა საბჭო, რომელიც სხვადასხვა დროს შედგებოდა საზოგადოების სხვადასხვა ფენისაგან. იგი განიხილავდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო საქმეებს, აძლევდა დასკვნებს სახალხო კრებაზე განხილულ საკითხებზე, ამტკიცებდა სახალხო კრებაზე არცეულ რექსს. სენატი იყო არისტოკრატიული ორგანო, რომელიც თავდაპირველად 100 წევრისაგან შედგებოდა, რაც შემდგომ რესპუბლიკისა და იმპერიის პერიოდში კიდევ უფრო გაიზარდა, ხოლო სახალხო კრება იყო კურია. ტვით რომი მოსახლეობა დაყოფილი იყო 30 კურიად, თვიტეულში კი 300 გვარი შედიოდა.[8]

რომის სრულუფლებიან მოქალაქეებად ითვლებოდნენ ისინი, ვინც ძირძველ გვარს ატარებდა და მათგან შედგებოდა რომის პრივილეგირებული ნაწილი - პატრიციები. მხოლოდ პატრიციები მიიჩნეოდნენ რომაელ ხალხად. საზოგადოების მრავალრიცხოვან ნაწილს მიეკუთვნებოდა პლებეები. ისინი არ შედიოდნენ გვარებში და ამიტომაც არც თემის წევრები იყვნენ. რომის მოსახლეობა იზრდებოდა დაპყრობილი ტერიტორიებიდან ჩამოსახლებული მოსახლეობით, რომელთაგანაც წარმოიშვა ეს სოციალური ფენა.

რომის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში დიდ როლს თამაშობდა სახალხო კრებები. ამ კრების მიერ მიღებული დადგენილებები ატარებდა კანონის ხასიათს. ასევე მაღალი უფლებამოსილებანი გააჩნდათ ტრიბუნებს, მათ შეეძლოთ შეეჩერებინათ

[3] რექსი - არჩევითი მეფე, რომის სახელმწიფოს პირველი პერიოდის რექსებისა და მეფეთა ხანის მმართველი (ჩვ.წ.აღ-მდე VIII-VI საუკუნე. ზოგიერთ წყაროში რექსები მეფეები არ მოიხსენიებიან, თუმცა მათი ფუნქცია მონარქის ფუნქციას უტოლდება, მაგრამ ის არჩევითია

როგორც სასამართლოს განჩინება, ისე სენატის და სხვა მაღალი თანამდებობების პირების გადაწყვეტილებები თუ ეს ლახავდა პლებეების ინტერესებს.

რესპუბლიკურ რომში შენარჩუნებული იყო მონარქიული ტრადიციებიც. უმაღლეს ხელისუფლებას განაგებდა ორი კონსული[4]. მათი უფლებამოსილება არაფრით განსხვავდებოდა იმისგან, რაც ადრე მეფეებს ჰქონდათ, ფაქტობრივად მეფის ჩანაცვლება მოხდა კონსულის თანამდებობით. ტავდაპირველად კონსულის თანამდებობის დაკავების უფლება ჰქონდა პატრიციებს, ხოლო ჩვ.წ.აღ-მდე 367 წლიდან ორი კონსულიდან ერთ-ერთი პლებეი უნდა ყოფილიყო.

მოქალაქეები, საერო და სასულიერო ფეოდალები, რომლებიც უპირისპირდებოდნენ ხელისუფლებას მოითხოვდნენ იურიდიულად დაემტკიცებინათ მათი უფლებები და ქმნიდნენ წოდებებს.

დასავლეთ ევროპაში ჩამოყალიბდა სამი წოდება - სასულიერო, თავადაზნაურობა და მოქალაქეები. უკვე ამ ეტაპზე ხელისუფლებას ძლიერი მეტოქე გაუჩნდა ეკლესიის სახით. მალე გამოჩნდა სხვა ფენა ფეოდალების სახით, რომლებიც პრეტენზიას აცხადებდნენ პირველობაზე. საერო და სასულიერო დიდგვაროვნები სახელმწიფოს მმართველობაში სულ უფრო მყარ პოზიციებს ეუფლებოდნენ და აქტიურად მონაწილეობდნენ მნიშვნელოვანი საკითხების გადაჭრაში.

წოდებრივ-წარმომადგენლობითი მონარქიის ეპოქში გაჩნდა შუა საუკუნეობრივი ცნობილი ფორმულა: ,,რაც ყველას შეეხება, ყველას მიერ უნდა იყოს მოწონებული“. მაგრამ ეს სამწუხაროდ არ ასახავდა რეალობას.

საქართველოს ისტორიულ წარსულს თუ გადავხედავთ დავით IV აღმაშენებელს ეკუთვნის მნიშვნელოვნი რეფორმა, რაც თანამდებობების შემოღებასა და რიგ შემთხვევებში გაუქმებასაც გულისხმობდა. მან ცენტრალიზებული სახელმწიფოს გაძლიერების მიზნით შექმნა მწიგნობართუხუცეს-ჭყონდიდელის თანამდებობა, რომელიც ქვეყანაში მეფის შემდეგ მეორე პირად ითვლებოდა. მწიგნობართუხუცესის და ჭყონდიდელის თანამდებობები მანამდეც არსებობდა და

[4] კონსული - ლათ. Consules რომის რესპუბლიკაში ერთ-ერთი უმაღლესი მაგისტრატურა. ლათინურად კონსული ნიშნავს "ვინც ერთად ლაპარაკობს".

მათი გაერთიანებით დავითმა სამოხელეო იერარქიაში პირველი ვეზირთა ინსტიტუტი შემოიტანა.

,,XVI საუკუნიდან ტერმინი ,,ვეზირი“ სხვადასხვა მნიშვნელობით გამოიყენება. ვეზირი ეწოდებოდა ცენტრალური აპარატის ყველა მოხელეს, ხოლო მეორე მხრივ XVII-XVIII საუკუნეებისათვის ვეზირად მოიხსენიებოდა ირანის მოხელე წარდგენილი ქართლის სამეფო კარზე. შოთა მესხიას აზრით, საქართველოს სამოხელეო სისტემის ისტორიაში არსებობდა მხოლოდ ერთი მოხელე მწიგნობართუხუცეს-ჭყონდიდელი, რომელიც ატარებდა ვეზირის სტატუსს.“[9]

საქართველოში ფეოდალიზმის თხუთმესაუკუნოვანი ისტორიიდან გამომდინარე სახელმწიფო მართვის იერარქია სამეფო ხელისუფლების ხარისხზე იყო დამოკიდებული. მონარქიის დროს ხელისუფლების განხორციელება ვეზირთა ინსტიტუტის დახმარებით ხდებოდა და საკმაოდ ეფექტურიც იყო. XIX-XX საუკუნეები კი რთული აღმოჩნდა ქართული სახელმწიფოებრიობის ისტორიაში, რაც რასაკვირველია მმართველობითი სისტემების საბჭოურ რელსებზე გადასვლაში გამოიხატება. სწორედ აღნშნული პერიოდიდან გამომდინარე სიტყვა „ბიუროკრატია“ ჩვენში ნეგატიურ პროცესთან ასოცირდება და სამაგისტრო ნარომის მიზანსაც სწორედ ამ ცნების გარკვეულწილად საჭიროებისა და აუცილებელობის მტკიცება წარმოადგენს.

ამრიგად, თანამედროვე სახელმწიფომდე მსოფლიომ მეტად საინტერესო ისტორიული ეტაპები განვლო. რომის სახელმწიფოს მაგალითზე ნათლად დავინახეთ თუ როგორი რთული იერარქიული მოწყობისაა მისი მმართველობითი სტრუქტურები. აღნიშნული დაყოფა კი არამც და არამც არ ართულებდა და აძნელებდა მართვის განხორციელებას, პირიქით რომის სისტემა ერთმანეთთან მჭიდროდ გადაჯაჭვული და ამავე დროს საათის მექანიზმის მსგავსად თანწყობილად მომუშავე სისტემა გახლდათ. მონარქიის არსებობამ გარკვეულწილად არ მისცა საშუალება სახელმწიფოებს რომის მსგავსად სტრუქუირებული მმართველობა ჰქონოდათ, თუმცა იქაც ვხვდებით მარტივ იერარქიას. საქართველო კი ამ თვალსაზრისით მეტად გამორჩეულია. ქართული სახელმწიფოებრიობის ისტორია მრავალ საუკუნეს ითვლის, მაგრამ თანამედროვე და საჯარო მართვის პრინციპებზე დაფუძნებული ქართული სახელმწიფო მხოლოდ

რამოდენიმე ათეული წელით შემოიფარგლება. ყოველივე აქედან გამომდინარე კიდევ ერთხელ ავღნიშნავთ, რომ სრულყოფილი თანამედროვე სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელია მართვის იერარქია ბიუროკრატიული ელემენტებით.

1.2. საჯარო ხელისუფლება და საჯარო ადმინისტრაცია

ხელისუფლება საჯაროა თუ ის ხალხის სახელით მოქმედებს. სახელმწიფო ხელისუფლებაა, რადგანაც ხორციელდება სახელმწიფო ორგანოების მიერ. „მხოლოდ საჯარო ხელისუფლებაა უფლებამოსილი, განახორციელოს სამართალშემოქმედება, დაადგინოს ყველასათვის სავალდებულო ქცევის წესები, უზრუნველყოს მათი დაცვა და შესრულება, გამოიყენოს იძულებითი ხასიათის ღონისძიებები“.[11]

სახელმწიფო საჯარო ხელისუფლების არსებობას განაპირობებს მისი ფუნქციები. ფუნქციების განმარტებისთვის და კარგად გაგებისთვის საჭიროა მათი წარმოშობის წინარე ისტორიის გაცნობა.

საჯარო ხელისუფლების ერთ-ერთი მთავარი თავდაცვის ფუნქციაა, რომელიც ტერიტორიულ სახლმწიფოს წარმოშობისთანავე დაეკისრა. რაც გარე ძალებისგან სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის შენარჩუნებას გულისხმობდა. უძველეს მონარქიულ სახელმწიფოებში ამ ფუნქციაში მოიაზრებოდა სახელმწიფოს ელიტური საზოგადოების უფლებების დაცვას, ხოლო დემოკრატიული სახელმწიფოებისათვის ეს იყო ერის თვითგამორკვევის უფლების დაცვა და ტერიტორიული სახელმწიფოს პრინციპის უზრუნველყოფა. თანამედროვე პერიოდში სახელმწიფოს დაცვა არამხოლოდ სამხედრო საშუალებებით არის შესაძლებელი, არამედ სხვა ხერხებითაც: დიპლომატიით, თანამშრომლობით და სხვა ერთობლივი შეთანხმებებით.

მეორე მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მშვიდობის უზრუნველყოფის სახელმწიფო ფუნქციაა, რომლის წარმოშობა განაპირობა ისტორიულმა წარსულმა. რელიგიურ და სოციალურ დაპირისპირებამ აუცილებელი გახადა ისეთი ძალის შემოღება, რომელიც დააბალანსებდა მათ ურთიერთობებს ისე რომ არცერთი მხარე არ იქნებოდა დაჩაგრული. ამ ძალაში

იგულისხმებოდა სამართლის ნორმები, რომლითაც არ შეილახებოდა სხვისი თავისუფლება. თითოეული ადამიანის უფლება სხელმწიფოს უკანონო ჩარევებისგანაც კი მკაცრად დაცულია.

დღესაც თანამედროვე სახელმწიფოს მნიშვნელოვან ფუნქციას წარმოდგეს თავდაცვა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, რომლის მხოლოდ განხორციელების ფორმები და საშუალებებია შეცვლილი.

მესამე ძირითადი სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქცია საზოგადოების უსაფრთხოებასთან ერთად გარემოს დაცვასაც გულისხმობს. აღნიშნული ფუნქციის მნიშვნელობა გაიზარდა XX საუკუნიდან. მოსახლეობის მნიშვნელოვანმა მატებამ და ინდუსტრიული სამყაროს აღმავლობამ დღის წესრიგში დააყენა ბუნების დაცვის აუცილებლობა მთელი კაცობრიობისთვის.

დროთა განმავლობაში დემოკრატიულმა სახელმწიფომ შეიძინა ეკონომიკური, კულტურული და სოციალური ფუნქციები. ეკონომიკურ ფუნქციაში ძირითადად მოიაზრებოდა კერძო საკუთრების დაცვა, ბაზარზე თავისუფალი კონკურენციის უზრუნველყოფა და სახელშეკრულებო ავტონომია. კულტურის სფეროში სახელმწიფომ საზოგადოებაში უნდა შექმნას ისეთი საძირკველი, რომ კულტურის განვითარებას შეუწყოს ხელი. კულტურის შინაარს და ფორმას თვითონ განსაზღვრავენ, სახელმწიფოს მხრიდან მასში ჩარევა თავისუფალი განვითარების ხელყოფა იქნებოდა.

სახელმწიფო საკუთარ თავზე იღებს სოციალური ფუნციების განხორციელებას. სახელმწიფომ განსაუთრებულად უნდა დაიცვას საზოგადოების უმწეო წარმომადგენლები და ხელი შეუწყოს მათ საზოგადოებაში დამკვიდრებას, რეალიზაციას.

კონკრეტულ ფუნქციებთან ერთად სახელმწიფოს აქვს მისი სპეციალური უფლებამოსილებები და კომპეტენციები, რომლებიც მას განასხვავებს ჩვეულებრივი ორგანიზაციებისგან. მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლებას აქვს უფლება უკანონო ქმედებისა და საზოგადოებაში კონფლიქტის რეგულირების დაწესების უფლება. თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოს ეს უფლებები ხელისუფლებას სამართლის ნორმებით აქვს მინიჭებული.

ამრიგად, საჯარო ხელისუფლების ფუნქციები ნიშნავს უპირველესად იმას, რომ ის გამყარებულია კონსტიტუციით და ამავე კანონით არის უზრუნველყოფილი მისი შესრულებისა და კონტროლის მექანიზმები. სწორედ ამისათვისაა საჭირო ხელისუფლება ამავე დროს აუცილებელია საჯარო ადმინისტრაციის არსებობა.

საჯარო ადმინისტრაციის ინსიტიტუტის ჩამოყალიბებაში იგულისხმებოდა კერძო ძალაფლების გადაცემა საჯარო ხელისუფლებაზე. სამართლის ნორმების დაცვით მოვიდა სახელისუფლებო რეჟიმი, რომელიც ორიენტირებული იყო საჯარო ინტერესებზე. აიკრძალა ყველა ის ქმედება, რომელიც პირად ინტერესებზე გადიოდა, აიკრძალა თანამდებობის ბოროტად გამოყენება, ნაცნობის თანამდებობაზე დანიშვნა. ამის საშუალებით უნდა წამოწეულიყო სახელმწიფო საქმიანობის კომპეტენცია, მიუკერძოებლობა და ობიექტურობა. დროთა განმავლობაში საჯარო სამსახური ჩამოყალიბდა დამოუკიდებელ ინსტიტუტად. ის უკვე საზოგადოებაში ავტორიტეტს წარმოადგენდა და აღარ იყო გაიგივებული პირად ძალაუფლებასთან. ეს იმის საშუალებას იძლეოდა რომ მოხდა გარკვეული დიფერენციაცია საჯარო სამსახურში მომუშავე პირებისა მისი ნათესავებისგან. საჯარო სამსახური ავალდებულებდა რომ ეს დისტანცია მკაცრად ყოფილიყო დაცული ამიტომ გაივლო ზღვარი პირადულსა და სამსახუროებრივს შორის.

,,თავისი წარმომადგენლობითი ფუნქციიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ პარლამენტთან ერთად, დღეს საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტიც არის წარმომადგენლობითი დემოკრატიის მნიშვნელოვანი ელემენტი. მეტიც, ზოგიერთი მეცნიერისთვის წარმომადგენლობითი დემოკრატია საჯარო სამსახურის თანმიმდევრული განვითარების შედეგია. ამიტომ მათთვის წარმომგდენლობითი დემოკრატიის მთავარ ელემენტს არა სახალხო სუვერენიტეტის, არამედ საჯარო სამსახურის ცნება წარმოადგენს“.[21]

საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტის გარკვეული ფუნქციების შესასრულებლად აუცილებელია საზოგადოების ნდობის მოპოვება. საჯარო სამსახური ნდობას მაშინ იმსახურებს თუ ის ზედმიწევნით ასრულებს ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპს.

ადმინისტრაციული საქმიანობა კანონით რეგულირდება. პერსონალის მეშვეობით ხდება საჯარო სამსახურის საქმიანობის რეგულირება კანონის

ფარგლებში. სახელმწიფო ადმინისტრაციის ქმედითუნარიანობა დამოკიდებულია მის შემოქმედებით გუნდზე, რამდენად კომპეტეტურნი არიან თავიანთ საქმიანობაში, როგორი სულისკვეთებით არიან განწყობილნი, როგორ ეფექტურად, ობიექტურად და მიუკერძოებლად აკეთებენ მათზე დაკისრებულ სამუშოას. შესრულებული სამუშო, რომ შეესაბამებოდეს ყველა კრიტერიუმს ამისთვის საჭიროა მოქალაქის სამსახურში აყვანამდე ჩაუტარდეს ისეთი ტესტირება-გასაუბრება,რომლის საშუალებითაც ობიექტურად შეფასდება მისი ცოდნა და უნარჩვევები.

ადმინისტრაციული საქმიანობის დასარეგულირებლად საჭიროა ორგანიზაციულ-სტრუქტურული პრინციპები, რომლებიც საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზაციულ ერთიანობას გამოხატავენ და განსაზღვრავენ ადმინისტრაციულ საქმიანობას. პრინციპების ნაწილს წარმოადგენს: მიუკერძოებლობა, გამჭირვალობა, პროფესიონალიზი, საჯარო პასუხისმგებლობა, სამსახურის შესაბამისი ღირსეული ცხოვების წესი, კარიერის პრინციპი და სხვ.

საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტი მაშინ ითვლება სიცოცხლისუნარიანად, როდესაც ის იმსახურებს ხალხის ნდობას. ეს ნდობა კი განპირობებულია იმით რომ ის არის მიუკერძოებელი, ობიექტური და არ აქვს ადგილი კორუფციასა და ნეპოტიზმს. დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო სამსახური საჯარო სამართლის ნორმებით კონტროლდება და მისი საშუალებით საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირი საჯარო პიროვნებად ითვლება, რომელმაც საზოგადოებრივი პასუხისმგელობით უნდა იმოქმედოს.

ამრიგად, თანამედროვე სახელმწიფოს ინფრასტრუქტურა მეტად იერარქიული და სისტემური ხასიათისაა, რაც ნათლად ჩანს როგორც წინარე პერიოდის, ასევე ტანამედროვე სახელმწიფოს მმართველობითი სფეროების მიმოხილვისას. მთავარი ამოცანა არის სახელმწიფომ მასზე დაკისრებული მოვალეობები ზუსტად და ეფექტურად განახორციელოს. ამისათვის კი მას კომპლექსურად რამოდენიმე სფეროს განვითარება ესაჭიროება - პირველ რიგში სწორად დაგეგმარებული საჯარო ადმინისტრაცია, შემდგომ ამ ადმინისტრაციუაში სწორად და ობიექტურად შერჩეული კადრები, რომელთა მიერ უნდა მოხდეს სახელმწიფოს ძირითადი

მიზნებისა და ამოცანების პრაქტიკული განხორციელება, მოქნილი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება. საერთო ჯამში სახელმწიფოს ესაჭიროება მართვის სისტემების სწორი იერარქიული დიფერენცირება, რომლებშიც კანონით იქნება განსაზღვრული თვიტეული მათგანის უფლება-მოვალოებები და ამავდროულად კონტროლისა და მონიტორინგის სამსახურები, რომელტა მიერაც უნდა მოხდეს ზედამხედველობა სისტემის ეფექტურ მუშაობაზე. ყოველივე ეს კი გახდება საწინდარი იმისა, რომ მართვის ორგანოები იყოს სწორად იერარქიულები და ბიუროკრატიული ელემენტებით ეფექტურად გაჯერებული. თუ რას ნიშნავს სწორი იერარქი და ეფექტური ბიუროკრატია ამაზე მომდევნო თავებში ვისაუბრებთ.

თემა II

სახელმწიფოს ადმინისტრაციული აპარატის რეფორმები

2.1. სამართლებრივი სახელმწიფოს თანამედროვე გაგება

დროთა განმავლობაში სახელმწიფო ცნება განიცდიდა სახეცვლილებას. ამასთან ერთად იზრდებოდა ადმიანთა მოთხოვნების სტანდარტი და იცვლებოდა მათი სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური შეხედულებები. შესაბამისად იცვლებოდა მართველობის ფორმები, კანონებისა და წესების შინაარსი. საბოლოოდ, მსოფლიოს უმეტესმა ქვეყანამ განიცადა ე.წ. ტრანსფორმაცია და ჩამოყალიბდა სამართლებრივ სახელმწიფოდ, რომელიც იმართება კანონის უზენაესობის პრინციპზე დაყრდნობით.

სამართლებრივი სახელმწიფო სამ უმთავრეს ელემენტს მოიცავს:

ა. სახელმწიფო უნდა ემსახურებოდეს მოქალაქეებს, საზოგადოების თვითეულ წევრს და არა კონკრეტულად ცალკეულ მმართველ(ებ)ს;

ბ. დემოკრატიული სახელმწიფო უნდა იყოს „შეზღუდული“ ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებით, ხელისუფლებას არ უნდა ჰქონდეს თვითნებობის საშუალება;

გ. სახელმწიფო უნდა იმართებოდეს რაციონალური კანონების საფუძველზე. [12]

სიტყვა „სახელმწიფო“ თანამედროვე ტერმინია, რომელიც ჩამოყალიბებას XIX საუკუნიდან იწყებს. არნიშნულ დრომდე, სახელმწიფოს გაგება, როგორც სამართლებრივი ფენომენი არც კი არსებობდა. მაგალითად, ძველ საბერძნეთში არსებობდა „პოლისი“ (polis) ე.ი. ქალაქი. შუა საუკუნეებში „სამეფო“ (Kingdom), ხოლო თანამედროვე დროში „სახელმწიფო“ (State). სამივე პოლიტიკური ფორმაცია არის განსხვავებულ იდეებზე და კულტურაზე აგებული.

პოლისურ გაერთიანებას თავისი სამართლებლივი კულტურა გააჩნდა, ისევე როგორც სამეფოს. ამგვარად სამართლებრივობის გაგება დროთა განმავლობაში იცვლებოდა. ისმის კითხვა რა იგულისხმება სამართლებრივ სახელმწიფოს თანამედროვე გაგებაში? - ჩვენთვის თითქოსდა ძალზედ ნაცნობია „სახელმწიფოს“ ცნება და მრავალჯერ გამოგვიყენებია კიდეც, მაგრამ მისი განსაზღვრა იოლი საქმე არ არის. მეცნიერებაში ცნება ,,სახელმწიფო“ ძირითადი მნიშვნელობით ასე

გამოიყენება - სახელმწიფოში იგულისხმება ადამიანთა დიდი ჯგუფის გაერთიანება. ამ შემთხვევაში სახელმწიფო იდენტურია ცნებისა „ხალხი“, „საზოგადოება“, „ქვეყანა“. სახელმწიფოებრიობას აქვს სამი ძირითადი ნიშანია მახასიათებელი:

1. ტერიტორია. ტერიტორია განიხილება როგორც განუყოფელი და ხელშეუხებელი შემადგენელი ნაწილი სახელმწიფოსი. სახელმწიფო რომელიც კარგავს ტერიტორიას, აღარ არსებობს, როგორც სახელმწიფო),
2. მოსახლეობა. მოსახლეობა ანუ ადამიანებია, რომლებიც მოცემული სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ცხოვრობენ და სამართლებრივ ურთეირთობაშზი არიან სახელმწიფოსთან, როგორც გრძელვადიან, ასევე მოკლევადიან პროცესში.
3. სუვერენული ხელისუფლება. სუვერენიტეტის მეშვეობით ხორციელდება მართვა. ის სახელმწიფოს განმსაზღვრელი ელემენტია. სუვერენულობა ნიშნავს, რომ თავის ტერიტორიაზე სახელმწიფოს ხელისუფლება არის უნივერსალური, ვრცელდება მთელს მოსახლეობაზე.

ამგვარად სახელმწიფო განსხვავდება სამეფოსგან და ის იმართება ხალხის მიერ შემუშავებული სამართლით, სახელმწიფო თავის თავში გულისხმობს სამართლიანობას, ხოლო სამართლიანობა აღსრულდება შემუშავებული კანონების შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლება ფლობს მონოპოლიას იძულების საშუალებების (არმია, პოლიცია, ციხეები), მაგრამ ძალადობის გამოყენების ფორმები, საშუალებები და პირობები იმავე კანონით არის მკვეთრად განსაზღვრული.

ამდენად, ჩანს, რომ თანამედროვე სახელმწიფოს სამართლებრივი გაგება იქმნება ხელშეკრულების საფუძველზე.

- რა არის საზოგადოებრივი ხელშეკრულება?

ეს არის შემუშავებული კანონები რითაც იმართება და იქმნება სამართლიანი სახელმწიფო. პირველად ,,საზოგადოებრივი ხელშეკრულების“ შესახებ თომას ჰობსმა ჩამოაყალიბა ნაშრომში ,,ლევიანთანი“[23], მაგრამ მხოლოდ სწავლულთა ვიწრო წრისათვის იყო ცნობილი, ვიდრე ჟან-ჟაკ რუსომ არ გამოაქვეყნა წიგნი სათაურით ,,საზოგადოებრივი ხელშეკრულება“, რასაც დაეფუძნა თანამედროვე სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა.[14]

რუსოს მიხედვით, საზოგადოებრივ ხელშეკრულებაში ხალხია დამქირავებელი, შემკვეთი მხარე, ხოლო დაქირავებული მხარეა მთავრობა. თუ დაქირავებული მხარე დაარღვევს ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს, მაშინ შემკვეთს უფლება აქვს დაითხოვოს იგი. რუსოს თხზულება სამაგიდო წიგნად იქცა საფრანგეთის რევოლუციის ლიდერებისათვის. მაქსიმილიან რობერსპიერი მას „რევოლუციის ბიბლიად აღიქვამდა“ და საკუთარ თავში დასაბუთებული იდეების აღმასრულებელ იარაღად მიიჩნევდა.[15] ამ იდეებზე დამყარებით დაამხეს სამეფო.

საფრანგეთის 1789 წლის რევოლუციის შემდეგ დამყარდა მართველობა პრინციპით „თავისუფლება, თანასწორობა, ძმობა“. ამ იდეალების სახელით შემდეგ სხვა ქვეყნებშიც განხორციელდა სხვადასხვა გზით მართველობის შეცვლა. აღნიშნული გახდა თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების საფუძველი.

როდესაც განვიხილავთ თანამედროვე სახელმწიფოს და მის სამართლებრივ საფუძვლებს, ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ ძალაუფლება და ხელისუფლება. ძალაუფლება სოციალური ურთიერთობების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრობლემაა, რაც მას პოლიტიკური მეცნიერებისა და ფილოსოფიის საკვანძო ცნებად აქცევს. თავად საკვლევი პრობლემის მრავალმხრივობიდან გამომდინარე, მისი ცნებითი შინაარსიც მრავალფეროვანია, ამიტომ ძალაუფლების ცნებას ფართო გამოყენება სოციალურ-პოლიტიკურ და ისტორიულ მეცნიერებებში.

ერთ-ერთი საყურადღებო მკვლევარი, რომელმაც შეიმუშავა ძალაუფლების გაგების ტრადიციულისაგან განსხვავებული მიდგომა, იყო ტალკოტ პარსონსი (1902-1979 წწ.). მისი აზრით, ძალაუფლება საზოგადოებრივი სისტემის თვისებასა და საზოგადოების პოლიტიკურ ქვესისტემაში მოძრავ მედიუმს წარმოადგენს.[25]

შესაბამისად, ძალაუფლებას პარსონსი განსაზღვრავს, როგორც განზოგადებული უნარის რეალიზაციას, რომელიც მიიღწევა კოლექტივის წევრებისაგან მათი ვალდებულებების შესრულებით და ლეგიტიმირებულია კოლექტიური მიზნების გამო. ასეთ საზოგადოებაში სოციალური სისტემის მდგრადობა საჭიროებს კოლექტივის მიერ საერთო ნორმებისა და ღირებულებების აღიარებას. აღნიშნული სისტემა მორალური ძალაუფლების მატარებელია და არ დაიყვანება ცალკეულ აქტორთა ინდივიდუალურ ნებაზე. ადარებს რა ერთმანეთს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სფეროებს პარსონსი მივიდა დასკვნამდე, რომ ძალაუფლება პოლიტიკაში წარმოგვიდგება თავისებური „შუამავლის“ სახით,

რომელიც სოციალურ სისტემაში იწარმოება როგორც სიმდიდრე და მოქმედებს ფულის ანალოგიურად, რაც, თავის მხრივ, გამოიყენება ეკონომიკურ სისტემაში.

ამგვარად, პარსონსთან ძალაუფლება წარმოებულია ლეგიტიმური ავტორიტეტისაგან, რომელიც წარმოადგენს ინსტიტუციონალიზებულ ლეგიტიმაციას, რაც ძალაუფლების საფუძველია.

ჰანა არენდტი (1906-1975 წწ.) არ იზიარებს ძალაუფლების შესახებ ტრადიციულ შეხედულებებს. მისი აზრით, ძალაუფლება კომუნიკაციური საქმიანობისა და ინდივიდუალური ურთიერთქმედების პროდუქტია, რომელიც შეესაბამება ადამიანის უნარს – იმოქმედოს საზოგადოების სხვა წევრებთან შეთანხმებით.[20] შესაბამისად, არენდტთან ძალაუფლება თავისი არსით კონსესუსური ბუნებისაა. პარსონსის მსგავსად, არენდტი ძალაუფლებას განიხილავს არა როგორც კონკრეტული ინდივიდების, არამედ კოლექტივის კუთვნილებას, სადაც ცალკეული სუბიექტი არასოდეს არ ფლობს ძალაუფლებას. ძალაუფლებას ადგილი აქვს ჯგუფში და არსებობს მანამ, სანამ არსებობს შესაბამისი ჯგუფი, რომლის წევრებიც ერთობლივად ქმნიან ძლაუფლებას კომუნიკაციური საქმიანობის შედეგად და თუკი იგი რაიმე მიზეზით იშლება, ძალაუფლებრივი ურთიერთობებიც წყდება. შესაბამისად, როდესაც საუბარია, რომ ვიღაცას აქვს ძალაუფლება, იგულისხმება რომ მას აქვს მინიჭებული უფლება იმოქმედოს კოლექტივის სახელით.

არენდტის მიხედვით, ძალაუფლებრივი ურთიერთობები არის ურთიერთქმედება თანასწორ სუბიექტებს შორის, რომლებიც იმყოფებიან კომუნიკაციურ ველზე. აქ კომუნიკაცია აუცილებლობით გულისხმობს ორმხრივ ჩართულობას და წარმოგვიდგება როგორც შეთანხმებული მოქმედება კოლექტიური მიზნების განსახორციელებლად. ი. კახიძე შენიშნავს, რომ „ინფორმაციულ-ტექნოლოგიურმა რევოლუციამ ფუნდამენტური ცვლილებები გამოიწვია ძალაუფლებრივ ურთიერთობებში, კერძოდ, ტრანსფორმაცია განიცადა ძალაუფლების სტრუქტურებმა, რაც, თავის მხრივ, სოციალური ძალების სისტემაში თვისებრივი ცვლილებების, ძალაუფლების ხელახალი გადანაწილების და, შესაბამსად, ახალი სოციალური სტრუქტურის ფორმირების ჩამოყალიბების საფუძველი გახდა. განსაკუთრებით საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ თავად ცოდნამ შეიძინა ძალაუფლების რესურსის სტატუსი, განათლებისა და მეცნიერების სფეროში ჩამოყალიბდნენ ახალი სოციალური ფენები, რომელთაც უნარი აქვთ იყვნენ მოქნილები სოციალური ცვლილებების მიმართ. ძალაუფლების ისეთ

უმნიშვნელოვანეს კომპონენტებს, როგორიცაა სიმდიდრე და ძალა დაემატა ცოდნა. უფრო მეტიც, ცოდნა წარმოადგენს სტრატეგიულ რესურსს გავლენისა და, საბოლოო ჯამში, ძალაუფლების მოსაპოვებლად. ცალკე აღნიშვნის ღირსია მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების როლი ძალაუფლებრივ ურთიერთობებში, რომელთა ზემოქმედება ძალაუფლების ბუნებაზე კარგად ჩანს თანამედროვე სახელმწიფოში, სადაც „ინფორმაციული ძალაუფლება“ დიდ გავლენას ახდენს დემოკრატიულ პროცესებზე. უფრო მეტიც, დღევანდელი დემოკრატიული სახელმწიფოს სტაბილურობის გარანტად სწორედ ინფორმაციული ინსტიტუტები გვევლინებიან.

თანამედროვე დასავლურ სახელმწიფოებში აქტიური მუშაობა მიმდინარეობს „ელექტრონული დემოკრატიის“ და „ელექტრონული მთავრობის“ მექანიზმების გასაძლიერებლად, რაც, თავის მხრივ, ძალაუფლების ახალ ფორმას წარმოადგენს და გულისხმობს დემოკრატიულ სისტემას, რომელიც აქტიურად იყენებს კომპიუტერულ ქსელებს დემოკრატიულ ინსტიტუტების ფუნქციების შესასრულებლად, როგორიცაა ინფორმაციის გავრცელება, მოქალაქეთა ინტერესების გაერთიანება, გადაწყვეტილებების მიღება და ა.შ. ,,შესაბამისად, დღეს სახელმწიფოში დემოკრატიულ პროცესებს წარმართავს მოქალაქე, რომელიც გაცნობიერებულად მონაწილეობს ძალაუფლების გადანაწილებაში, ხოლო კვალიფიციური გადაწყვეტილებების მიღება შეუძლებელი გახდა შესაბამისი ცოდნის გარეშე. თანამედროვე საზოგადოების სპეციფიკიდან გამომდინარე, მაღალი განათლებაც კი შესაძლოა ვერ უზრუნველყოფდეს სწორ ორიენტირებას თანამედროვე საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პროცესების რთულ მოზაიკაში, მაგრამ ინფორმაციული ტექნოლოგიები ინდივიდს საშუალებას აძლევს გამოვიდეს პირადი გამოცდილების ვიწრო ჰორიზონტიდან და ხელმისაწვდომს ხდის მთელს მსოფლიოში მიმდინარე პროცესებზე დაკვირვების შესაძლებლობას“.[6]

ზოგჯერ ჩნდება კითხვა თუ საიდან იღებს დემოკრატიული სახელმწიფო ლეგიტიმაციას? ცხადია, პასუხი არის „ხალხის მიერ არჩევნების გზით“, მაგრამ თანამედროვეობის ერთ-ერთმა დიდმა მოაზროვნემ კარლ შმიტმა დასვა კითხვა, როცა ხმის მიცემა არის თვლადი, და ექვემდებარება სტატისტიკას, ხოლო სტატისტიკა მუდმივად ცვლადია, მაშინ ის რაც ცვლადია, როგორ შეიძლება იყოს ლეგიტიმური, ესე იგი ატარებდეს სუვერენულობას?[17]

ეს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია, რომელიც უფრო ფართო კვლევას მოითხოვს. რა არის ძალაუფლების სამართლებრივი საფუძველი? ძალაუფლება სოციალური თანაცხოვრების ერთ-ერთი ფუნდამენტური საწყისია. იგი არსებობს ყველგან, ოჯახში, ორგანიზაციებში, შრომით კოლექტივებში, სახელმწიფოში. პოლიტიკა სხვა არაფერია, თუ არა მისწრაფება ძალაუფლებაში მონაწილეობისთვის, ან მის განაწილებაზე ზეგავლენის მოპოვებისთვის, სულერთია, იქნება ეს ძალაუფლების განაწილება სხვადასხვა სახელმწიფორბს, თუ ერთი რომელიმე სახელმწიფოს შიგნით - ადამიანთა სხვადასხვა ჯგუფებს შორის.

ჩვენ უკვე რამდენჯერმე ვახსენეთ სოციოლოგი მაქს ვებერი. ვებერისთვის ძალაუფლების ირაციონალური მისწრაფებაც არსებობს, კერძოდ პოლიტიკოსი რომელიც ძალაუფლებისკენ მიისწრაფვის, სულ ერთია, როგორ ესახება მას ეს ძალაუფლება - სხვა, იდეალურ ან მატერიალურ მიზანთა მოღწევის საშუალებად თუ ძალაუფლებად „მხოლოდ ძალაუფლების გულისთვის“.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი დემოკრატიული სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი პრინციპია. სამართლებრივ სახელმწიფოში მთავარი სოციალურ ღირებულებად მიჩნეულია ადამიანი, მისი უფლებები და თავისუფლებები. სამართლებრივი სახელმწიფო სამ პრინციპს ეფუძნება.

,,პირველი - კანონის უზენაესობაა საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში;

მეორე - ადამიანის უფლებების დაცვა და თითოეული მოქალაქის თავისუფალი განვითარება;

მესამე - სახელმწიფოსა და პიროვნების ორმხრივი პასუხისმგებლობა“.[13]

პირველ პრინციპში იგულიხმება კონსტიტუციური წესრიგის დაცვა სახელმწიფოს მიერ, კანონმდებლობის დაცვა მოქალაქეების მხრიდან და სამართლის აღსრულება მხოლოდ დამოუკიდებელი სასამართლოების მიერ. მეორე პრინციპში მოიაზრება მოსახლეობის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა, სპეციალური პირობების შექმნა, რათა მოქალაქეებმა შეძლონ პიროვნული უნარჩვევების განვითარება, ხოლო მესამე - მოქალაქის დაცვა არ არის მისი ცალმხრივი პრივილეგია სახელმწიფოს მხრიდან, სადაც მთავრდება ერთი მოქალაქის უფლებები წარმოიშობა მეორეს უფლებები. ამის მაგალითია ის რომ

მოქალაქის აუცილებლობაა გადასახადების გადახდა სახელმწიფოს წინაშე, მაგრამ სახელმწიფო ვალდებულია შეუქმნას ამის შესაბამისი პირობები.

სამართლებრივი სახელმწიფო პრინციპი დაკავშირებულია კანონის უზენაესობასთან. გერმანელი ფილოსოფოსი იმანუელ კანტი საუბრობს კანონის უზენაესობაზე და მისი აზრით სამოქალაქო მშვიდობის მისაღწევად აუცილებელი იყო 3 ელემენტის შესრულება - მოსახლეობის თავისუფლება, თავისუფალი მოსახლეობა უნდა ემორჩილებოდეს კანონის უზენაესობას და თნასწორობა.

კანონის უზენაესობის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე საუბრობდა ილია ჭავჭავაძე და ის წერდა: „კანონის წინაშე თანასწორობა ყველასი ერთად და თვითვეულისა ცალკე ერთი უმთავრესი ქვაკუთხედია იმ საფუძვლისა, რომელზედაც დამყარებულია კაცთა საზოგადოების წესიერი აგებულება“.[7] მაგრამ დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხშირად ისმის კითხვა - ადამიანის თუ კანონის უზენაესობა? ამ საკითხვს ქვევით განვიხილავთ.

როდის არის მართველობა სამართლებრივი - როდესაც მართავენ ადამიანები, თუ როდესაც მართავენ კანონები? ეს კითხვა მართველობის ფორმებს კი არ ეხება არამედ იმას, თუ როგორ ხორციელდება მამართველობა. ამდენად საკითხი განხილვის სხვა სიბრტყეზე ინაცვლებს. ეს არის კარგი ან ცუდი მართველობის გამიჯვნა. მთავარი კრიტერიუმები, რითაც ტრადიციულად განასხვავებენ კარგ და ცუდ მმართველობას, ორმაგი ბუნებისაა: პირველი, საერთო კეთილდღეობაზეა ორიენტირებული, ხოლო მეორე პერსონალურზე. საერთოობაში დგას - ხალხი (დემოსი), ხოლო პერსონალურში ცალკეული იდენტობები. მაქს ვებერმა გამოიკვლია ეს საკითხი და მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ ხელისუფლების განკარგულებისადმი მორჩილება არ ემყარება მხოლოდ იძულების წესების გამოყენებას. იგი შეიძლება ემყარებოდეს მეტად განსხვავებულ მოტივებს, დაწყებული ჩვეულებებით, სარგებლის ინტერესით და მათავრებული წინაპართა ნაადერძავისადმი პატივისცემით. ვებერი გამოყოფს: ტრადიციულ მართველობას, ქარიზმატულ მართველობასა და რაციონალურ მართველობას. შევეხოთ ამ უკნასკნელს - რაცინალურ მართველობას. ვებერის თქმით ეს ე.წ. ლეგალური ბატონობაა, რომელშიც მართალია არა პიროვნული, არამედ ფორმალურ-სამართლებრივი საწყისი მოქმედებს ე.ი. კანონი. მისი შესაფერისი ფორმა მოხელეთა

აპარატის მმართველობაა. კანონზე დაფუძნებული მმართველობა წარმოიქმნა სოციალური დიფერენციაციის ჩამოყალიბებით. როდესაც პოლიტიკური ხლისუფლება ხორციელდება სპეციალიზირებული ინსტიტუტების მიერ, რომლებიც, როგორც წესი, ხასიათდებიან როგორც ბიუროკრატიული. ეს ფორმა დამახასიათებელია თანამედროვე განვითარებული სახელმწიფოსთვის. საინტერესოა, რომ ვებერმა სიცოცხლის ბოლო წლებში შერეული მმართველობის იდეა განავითარა. მმართველობის ამ ფორმაში შერწყმული უნდა ყოფილიყო დემოკრატიის ლეგიტიმურობა და აქტიური ლიდერი. ასეთ მოდელს ვებერი „პლებისციტურ დემოკრატიას“ უწოდებდა და განასხვავებდა ულიდერო ან „უმეთაურო“ დემოკრატიისგან. [16]

როცა დგება საკითხი საერთო კეთილდღეებასა და ინდივიდუალურ უფლებებს შორის, მაშინ ადამიანის თავისუფლების დასაცავად, სამართლებრივი სახელწიფოს პრინციპი გამოხატავს სახელმწიფო ხელისუფლების სამართლით შეზღუდვის მოთხოვნას.[22]

ამდენად, მივდივართ საკითხამდე - დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების ურთიერთმიმართების შესახებ. ხშირად აღნიშნავენ, რომ დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო ერთმანეთს განაპირობებენ. თუმცა, ისინი სისტემის დამოუკიდებელ პრინციპებს წარმოადგენენ. ისტორია იცნობს დემოკრატიულ სახელმწიფოებს, სადაც სამართლებრივი სახელმწიფო არ არსებობდა და, პირიქით, სამართლებრივ სახელმწიფოებს, სადაც დემოკრატია არ ყოფილა.

ლ. იზორია აღნიშნავს, რომ „ანტკური დემოკრატიისთვის უცხო იყო თანამედროვე სამართლებრივი სახემწიფოს პრინციპი, კერძოდ კი, მისი არსებითი ელემენტები, როგორიცაა: ადამიანის უფლებების დაცვა და ხელისუფლების განაწილება“.[5] თუმცა, საპირისპიროს ამტკიცებს პლატონის „სახელმწიფო“, მე-9 წიგნში აღწერილია დემოკრატიის მართველობა რომელიც ხასიათდება ადამიანის უფლებებით, პერსონალურ თავისუფლებით და ავტორიტარულობის უარყოფით. თუმცა, ახლო წარსულში არსებობდა სახელმწიფოები, სადაც დემოკრატიის გარეშე სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტები იყო გაბატონებული. ასე მაგალითად ბისმარკის დროინდელ გერმანიაში სახელმწიფოს პოლიტიკური ფორმა იყო

მონარქია, სამართლებრივი სახელმწიფოს ნიშნებით. ამ პერიოდში სამართლებრივი სახელწიფოს კონცეფცია მონარქიული სახელმწიფოსგან ინდივიდის პირადი სფერის დაცვის მოთხოვნიდა წარმოიშვა. მონარქს მხოლოდ კანონის საფუძველზე თუ ჰქონდა უფლება, ჩარეულიყო ძირითადი უფლებების სფეროში (კანონის უზენაესობის პრინციპი). ხელისუფლების დანაწილების პრინციპსაც მონარქის ძალაუფლება უნდა შეეზღუდა. საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებები სახელმწიფოს წინააღმდეგ თითოეულის თავისუფლების უზრუნველყოფის გარანტს წარმოადგენდა, რომლებიც, ძირითადად, მონარქის ხელისუფლებასთან იყო გაგებული.

ლ. იზორიას თქმით „თანამედროვე განვითარებული სამართლის სისტემებისთვის დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების ერთმანეთის გარეშე არსებობა გამორიცხულია“.[5] სამართლებრივი სახელმწიფო დემოკრატიას გარკვეულ ფარგლებს უწესებს იმ თვალსაზრისით, რომ ხალხს თავისი ძალაუფლების განხორციელება მხოლოდ სამართლებრივი სახელწიფოს ფარგლებში შეუძლია, კერძოდ, კი მისი მატერიალური შინაარსისა და ფორმალური ინსტიტუტების დაცვის საფუძველზე (ძირითადი უფლებები, ხელისუფლების დანაწილება, კონსტიტუციური კონტროლი) და პირიქით დემოკრატია სამართლებრივ სახელმწიფოს ზღუდავს იმ თვალსაზრისით, რომ სამართლებრივი ცვლილებები დემოკრატიული პროცედურებით ხორციელდება (გადაწყვეილების იღების პროცესში - ყველასათვის თანაბარი მონაწილეობის შესაძლებლობა და ა.შ.).

დემოკრატიისა და სამართლებრივი პრინციპების თანაარსებობა მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც დემოკრატიაში უმრავლესობის შეუზღუდავი ძალაუფლება არ მოიაზრება. დემოკრატია უმრავლესობიას როდი ემსახურება, არამედ საზოგადოების თითოეული წევრის ღირსებისა და თავისუფლების დაცვას უზრუნველყოფს. მისი მიზანია, რომ პოლიტიკურ პროცესში თითოეული მოქალაქის თანაბარი მონაწილეობის შესაძლებლობა იყოს უზრინველყოფილი. დემოკრატიის არსებითია, რომ გადაწყვეტილების მიღეის პროცესში უმცირესობასაც ჰქონდეს შანსი მიცემული და მისი უფლებებიც იყოს დაცული, ისე, რომ დემოკრატიული მართველობა არ შეიცვალოს ოლიგარქიულით (მცრე ჯგუფების გაბატონება უმრავლესობაზე).

ამგვარად, დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში თითოეულმა ადამიანმა ღირსეულად უნდა იგრძნოს თავი, რაც მთლიანობაში პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობას უზრუნველყოფს, მათ შორის, უმცირესობაში მყოფი ჯგუფებისთვისაც.

2.2. აქტიური და მოქნილი სახელმწიფო აპარატი

მოქნილი და აქტიური სახელმწიფოს იდეა XX საუკუნის მეორე ნახევარიდან იქცა სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმების ძირითად ორიენტირად. მისი განვითარება ორ ეტაპად იყოფა: პირველი ეტაპია სახელმწიფოს ნეოლიბერალური კრიტიკა, ხოლო მეორე უკავშირდება ახალ საჯარო მენეჯმენტს, რომელიც ცნობილია როგორც ,,New Publik Management".

XX საუკუნის 70-იანი წლების ბოლოს განვითარებულ ქვეყნებში გავრცელება დაიწყო ახალმა ნეოლიბერალურმა კრიტიკამ, რაც გულისხმობდა რომ ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას ხელს უშლიდა ბიუროკრატიული სახელმწიფო სისტემის ჩარევა. მისი მთავარი იდეოლოგები იყვნენ ფრიდრიხ ავგუსტ ჰაიეკი და მილტონ ფრიდმანი, რომლებმაც ნეოლიბელარული კრიტიკა ქვეყნებს შესთავაზეს, როგორც XX საუკუნის ეკონომიკის გადარჩენის მთავარ საშუალებად. ასევე, დღეს ნეოლიბერალიზმის ერთ-ერთი ფართოდ გავრცელებული იდეოლოგიური მიმდინარეობაა დასავლეთში. ნეოლიბერალიზმი რეკომენდაციებს სთავაზობს ქვეყნებს თუ როგორ უნდა მოიხვეჭონ სიმდიდრე, ამისთვის რა ზომებს უნდა მიმართონ. მათ შორის არის:

„სავაჭრო გათავისუფლება ნეოლიბერალიზმი გულისხმობს სავაჭრო შეზღუდვების აღმოფხვრას ან განმუხტვას, განსაკუთრებით იმ შეზღუდვების გათვალისწინებით, რომლებიც ეხება კაპიტალის მობილობას და არ ჩავთვლით იმას, რაც ქონებასთან და უსაფრთხოებასთან არის დაკავშირებული.

,,უფასო მარკეტი: სავაჭრო წესების დერეგულირებისა და მცირე ან საერთოდ სახელმწიფო ჩარევის შედეგად, ნეოლიბერალურ გარემოში ბაზარი მუშაობს

მიწოდებისა და მოთხოვნის კანონის შესაბამისად, რომელშიც ფასები შეთანხმებულია მხოლოდ მყიდველებსა და გამყიდველებს შორის.

მკაცრი ფისკალური პოლიტიკა ეს ღონისძიებები, სხვა წესებთან ერთად, მოიცავს სახელმწიფო ხარჯების შემცირებას, წარმოებაზე გადასახადების შემცირებას და მოხმარების გადასახადების გაზრდას.

მოქნილობა შრომის კანონმდებლობაში ამით ცდილობენ კომპანიებმა შექმნან საკუთარი პარამეტრები თანამშრომლების დაქირავებასთან დაკავშირებით, წესების კორექტირება ორგანიზაციის საჭიროებების შესაბამისად. ეს საკითხი იყო ნეოლიბერალური მოდელის ერთ-ერთი მთავარი კრიტიკა.

ანტი-დევალვაციული მონეტარული პოლიტიკა: ამ თვალსაზრისით, ნეოლიბერალიზმი გვთავაზობს ფულადი მასის (ქვეყნის ეკონომიკაში ხელმისაწვდომი ფულის) შეზღუდვას და საპროცენტო განაკვეთების გაზრდას, ვალუტის დევალვაციის თავიდან ასაცილებლად.

საზოგადოებრივი კომპანიების პრივატიზაცია ეს ღონისძიება მიზნად ისახავს სახელმწიფო ხარჯების შემცირებას, ბიუროკრატიის შემცირებას და სახელმწიფო სერვისების წარმოებისა და მიწოდების ეფექტურობის დონის გაზრდას“.[10]

ნეოლიბერალიზმი ხშირად ასოცირდება რონალდ რეიგანის მიერ შეერთებულ შტატებში და მარგარეტ ტეტჩერის მიერ გაერთიანებულ სამეფოში წამოდგენილ ეკონომიკურ პოლიტიკასთან. ზოგიერთი მკვლევრი ამბობს, რომ მას აქვს სხვადასხვა მნიშვნელობის გამოყენება სხვადასხვა სფეროში.

> როგორც იდეოლოგია აღნიშნავს სოციალურ ღირებულებებს, რომელიც დაკავშირებულია სახელმწიფო ფუნქციების მინიმალურ ზღვარამდე დაწევასთან.
>
> როგორც განვითარების მოდელი, ვაშიგტონის კონსესუსის თანახმად მოიაზრება კონსტრუქციული ეკონომიკის უარყოფელად.
>
> როგორც საჯარო პოლიტიკა არნიშნავს სახელმწიფო ეკონომიკური სექტორის პრივატიზებას, სახელმწიფო ვალებისა და საჯარო სამსახურების ხარჯების შემცირებას.

„საბაზო დონეზე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ როდესაც ჩვენ ვახსენებთ „ნეოლიბერალიზმს“, ჩვენ ზოგადად ვგულისხმობთ საზოგადოებაში არსებულ ახალ

პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ შეთანხმებებს, რომლებიც ხაზს უსვამენ ბაზრის ურთიერთობებს, სახელმწიფოს როლის ხელახალ განსაზღვრას და ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას. მკვლევართა უმეტესობა თანხმდება, რომ ნეოლიბერალიზმი ზოგადად განმარტებულია, როგორც კონკურენტული ბაზრების გაფართოება ცხოვრების ყველა სფეროში, მათ შორის ეკონომიკაში, პოლიტიკასა და საზოგადოებაში".[24]

თავდაპირველად „მოქნილი სახელმწიფოს" პირველ ეტაპზე ეს ყოველივე წარმოდგენილი იყო შიდაორგანიზაციული ტრადიციული მართვის მექანიზმებისა და სტრუქტურების შენარჩუნებით. სწორედ ამიტომ არ გამხდარა ეს მიმდინარეობა კრიტიკის ობიექტი.

ნეოლიბერალიზმის კრიტიკოსები ამბობენ, რომ მისი შემოთავაზებული პრაქტიკა მიზნად ისახავს სიმდიდრის მოხვეჭას მოსახლეობის უგულვებელყოფით. რადგან სიმდიდრის გამომუშავების წესებმა შეიძლება გამოიწვიოს დისბალანსი სახელმწიფოსა და კომპანიების ურთიერთობებს შორის, რომელიც პირველ დარტყმას მოსახლეობას აყენებს. ასევე ნეოლიბერალიზმის კრიტიკოსებს არ მიაჩნიათ სწორად რომ კერძო კომპანიებს ქონდეთ კონტროლი სახელმწიფოს მგძნობიარე საკითხებში, როგორიცაა: გადასახადები, ტელეკომუნიკაცია, პირადობის მომსახურება და ა.შ.

ამრიგად, აქტიური და მოქნილი სახელმწიფო აპარატი აუცილებელი წინაპირობაა იმისა, რომ ქვეყანაში განვითარდეს სხვადასხვა დარგები, მათ შორის უმნიშვნელოვანესია ეკონომიკური განვითარების ტენდეციები. მოუქნელი და არასწორად ბიუროკრატიზირებული სახელმწიფო აპარატი მხოლოდ წინაღობაა და ხელს უშლის სახელმწიფოს წინსვლას.

2.3. ახალი საჯარო მენეჯმენტი

ბოლო რამოდენიმე ათწლეულის მანძილზე მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის სახელმწიფო მმართველობის სისტემები მნიშვნელოვან რეფორმებს განიცდის,

რომელიც თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ახალი საჯარო მენეჯმენტის სახელით შევიდა.

დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში ახალი საჯარო მენეჯმენტი რამდენიმე ნიშნით გამოიყოფოდა:

,,პოლიტიკური და ადმინისტრაციული თანამდებობების ფუნქციების გამიჯვნა მთავარმა აღმასრულებელმა ორგანოებმა მოიპოვეს დამოუკიდებლობა, ხოლო ადგილობრივ ორგანოებს გაეზარდა უფლებამოსილებები ქვეყანაში განვითარებული თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობები, როდესაც ნაკლებად საგულისხმოა სახელმწიფოს ჩარევა“. [2]

მიუხედავად რეფორმის კონტექსტის სხვადასხვაობისა, ის ორი მიმართულებით მიმდინარეობს: შიდაორგანიზაციულ და გარე მიმართულებად.

შიდაორგანიზაციული გულისხმობს სახელმწიფო ორგანიზაციების რესტრუქტურირებას, ბიუროკრატიული აპარატის შემცირებას, თანამშრომელთა მოტივაციას და ისეთი თანამედროვე მეთოდების დანერგვას რომელიც ითვალისწინებს სრული ხარისხის მართვას, მიზნებით მართვა, შედეგებზე ორიენტირებულობა, მონაწილეობითი მენეჯმენტი და სხვა. გარე მიმართულებაში მოიაზრება სახემწიფოს მხრიდან კერძო სექტორისთვის ფუნქციების გადანაწილება.

გამოიყოფა ახალი საჯარო მენეჯმენტის განხორციელების ოთხი ფაქტორი როგორც განვითარებულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში: ,,

პოლიტიკური ფაქტორი რომელიც გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან მიმართულების შეცვლას საკუთარი ორგანიზაციებიდან მოქალაქეებზე და ასევე მოქალაქეების მხრიდან დამოკიდებულების შეცვლას, რომ ის შექმნილია იმისთვის რომ მათ ემსახუროს და არა პირიქით.

ინსტიტუციური ფაქტორი - განვითარებად ქვეყნებში ახალი არასამთავრობო ორგანიზაციების შექმნა და ჩამოყალიბება, სამოქალაქო სექტორის გაძლიერება რეფორმის წარმატებას განაპირობებს.

ეკონომიკური ფაქტორი გულისხმობს ეფექტური მუშაობას და მაღალ კონკურენტულობას.

სოციალური ფაქტორი განსაზღვრავს ფუნდამენტალურ ცვლილებას სოციალური ცხოვრების ყველა სფეროში, სრულიად განსხვავებული საზოგადოებრივი ურთიერთობის გაჩენას.

ისტორიულ ასპექტში რეფორმის განხორციელება განაპირობა XIX საუკუნის მეორე ნახევრიდან დაწყებულმა ბიუროკრატიულმა ნაკლოვანებებმა".[2]

,,განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო სამსახურის ერთიანობას ახალი დემოკრატიის ქვეყნებისათვის, რადგანაც ხშირი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ცვლილებები, ტრადიციული დემოკრატიული ქვეყნებისგან განსხვავებით, საჯარო მოსამსახურის როლის არასწორ ინტერპრეტაციას განაპირობებს და პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ამოცანებს ეჭვქვეშ აყენებს".[3]

ახალი საჯარო მენეჯმენტი ითვალისწინებს, რომ პოლიტიკა არ უნდა მართავდეს ადმინისტრაციას განსაზღვრული სამართლებრივი ნორმების მიხედვით, არამედ ის უნდა შემოიფარგლოს ადმინისტრაციისთვის ზოგადი სტრატეგიებისა და მიზნების განსაზღვრით და ასევე წინასწარ გაუწერელი ბიუჯეტის დადგენით, რითაც ის ადმინისტრაციას უტოვებს ბიუჯეტის სწორად გამოყენების პასუხისმგებლობას.

ასე რომ საჯარო ადმინისტრაციასა და პოლიტიკას შორის ხელისუფლების გადანაწილება ახლებურად განისაზღვრა: პოლიტიკა უფლემამოსილია საჯარო ადმინისტრაციას განუსაზღვროს მიზნები და გააკონტროლოს მიზნების განხორციელების შედეგად მიღებული შედეგები, ხოლო საჯარო ადმინისტრაციის პრეროგატივაა განსაზღვროს მიზნების შესრულების გზები.

საჯარო ადმინისტრაციის შიდა პროცესების თითოეული მონაწილება იქნება ეს თანამშრომელი, პირველ რიგში განიხილება როგორც კლიენტი. სამსახურში თანამშრომლები ერთგვარ მომსახურებას უწევენ, როგორც კლიენტები, რითაც ისინი ერთიან ჯაჭვს ქმნიან, რომლის საშუალებითაც კომპანიაში იზრდება თანამშრომლობის ხარისხი. გარდა ამისა შიდა პროცესები გარე კლიენტებზე უნდა იყოს ორიენტირებული და მაქსიმალურად უნდა იყოს გათვალისწინებული მათი უფლებები. საჯარო ადმინისტრაციისთვის კლიენტზე ორიენტაცია ნიშნავს მომსახურების მუდმივ გაუმჯობესებას და სიახლეებს. საჯარო ადმინისტრაციამ უნდა შეძლოს ცოტა დანახარჯებით, დროის მოკლე პერიოდში კლიენტს

შესთავაზოს საჭირო სერვისი, რადგან კმაყოფილი კლიენტი განსაზღვრავს მისი მუშაობის ხარისხს. საჯარო ადმინისტრაციასა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობა საგრძნობლად გაამარტივა თანამედროვე ტექნოლოგიებმა.

თავდაპირველად ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელის წარმატებულად განხორციელება დამოკიდებული იყო იმაზე თუ რამდენად კვალიფიციური კადრები იყო დასაქმებული ორგანიზაციაში. ამიტომ ახალი საჯარო მენეჯმენტი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს თანამშრომლების მოტივაციისა და კვალიფიკაციის ამაღლების საკითხს. ამ ორი ფაქტორის საშუალებით არის შესაძლებელი ახალი მოდელის სრულფასოვნად განხორციელება. თანამშრომლებთან ინტენსიური კომუნიკაცია და საქმის არსის ცოდნით, თითოეული მათგანი იაზრებს თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია მათი შესრულებული სამუშაო,რომელიც ერთიანი პროცესის განუყოფელი ნაწილია. ორგანიზაციაში ხელმძღვანელზეა დამოკიდებული ისეთი ატმოსფეროს შექმნა, რომელიც თანამშრომელს აგრძნობინებს მის პერსონალურ მნიშვნელობას და პასუხისმგებლობას საქმის მიმართ.

ახალ საჯარო მენეჯმენტში მნიშვნელოვანია სწავლების ფაქტორი. მისი საქმიანობის წარმატებით განხორციელება დამოკიდებულია მისი თანამშრომლების მოთხოვნების შესაბამისად სწავლებაზე, რომ მათზე დაკისრებული ფუნქციები მარტივად შეასრულონ. მუშაობის პროცესში აუცილებელია სუსტი და ძლიერი მხარეების გამოყოფა და შესაბამისი რეფორმების გატარება. სხვისი გამოცდილების გაზიარება რეფორმის წარმატებით განხორციელების წინაპირობაა. ,,ადმინისტრაცია, რომელიც სწავლობს, სხვასაც უნდა ასწავლიდეს“.

საჯარო ადმინისტრაციის ყველა რეფორმა მაშინ იქნება წარმატებული თუ არ დავივიწყებთ მისი საქმიანობის მთავარ საზრისს - საზოგადოებისთვის სამსახური. დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრაციის მთავარი ამოცანაა საყოველთაო სიკეთის დამყარება. საჯარო ადმინისტრაციის საბოლოო წარმატების საზომია თუ რა გავლენა იქონია მის რეფორმებმა მოქალაქეების ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებაზე. რეფორმები თავიდანვე უნდა იყოს ადამიანთა კეთილდღეობაზე ორიენტირებული.

თემა III

ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის კლასიკური გაგება

როგორც ავღნიშნეთ ბიუროკრატიის გაგება ქართულ საჯარო მართვაში რთულ და ნეგატიურ წარმოდგენას ქმნის. ამ დროს ბიუროკრატია საჭირო და სწორი ფორმირებით აუცილებელი სტრუქტურული ფორმაა მმართველობით სისტემებში. ჩვენი სამაგისტრო ნაშრომის თემატიკაც სწორედ აღნიშნული თეორიის მტკიცებას ემსახურება.

მანამ სანამ ბიუროკრატიული იერარქიის შესახებ დავიწყებდეთ საუბარს უპრიანი იქნება გავარკვიოთ რა არის კლასიკურ-ბიუროკრატიული მოდელი? - უნდა ითქვას, რომ ეს უკანასკნელი პირამიდის იერარქიულ სისტემას წააგავს, რომლშიც მოწყობილია საჯარო მართველობის მთელი საქმიანობა, ხოლო მისი ქმედითობა გაკონტროლებულია სამართლებრივი პრინციპებით.

როდესაც ვსაუბრობთ ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის კლასიკურ გაგებაზე ჩვენ მასში ვგულისხმობთ წმინდა იერარქიულობის პრინციპს, სადაც ყოველი ქვედა ორგანო ზემდგომი ორგანოების მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებს. აქ უნდა დაისვას კითხვა - როგორ მოქმედებს და ახორციელებს ზემოთ მოხმობილ პირამიდისეულ სისტემაში ორგანიზაციის თავრსაწყისი, ანუ ყველაზე უფრო ზემდგომი ორგანო? ცხადი უნდა იყოს, რომ ორგანიზაციის ყველაზე უფრო ზემდგომი ორგანო საკუთარ კომპეტენციებს ასრულებს კანონით მიღებული კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე, სხვაგვარად, რომ ვთქვათ სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრაციის კლასიკურ ბიუროკრატიულ მოდელად თავისუფლად შეიძლება განვიხილოთ საპარლამენტო იერარქიული მოდელი .

3.1. საპარლამენტო პროცესი და ბიუროკრატიული იერარქია

ზემოთ მოყვანილი განმარტების შემდეგ, უნდა ითქვას, რომ კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის იერარქიული სისტემა გულისხმობს არა მარტო სამართლის უზენაესობის აღიარებას, არამედ მის პრაქტიკაში ეფექტიან

განხორციელებას. მაგალითად, საჯარო ადმინისტრაციის მხრიდან კანონდარღვევის შემთხვევაში მოქალაქეს კანონის შესაბამისად აქვს უფლება გაასაჩივროს სასამართლოში საჯარო მოხელისა თუ სამსახურის უკანონო ქმედება. ეს რომ არ მოხდეს და არ შილახოს საჯარო სამსახურის იმიჯი თვით საჯარო ადმინისტრაციის ინტერესებშია კანონისა და შინაგანაწესის შესაბამისად უზრუნველყოს თვითნებობის აღმოფხვრა იქნება ეს ინდივიდუალური, თუ კოლექტიური მოქმედებით გამოწვეული, რაც შექმნის მოქალაქეებისთვის უსაფრთხო გარემოს და ყოველივე ეს წარმოადგენს მმართვის სწორ და ეფექტურ ფორმას.

აღნიშნულ საკითხს შეიძლება კრიტიკულადაც შევხედოთ, მაგალითად ლ. იზორია თავის ნაშრომში „თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია“ აღნიშნავს: „კანონის გამოცემა ჯერ კიდევ არ ნიშნავს მის განხორციელებას. კანონის განხორციელებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ ადამიანთა წრეს, ე.წ. სამართლებრივ შტაბს, რომლებსაც სამართლებრივ ნორმათა დაცვის, მათი შესრულების, ამ შესრულებაზე კონტროლის განხორციელებისა და კანონდარღვევის შემთხვევაში სანქციების უფლებამოსილება აკისრია. ამ შტაბს საჯარო ადმინისტრაციის წარმომადგენლებიც ეკუთვნის, რომელთაც ფუნქციურად, პირველ რიგში, კანონმდებლის ნების ცხოვრებაში გატარების მოვალეობა ეკისრებათ“[5]. აქ ავტორი მიუთითებს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის შესახებ.

ამგვარად, გადავდივართ ერთ-ერთ მთავარ საკითხზე, რომელიც ეხება საპარლამენტო პროცესსა და ბიუროკრატიული იერარქიას. თავდაპირველად უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო ადმინისტრაციის სათავეში იერარქიული პრინციპით დგას - მთავრობა, მაგრამ საჯარო ადმინისტრაციის საპარლამენტო კონტროლი, პარლამენტთან იერარქიული დამოკიდებულებასაც გულისხმობს. ამის მიუხედავად, საჯარო ადმინისტრაციის ყველაზე უფრო ეფექტური სისტემად მიჩნეულია ერთის მხრივ ადმინისტრაციის მხრიდან კანონის დაცვა და მის საფუძველზე მოქმედება, ხოლო მეორეს მხრივ მთავრობის მიერ საპარლამენტო კონტროლი. ცხადია, რომ სრულყოფილი და გამართულმა სისტემამ უნდა უზრუნველყოს ზემოთ დახასიათებული საქმიანობის უხარვეზოდ შესრულება, თუმცა არსებობს რაციონალურ პრინციპებზე დაფუძნებული სრულყოფილი თეორია, მაგრამ მისი რეალობაში განხორციელებას ყოველთვის ახლავს რაღაც ხარვეზები.

გავიმეორებთ, რომ როდესაც ვსაუბრობთ ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის კლასიკურ გაგებაზე ჩვენ მასში ვგულისხმობთ იერარქიულობის პრინციპს, სადაც ყოველი ქვედა ორგანო ზემდგომი ორგანოების მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებს, შეიძლება ითქვას, რომ კლასიკური ბიუროკრატიული ადმინისტრაციისთვის არ არის დამახასიათებელი იერარქიული პრინციპების შესუსტება, მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე ტენდენციები ბიუროკრატიის შემცირების მოთხოვნით გამოდის, ის მაინც ეფექტურად მოქმედებს დემოკრატიულ სამყაროში, ამის მიზეზი უნდა დავინახოთ იმაში, რომ თანამედროვეობაში ეს სისტემა იდეურად დაუკავშირდა სახალხო სუვერენიტეტის იდეას, რომელმაც უკანასკნელმა განამტკიცა მისი როლი დემოკრატიულ ტრადიციაში. ისიც უნდა ითქვას, რომ თანამედროვე დასავლურ ცივილიზაციაში სახელმწიფოს თეორიის სფეროში პოლიტიკური იდეების ისტორიისა და იდეების გადახედვა შეიძლება დაყვანილი იყოს მარტივ ლოზუნგამდე: „დემოკრატიის გამარჯვებით სვლა“.

დასავლეთ ევროპული კულტურული წრის ვერც ერთი სახელმწიფო წინ ვერ აღუდგა დემოკრატიული იდეებისა და ინსტიტუტების გავრცელებას. აგრეთვე იქ სადაც მძლავრი სოციალური ძალები ეწინააღმდეგებოდნენ, ამ ძალებს აკლდათ ის სულიერი ენერგია რომელიც დემოკრატიული რწმენის დამარცხებას შეძლებდნენ [18].

ყველაზე უფრო ძლიერი იდეა რაც დემოკრატიას აქვს, ეს სახალხო სუვერენიტეტის იდეაა და როგორც ითქვა კლასიკურ-ბიუროკრატიული მოდელიც ამას დაუკავშირდა, ისე, რომ არ იქნას დამყარებული ფარული ბიუროკრატიის აბსოლუტიზმი.

3.2. მთავრობის აპარატი და ბიუროკრატიული იერარქია

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე სამივე შტო - საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანო ურთიერთდამოკიდებული სისტემური მმართველობითი პროცესს ქმნის, სადაც ერთი მეორის წინაშე გარკვეული დოზით არიან ანგარიშვალდებულნი. მაგალითად,

მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. იმისათვის რომ საპარლამენტი ბიუროკრატიული იერარქია გავარკვიოთ და უფრო ფართოდ გავშალოთ თემა დავსვათ კითხვა - როდის არის მთავრობა ვალდებული პარლამენტის წინაშე? - ცხადია, მართველობის ისეთი ფორმის დროს როცა არსებობს პარლამენტარიზმი. ასეთ სისტემაში მთავრობის აპარატი ყალიბდება პარლამენტის მიერ და მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. ისიც უნდა ითქვას, რომ მას შემდეგ რაც პარლამენტარიზმი არსებობს, განვითარდა კრიტიკული ლიტერატურა პარლამენტარიზმზე. ცხადია, თავიდან ის განვითარდა რეაქციისა და რესტავრაციის ნიადაგზე, ე.ი. პარლამენტარიზმის პოლიტიკურ მოწინააღმდეგებთან, რომლებმაც პარლამენტარიზმთან ბრძოლაში დამარცხება განიცადეს. მაგრამ შემდეგ ზრდადი პრაქტიკული გამოცდილებით შეამჩნიეს ნაკლოვანებები და მათ ხაზი გაუსვეს.

არსებობს სამი რადიკალური გადაწყვეტილება პარლამენტარიზმის წინააღდეგ, ერთ-ერთი აღმოჩნდა ფარული ბიუროკრატიის აბსოლუტიზმი. ჰ. ბერთლემი რომელმაც თავისი „ტრაქტატი ადმინისტრაციულ სამართალზე“ უკანასკნელი გამოცემის წინასიტყვაობაში ამ საკითხთან დაკავშირებით აზრი გამოთქვა, უარყო სინდიკალიზმი ანუ კაპიტალისტური მონოპოლია და მიიჩნია, რომ ინდუსტრიალიზმი ე.ი. ეკონომიკური ცხოვრების მეთოდების გადატანა პოლიტიკაზე - წარმოადგენს საშიშროებას სახელმწიფოსთვის, რადგან ასეთ დროს ძალაუფლების წყარო იქნებიან ისინი, რომლებზედაც ეკონომიკური რესურსები ვრცელდება და მათი კონტროლი დაევალებთ მათ, რომლებიც წესით თავად უნდა გაკონტროლდნენ [18].

კარგი ბიუროკრატიული მმართველობის თვალსაზრისით ეს სრულიად სამართლიანია. მაგრამ რად გარდაიქმნება მაშინ დემოკრატიული მოძღვრება, რომლის თანახმად ნებისმიერი სამთავრობო ავტორიტეტისთვის წყაროს წარმოადგენენ ქვეშევრდომები? აქ უნდა ითქვას ძალაუფლების ბალანსირების შესახებ.

პირველი თეორიები ხელისუფლების გაყოფის და ბალანსირებაზე გამოცდილებებიდან აღმოცენდნენ. მაგრამ როგორც კი იწყება მათი სახელწიფოებრივ-თეორიული დასაბუთება აღმოცენდდა კონსტიტუციური თეორიასთან, კონსტიტუციური კანონის ცნებასთან ერთად. მისგან გამოსული პარლამენტის ინსტიტუტი უნდა გავიგოთ როგორც თავისი არსით სახელმწიფო

ხელისუფლების საკანონმდებლო ინსტიტუტი. მხოლოდ კანონის ეს ცნება ასაბუთებს დღეს ნაკლებად გაგებულ, მაგრამ დასავლეთ ევროპაში მე-18 საუკუნიდან გაბატონებულ თეზისს, რომ კონსტიტუცია იდენტურია ძალაუფლების განაწილებასთან, თავის ყველაზე ცნობილი გამოხატულება ჰპოვა ადამიანის მოქალაქის და უფლებათა დეკლარაციის მეთექვსმეტე მუხლში, სადაც ნათქვამია, რომ ყოველ საზოგადოებას, რომელშიც არ არის უზრუნველყოფილი უფლებების გარანტია და არ არის განსაზღვრული ძალაუფლებების გაყოფა, არ გააჩნია კონსტიტუცია. ის რომ ძალაუფლების გაყოფა კონსტიტუციის იდენტურია და მის ცნებას წარმოადგენს. შესაბამისად როცა საუბარია დიქტატურაზე ის არ წამოადგენს დემოკრატიის საწინააღმდეგოს, არამედ არსებითად უკავშირდება ძალაუფლების გაყოფის და გადანაწილების გაუქმებას. ე.ი. დიქტატურა კონსტიტუციის გაუქმებას ნიშნავს, რომელი უკანასკნელიც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების გაუქმების ტოლფასია. აქედან გამომდინარე კი ხაზგასმით შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე დემოკრატიულ საზოგადოებაში ბიუროკრატიული მექანიზმი ხელს უწყობს ძალაუფლების გადანაწილებას.

ამავე დროს, საყურადღებოა ის საკითხი, რომ ბიუროკრატიის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტი ეკონომიკური მხარეა. დემოკრატიულ სახელმწიფოსთან თავსებადობა მაშინ ვლინდება, როცა ეკონომიკური ფაქტორი საჯარო ინტერესზეა მორგებული. აღნიშნული სისტემა განსხვავდება კერძო ადმინისტრაციისგან იმით, რომ კერძო ადმინისტრაციას ძირითადად მოგების მიღების ამოცანა აქვს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია კერძო სექტორსა და საჯარო ადმინისტრაციას შორის თანამშრომლობა. თანამშრომლობის სამართლებრივი სახე მოითხოვს სახელშეკრულებო ფორმით მკაფიოდ იქნას განსაზღვრული პასუხისმგებლობები საჯარო ადმინისტრაციასა და კერძო სექტორს შორის. შემდეგ თავში ჩვენ განვიხილავთ საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციას და დავახასიათებთ ბიუროკრატიის ოპტიმიზაციას.

თემა IV

საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაცია და ბიუროკრატიის ოპტიმიზაცია

ამრიგად, წინამდებარე თავებში ჩვენს მიერ დეტალურად იქნა განხილული საჯარო მართვის თვისებები, სახეები, მართვა და მისი იერარქია და თანდათან მივედით სამაგისტრო ნაშრომის მთავარი მიზნისაკენ რაც მდგომარეობს საჯარო მართვის მოდერნიზაციის ჭრილში წარმოგვედგინა ბიუროკრატიის ოპტიმიზაციის შესაძლებლობები და ვაჩვენოთ იერარქიული ბიუროკრატიის არსებობის აუცილებლობა მართვის პრაქტიკული განხორციელების პროცესში. ამგვარად, ამ თავში ვისაუბრებთ სახელმწიფოს (მთავრობის) აპარატსა და ბიუროკრატიულ იერარქიაზე ისე, რომ ვაჩვენებთ ბიუროკრატიის ოპტიმიზაციის სამართლებრივ სახეს.

საკითხის უკეთ წარმოსაჩენად პირველ რიგში შეიძლება დავსვათ კითხვა:

- რას გულისხმობს ბიუროკრატიის ოპტიმიზაცია?
- როგორ არსებობს კლასიკურ-ბიუროკრატია მოდერნიზებულ-თანამედროვე სახელმწიფოში?
- რა ხდება მართვის თვალსაზრისით საგანგებო მდგომარეობის დროს?

პირელ რიგში უნდა აღინიშნოს, ის, რომ ბიუროკრატიასა და დემოკრატიას შორის თავსებადობა გულისხმობს საჯარო ინტერესის დაცვას, რაც ვლიდება ადმინისტრაციული მომსახურების მოქალაქეზე ორიენტაციაში და ა.შ. უნდა ითქვას, რომ საჯარო ადმინისტრაციაში მოსახლეობის თანამონაწილეობის უზრუნველყოფა, წარმოადგენს ერთ-ერთ ძირეულ არგუმენტს საჯარო ადმინისტრაციის დემოკრატიულობის შესახებ. ამასთან თანამედროვეობისთვის დამახასიათებელია ძალაუფლების ინსტიტუციონალიზება, რაშიც ვგულისხმობთ შემდეგ ფაქტორებს - ამა, თუ იმ თანამდებობის დაკავება შესაძლებელია კვალიფიკაციის შესაბამისად, ყოველ დაკავებულ თანამდებობას აქვს განსაზღვრული ხელფასი, თვითნებობა სამართლებრივად ისჯება და ა.შ.

სწორედ ამ და სხვა ფაქტორებით გამოიხატება კლასიკურ-ბიუროკრატიის თავსებადობა დემოკრატიულ სახელმწიფოს მართვის პრინციპებთან.

თვითნებური მმართველობის ფორმების დროს გამოხატული დარღვევები აზიანებს კლასიკურ-ბიურკრატიასა და დემოკრატიას შორის თანაარსებობის პრინციპს. ასე მაგალითად კორუფცია, ნეპოტიზმი და ა.შ. არ შეესაბამება ამავე სამოქალაქო-დემოკრატიის პრინციპებს.

დემოკრატიის პრინციპი ითხოვს დემოკრატიულად მიღებული კანონების მაქსიმალური სიზუსტით შესრულებას და შესრულების პროცესის საჯაროობას, რადგან თავიდან იყოს აცილებული უკანონობა მოხელის მხრიდან. აღნიშნულიდან გამომდინარე ხდება კლასიკურ-ბიუროკრატიის თავსებადობა დემოკრატიულ სახელმწიფოს პრინციპებთან... სხვაგვარად ოპტიმიზაცია შეუძლებელია. მაგალითად როცა არსებობს ისეთი გამოვლინებები ადმინისტრაციაში, სადაც მიღებულია არაკანონიერი ქმედებები: ადმინისტრაციული თანამდებობის მოსყიდვით დაკავება, კვალიფიკაციას არ ენიჭება უპირატესობა, არ კონტროლდება ადმინისტრაციული საქმიანობა, თანამდებობა დამატებითი შემოსავლის წყაროა და მოჭარბებულია თვითნებობა... ის დაპირისპირებაში მოდის სამართლებრივ დემოკრატიულ სახელმწიფოსა და კლასიკურ-ბიუროკრატიულ სისტემის სინთეზთან.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, როდესაც ვსაუბრობთ ოპტიმიზაციაზე, უნდა აღინიშნოს, რომ ის საპირისპიროა არაკანონიერ ქმედებებთან, სხვაგვარდ, რომ ვთქვათ თანამედროვე ადმინისტრაციის იდეა კანონის აღსრულებაშია, მაგალითად, თანამდებობის დაკავება ხდება დადგენილი წესების და კვალიფიკაციის მეშვეობით, განსაზღვრულია ანაზღაურება, თვითნებობა აკრძალულია, მოქმედებს ადმინისტრაციული საქმიანობის კონტროლის სამსახური, რომელიც გამოავლენს რაიმე სახის დარღვევებს... როდესაც სახელმწიფო სამსახურში საჯარო მოხელე მისი კომპეტენციებიდან გამომდინარე ასრულებს დაკისრებულ სამუშაოს, ის არ მიაკუთვნება რომელიმე პოლიტიკურ პარტიას და ან პარტიას, რომელიც ხელისუფლების სათავეშია და წარმოადგენს არჩევნებით გასულ ლეგიტიმურ ხელისუფლებას - ემორჩილება და მათ მიერ მიღებულ კანონებს ემსახურება... მხოლოდ ამგვარად არის შესაძლებელი დემოკრატიულ სახელმწიფოში ბიურიოკრატიის ოპტიმიზაცია, ესე იგი მნიშვნელოვანია ყურადღება მიექცეს უფლებამოვალეობების, თუ ძალაუფლების სამართლებრივად და თანაბრად გადანაწილებას.

ამრიგად, მართვის განხორციელების დროს იერარქიული დამოკიდებულება, ზემდგომ-ქვემდგომი სტრუქტურების სინქრონული მუშაობა არის ბიუროკრატია და საჭიროა მართვის პრაქტიკული განხორციელების დროს. საჯარო მართვის იერარქია უნდა იყოს ბიუროკრატიული იმ თვალსაზრისით რომ ქვემდებარეობამ მიიღოს სწორი თანამედროვე, დემოკრატიული ფორმა, რაც გულისხმობს ერთის მხრივ ადამიანების თანამდებობებზე სწორად დანიშვნას, კვალიფიციური კადრების მოზიდვას და მეორეს მხრივ მოქნილი სისტემების შექმნას, რომელიც ბიუროკრატიის ოპტიმიზაციას გულისხმობს. ბიუროკრატია არ ნიშნავს დაუსრულებელ იერარქიულ კიბეს მართვაში, არამედ გულისხმობს ურთიერთდაქვემდებარების მარტივ და სწორ ფორმას. მის გარეშე ვერცერთი სისტემა ვერ იარსებებს, ვერცერთ განვითარებულ ქვეყანაში.

მიუხედავად იმისა რომ ბიუროკრატიული სისტემა მოქნილი და მარტივია, არსებობს შემთხვევები, როცა ობიექტური მიზეზით ირღვევა ძალაუფლების გადანაწილების და დემოკრატიულობის პრინციპი. ასეთი შემთხვევად ტამაამდ შეიძლება დავასახელოთ თანამედროვე მსოფლიოს უდიდესი პრობლემა რომელიც ჩვენს დროში COVID-19 ის სახით მოგვევლინა. აღნიშნულმა მოცემულობამ აიძულა სახელმწიფოები გამოეცხადებინათ საგანგებო მდგომარეობა რა დროსაც დაირღვა ის ბალანსი რაც ოპტიმიზირებული ბიუროკრატიის დროს გვაქვს და მართვის სტრუქტურები სხვა ტიპის ურთიერთობა.

4.1. **დემოკრატია და ბიუროკრატია - საგანგებო მდგომარეობის დროს (COVID-19)**

როგორც უკვე აღინიშნა თანამედროვე დემოკრატიულ საზოგადოებაში ბიუროკრატიული მექანიზმი ხელს უწყობს ძალაუფლების სწორ გადანაწილებას, მაგრამ საგანგებო მდგომარეობისას გადაწყვეტილების პასუხისმგებლობას იღებს ერთი პირი, ან ორგანო.

ფაქტია, რომ COVID-19 - მა შეცვალა მსოფლიო, განსაკუთრებით გვიჩვენა ლიბერალურ-დემოკრატიული ნორმატივების შეზღუდვა, საქმე იმაშია, რომ ლიბერალურ-დემოკრატიული სახელმწიფო უუნარო აღმოჩნდა გაეცა სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივ დონეზე სწრაფი პასუხი და მოეხდინა რეაგირება გადამწყვეტ შემთხვევებზე (იგულისხმება პანდემიის გავრცელება).

სახელმწიფოში არსებობს კანონი საგანგებო სიტუაციების შესახებ, რომელიც დეტალურად განსაზღვრავს თუ როგორ უნდა იმუშაოს მმართველობითმა ორგანოებმა საგანგებო მდგომარეობაში. თვით საგანგებო მდგომარეობაც სხვადასხვაგვარია. თანამედროვე სამყარო დგას COVID-19-ით გამოწვეული მძიმე შედეგების წინაშე და ამ დროს აღმოჩნდა, რომ არა მხოლოდ მასთან როგორც დაავადებასთან ბრძოლაა საჭირო არამედ მთელი რიგი მმართველობითი სისტემები გუნდა გადაწყობილიყო ექსტრემალურ პირობებზე.

ეს დაახლოებით ის სიტუაციაა, რასაც ოტო ფონ ბისმარკი აღნიშნავდა სიტუაცია სადაც „მთავრდება სახელმწიფო სამართალი". ანუ სტანდარტული მიდგომები და სისტემები უძლურნი არიან, იღვევა ადამიანის თავისუფლება, მაგალითად გადაადგილების, საჯარო თავშეყრის, თავისუფალი ბაზრის წარმოებისა და რაალიზაციის და სხვა მრავალი. საერთო ჯამში საჯარო მმართველობითი სტრუქტურები ოცდაოთხსაათიან რეჟიმში მუშაობენ და იქმნება ახალი სუბორდინაციული სისტემური რგოლები, რომლებთან ენიჭებათ იმ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება, რომელიც მანამ კონკრეტული სტრუქტურის ანდა ერთეულის უფლებამოსილებას წარმოადგენდა, ხოლო ამ უკანასკნელთ შეეზღუდათ მანამ ლეგიტიმური გადაწყვეტილებების მიღების უფლება.

ამგვარად საგანგებო სიტუაციების დროს იღვევა ბიუროკრატიული იერარქია და იქმნება ახალი ბიუროკრატიული სისტემები, სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია ბიუროკრატიული სისტემა ოპტიმიზირებული იყოს რომ მან შეძლოს საჭირო დროს ცვლილებების მოხდენა.

საგანგებო მდგომარეობის დროს მკვეთრად შეიზღუდა სუბიექტის თავისუფლება და უპირველესი ადგილი დაიკავა „საყოველთაობის" ცნებამ, ესე იგი საყაველთაო უსაფრთხოების მნიშვნელობამ. აგრეთვე, რაც ჩვენთვის მნიშვნელოვანია - პანდემიის დროს შეიზღუდა კერძო კომპანიების საქმიანობა, გაჩერდა ბიზნესი, ავია-მიმოსვლები და ლეგიტიმური გახდა ერთი პირის (პრემიერ მინისტრის, თუ პრეზიდენტის) ნებისადმი მორჩილება.

ცხადია, რომ ყველაზე უფრო ძლიერი იდეა რაც დემოკრატიას აქვს, ეს სახალხო სუვერენიტეტის იდეაა და კლასიკურ-ბიუროკრატიული მოდელიც ამას დაუკავშირდა, მაგრამ რა მოხდა საგანგებო მდგომარეობის დროს? ვინ აღმოჩნდა

სუვერენი? როგორც, ვნახეთ სუვერენი აღმოჩნდა ის, ვინც გადაწყვეტილებას ღებულობდა განსაკუთრებულ მდგომარეობაზე.

კარლ შმიტის თანახმად ,,ის, რომ განსაკუთრებული მდგომარეობა უმაღლესი ხარისხით გამოსადეგია სუვერენიტეტის იურიდიული დეფინიციისთვის, ამას გააჩნია სისტემური, ლოგიკურ სამართლებრივი-საფუძველი. განსაკუთრებული შემთხვევა, არ არის აღწერილი მოქმედ სამართალში. რადგან ეს არის უკიდურესი აუცილებლობის შემთხვევაა - მუქარა სახელმწიფოს არსებობისთვის, კოვიდ პანდემია კი არა მხოლოდ რომელიმე სახელმწიფოს, არამედ კაცობრიობის არსებობას აყენებდა საფრთხის ქვეშ. სწორედ ეს შემთხვევა ხდის აქტუალურს საკითხს სუვერენიტეტზე“. [19]

როგორც უკვე აღინიშნა, სამართლებრივი სახელწიფოს გაგებით - ექსტრემალურ სიტუაციებში არ არსებობს არავითარი წინასწარ განსაზღვრული კონკრეტული კომპეტენცია. კონსტიტუციას უკეთეს შემთხვევაში შეუძლია მიუთითოს თუ ვის აქვს ასეთ სიტუაციაში მოქმედების ნება. თუ, კი ეს ქმედება, რაიმე კონტროლს არ ექვემდებარება, თუ კი იგი არ არის განაწილებული, როგორც ამას სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციის პრაქტიკაში და ზემოთ განხილული დემოკრატიისა და კლასიკურ-ბიუროკრატიის ოპტიმიზაციაში ვხდებოდით, სადაც სხვადასხვა, ერთი-მეორის შემაკავებელ და ურთიერთ გაწონასწორებულ ინსტანციებს ვხდებოდით, მაშინ ნათელია თუ რა მოსდით დემოკრატიასა და ბიუროკრატიას საგანგებო მდგომარეობის დროს.

ჟან ბოდენის აზრით საგანგებო მდგომარეობისას სუვერენს აქვს უფლებამოსილება შეწყვიტოს კანონის ესა თუ ის მოქმედება და ეს არ იქნება დანაშაული, ან სამართლის დარღვევა. საქმე იმაშია, ექსტრემალურ სინამდვილე გავს იმას, რასაც სამართლის მასწავლებელი და ისტორიკოსი სამუელ პუფენდორფი უწოდებდა „ყველას ომი ყველას წინააღმდეგ“ ასეთ დროს სუვერენიტეტი და სახელმწიფოც იმაში მდგომარეობს, რომ გადაწყვიტოს ეს სიტუაცია, ეს იგი, საბოლოოდ განსაზღვროს, რაში მდგომარეობს საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება როდესაც იგი ირღვევა extremus necessitates casus-ის (უკიდურესი აუცილებლობის შემთხვევის) დროს. საკითხი ყოველთვის დგას სუვერენიტეტის სუბიექტზე, ესე იგი ცნების გამოყენებაზე საქმის კონკრეტული ვითარების მიმართ. ზემოთ თქმულის შემდეგ, მოვიხმოთ მაქს ვებერი. მისი აზრით ნებისმიერი პოლიტიკური ბიუროკრატია უნდობლობით ეკიდებოდა ყოველგვარი სახის ხსნის

ინდივიდუალურ, სუბიექტურ გადაწყვეტას, როგორც სახელმწიფო ინსტიტუციის მხრივ უკიდურესი საფრთხის შემთხვევისგან ემანსიპაციის წყაროს. ასევე უნდობლობით ეკიდებოდა სუვერენის გადაწყვეტილებისადმი წინაღუდგომლობას და, რაც მთავარია, საბოლოო ჯამში, ათვალწუნებით უყურებდა, საზოგადოდ, ამ უტილიტარისტული[1] საერო მიზნების მიღმური არაპრაქტიკული სიკეთეებისკენ სწრაფვას.

ვებერი შენიშნავს, რომ ფორმალისტური იურიდიული რაციონალიზმის გამარჯვებასთან ერთად, დასავლეთში ოდითგანვე არსებულ მმართველობის ტიპების გვერდით ადგილი დაიკავა მმართველობის ლეგალურმა ტიპმა, რომლის არა ერთადერთი, მაგრამ ყველაზე წმინდა სახესხვაობას ბიუროკრატიული მმართველობა წარმოადგენდა და წარმოადგენს. თანამედროვე ბანკებისა და მსხვილი კაპიტალისტური წარმოებების მოხელეთა და მოსამსახურეთა ურთიერთობები წარმოადგენს, როგორც უკვე აღნიშნულ იქნა, ამგვარი მმართველობის სტრუქტურის უმნიშვნელოვანეს ტიპს.

მაქს ვებერის აზრით: „ეკონომიკური სფეროს მსგავსად, მით უფრო მკვეთრად უნდა მომხდარიყო კლასიკურ-ბიუროკრატიასა და დემოკრატიას შორის სინთეზი, რაც უფრო რაციონალური ხდებოდა პოლიტიკური წესწყობილება. ობიექტურად, „პიროვნების ავტორიტეტის გაუთვალისწინებლად“ - „sine ita et studio“, სიძულვილისა და, ამდენად, სიყვარულის გარეშე, აღასრულებს სახელმწიფო ბიუროკრატიული აპარატი და მასში ჩართული რაციონალური homo politicus ისევე, როგორც homo eoconomicus თავის საქმეს უსამართლობის დასჯის ჩათვლით სწორედ მაშინ, როცა ის ამას სახელმწიფო ძალაუფლების რაციონალური წესების ყველაზე იდეალური გაგებით ახორციელებს. აქედან გამომდინარე, ისიც საკუთარი მატერიალური გაეთიკურების გაუპიროვნების ძალით, რაც უნდა საპირისპიროდ გვეჩვენებოდეს ვითარება, მნიშვნელოვან პუნქტებში ნაკლებად მისაწვდომია, ვიდრე წარსულის პატრიარქალური წესწყობილება, რომელიც ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში სწორედ „პიროვნების გათვალისწინებით“ იყო პიროვნულ მოწიწებასა და კონკრეტულ პიროვნულ პატივისცემაზე დაფუძნებული. ვინაიდან,

[1] **უტილიტარიზმი** — ეთიკური თეორია, რომლის მიხედვითაც მოქმედებების სწორი კურსის არჩევა მაქსიმალურს ხდის შესაძლებლობას, რომ ეს მოქმედება საერთო „სიკეთის“ მომტანი იქნება. https://ka.wikipedia.org/wiki/%E1%83%A3%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%9B%E1%83%98

მართლმსაჯულებასა და ადმინისტრირებაში სახელმწიფო აპარატის შიდაპოლიტიკურ ფუნქციათა ერთიანი მიზანმიმართულობა ყოველგვარი „სოციალური პოლიტიკის“ მიუხედავად, საბოლოო ჯამში, მაინც მუდამ

უცილობლად სახელმწიფოებრივი კეთილგონივრულობის ობიექტური პრაგმატიკით ანუ საშინაო თუ საგარეო ძალაუფლების გადანაწილების მიღწევის (ან გარდაქმნის) აბსოლუტური თვითმიზნით რეგულირდება. ეს მით უმეტეს ეხებოდა და ეხება საგარეო პოლიტიკას. ყოველი პოლიტიკური გაერთიანებისთვის სრულიად არსებითია, როგორც საგარეო, ისე საშინაო იძულების საშუალებათა შეუნიღბავი ძალმომრეობისადმი აპელირება. უფრო მეტიც, უმალ სწორედ ის წარმოადგენს იმ ფენომენს, რაც მას ჩვენი ტერმინოლოგიის შესატყვის პოლიტიკურ კავშირად აქცევს: ანუ „სახელმწიფო“ იმგვარ კავშირს განასახიერებს, რომელიც საკუთარ ხელში იღებს ლეგიტიმური ძალმომრეობის მონოპოლიას, – მისი სხვაგვარად დეფინირება ვერც მოხერხდება. მათზე ქადაგებისეულ მოწოდებას: „წინ ნუ აღუდგებით ბოროტებას ძალით“, მან დაუპირისპირა: „შენ სამართალს გამარჯვება ძალის გამოყენებით უნდა მოაპოვებინო, – უსამართლობისათვის საკუთარი პასუხისმგებლობით“. იქ, სადაც მსგავსი მიდგომა არ არსებობს, იქ არც სახელმწიფო არსებობს, ეს კი პაციფისტურ „ანაქრონიზმს“ შეასხამდა ხორცს. ძალადობა და ძალის გამოყენების მუქარა კი ყოველგვარი ქმედების შეუქცევადი პრაგმის თანახმად, უცილობლად კვლავ ძალმომრეობას შობს, ამასთან, სახელომწიფოებრივი კეთილგონიერება, როგორც საშინაო, ისე საგარეო საქმეებში მის ავტონომიურობას ექვემდებარება“[19].

ამგვარად მაქს ვებერის თქმით პიროვნული, არის რა ყოველდღიური ის მკვეთრად უპირისპირდება - ბიუროკრატიულს, და ამასთან რაციონალურზს. მინდა ხაზი გავუსვა - „პიროვნული თუ კი ის არის ყოველდღიური“. „ყოვედღიური“ განსხვავდება „საგანგებო მდგომარეობისგან“, რადგან ეს უკანასკნელი გულისხმობს ექსტრემალურ სიტუაციას, რომელიც არ შეიძლება იყოს მუდმივი - ყოველდღიურობის თვალსაზრისით.

დასასრულს უნდა ვთქვათ, რომ მიუხედავად მაქვს ვებერის მხრიდან დეციზიმონისტურის (ვებერის ტერმინოლოგიით „ქარიზმატულობის“) კრიტიკისა, რომ ის ბიუროკრატიისგან განსხვავებით არ არის რაციონალური (მისი თქმით - ბიუროკრატიული მართველობა სპეციფიკურად რაციონალურია - დისკუსიურად

ანალიზებადი წესების შეკავშირებადობის თვალსაზრისით, ხოლო ქარიზმული - სპეციფიკურად არ განეკუთვნება რაციონალურს, რადგან წესებისგან გაუცხოებულია...)

ვებერს არ განუხილავს ისეთი სპეციფიკური მოვლენა როგორიცაა - საგანგებო მდგომარეობა (ამ შემთხვევაში უფრო კომპეტენტური ავტორი ჩვენთვის კარლ შმიტია), ამიტომ მისთვის „ქარიზმატული“ ბატონობა დაუკავშირდა საკუთრი სურვილებით აღჭურვილ რევოლუციონერს, რომელიც ანგრევს ყოველგვარ ტრადიციას, ბიუროკრატიას და სამართლებრივ წესრიგს - რაც ცალსახად ნეგატიურია.

მაგრამ COVID-19-ის განსაკუთრებული მდგომარეობა - არ წარმოადგენს იურიდიულ ქაოსს, ან ანარქიას. ამიტომ ჩვენ შემთხვევაში ვებერისგან განსხვავებულად - მსჯელობა წავიყვანეთ სულ სხვა მიმართულებით, რადგან უახლოეს დროში განვიცადეთ გლობალური საფრთხე პანდემიის სახით და დავინახეთ დეციზიონიზმის პოზიტიურობა სწორედ ამგვარ სიტუაციებში. შესაბამისად აღვწერეთ როგორ ხდება თავისთავად გადასვლა დემოკრატიული და კლასიკურ ბიუროკრატიული წესრიგის - დიციზიონიზმში.

ვებერი მართალია, როცა „ქარიზმატულობას“ რაციონალიზმთან არ აკავშირებს, რადგან საგანგებო მდგომარეობაც უნდა განვიხილოთ როგორც არარაციონალური, რადგან სხვაგან ვთქვით, რომ განსაკუთრებულ შემთხვევებს არ გააჩნია კომპეტენცია, ამასთან სამართლებრივად შეუძლებელია აღიწეროს - დეტალურად რეგლამენტირებით, თუ როდის არის განსაკუთრებული მდგომარეობა, ისმის კითხვა რატომ? ამის პასუხი იმაშია, რომ შეუძლებელია სამართლებრივად აღიწეროს ის შემთხვევა როცა სამართალი თავის თავის ქმედებას აჩერებს. ამგვარად საგანგებო მდგომარეობა როგორც ნორმალური სიტუაციებისგან გამონაკლისი არღვევს რაციონალისტური სქემის ერთიანობასა და წესრიგს.

აღნიშნული თავის შეჯამებისთვის მოვიხმობ ცნობილ გერმანელ სამართალმცოდნეს კარლ შმიტს: „თუ კი მოხერხდება უფლებამოსილებების აღწერა, რომლებიც ენიჭებათ განსაკუთრებულ შემთხვევებში - იქნება ეს ურთიერთკონტროლი, დროებით შეზღუდვა და ა.შ. მაშინ საკითხი სუვერენიტეტზე მნიშვნელოვნად გადაიწევს უკანა პლანზე, მაგრამ რასაკვირველია ის ჯერ კიდევ არ არის მოხსნილი. პრაქტიკულად იურისპუდენცია, რომელიც ორიენტირებულია

ყოველდღიურ ცხოვრებასა და მიმდინარე შემთხვევების საკითხებზე არ იჩენს ინტერესს სუვერენიტეტის ცნებისადმი. აგრეთვე მისთვის შემეცნებადია მხოლოდ ნორმალური, ხოლო ყველა დანარჩენი - „დაბრკოლებაა". იგი სრულიად იბნევა ექსტრემალური შემთხვევების წინაშე. რადგან არა ყოველი განსაკუთრებული უფლებამოსილება, არაყოველი პოლიციური განსაკუთრებული ზომები ან განსაკუთრებული დადგენილებები თავისთავად წარმოადგენს უკვე განსაკუთრებულ მდგომარეობას. მას განეკუთვენება კიდევ მეტი, პრინციპულად შეუზღუდველი უფლებამოსილება, ესეიგი ყოველი არსებული წესრიგის მოქმედების შეჩერება. თუ, კი ეს მდგომარეობა დამყარდა, მაშინ ცხადია, რომ სახელმწიფო აგრძელებს არსებობას, მაშინ როდესაც სამართალი უკანა პლანზე გადადის. რამდენადაც განსაკუთრებული მდგომარეობა კიდევ არის რაღაცა სხვა, ვიდრე ანარქია და ქაოსი, მაშინ იურიდიული გაგებით მაინც არსებობს წესრიგი, თუმცა კი არა მართლწესრიგი.

სახელმწიფოს არსებობა აქ საქმით ამტკიცებს თავის უეჭველ უპირატესობას სამართლებრივი ნორმის მოქმედებაზე. გადაწყეტილება თავისუფლდება ნებისმიერი ნორმატიული შეზღუდვებისგან და ხდება სიტყვის ნამდვილი გაგებით აბსოლუტური. განსაკუთრებულ შემთხვევებში სახელმწიფო აჩერებს სამართლის მოქმედებას, როგორც მიღებულია მაგის თქმა - თვითგადარჩენის უფლების ძალით. ცნების ორი ელემენტი „სამართალი-წესრიგი" აქ ერთმანეთს უპირისპირდება და ამტკიცებს თავის ცნებისეულ დამოუკიდებლობას. მსგავსად იმისა როგორც ნორმალურ შემთხვევაში გადაწყვეტილების დამოუკიდებელი მომენტი შეიძლება მინიმუმამდე იყოს დაყვანილი, განსაკუთრებულ შემთხვევაში ნორმა ისპობა. ამის მიუხედავად, განსაკუთრებული შემთხვევა ასევე რჩება ხელმისაწვდიმი იურიდიული შემეცნებისთვის, იმიტომ, რომ ორივე ელემენტი, როგორც ნორმა ასევე გადაწყვეტილება, რჩებიან იურიდიულის ჩარჩოებში"[19].

დასკვნა

ამრიგად, ჩვენ მიმოვიხილეთ ბიუროკრატიის ისტორული კონტექსტი, კერძოდ აღვწერეთ დროთა განმავლობაში სახელმწიფოების ცვლილებებთან ერთად ბიუროკრატიის ფორმაციები. ყოველივე აქედან გამომდინარე მივედით იმ

დასკვნამდე, როდესაც იცველებოდა ძალაუფლების გადანაწილების ფორმები, მასთან ერთად იცვლებოდა ბიუროკრატიაც.

სამაგისტრო ნაშრომის თემატიკა მეტად საინტერესო და აქტუალურ საკითხს ეხება. ჩვენი მიზანი იყო ბიუროკრატიის სწორ ფორმტში წარმოდგენა. თემის ამოცანა იყო სხვადასხვა თეორიული თუ პრაქტიკული მაგალითებიდან გამომდინარე გვეჩვენებინა, რომ ბიუროკრატია თანამდროვე მართვისათვის აუცილებელ ნორმას წარმოადგენს, მთავარია შერჩეულ იქნას მისი სწორი ფორმა.

მნიშვნელოვანი ყურადღება მივაქციეთ თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს იდეას და განვმატეთ, თუ რა მიმართებაში არსებობს ის ბიუროკრატიასთან. ავღნიშნეთ, რომ თანამედროვე სახელმწიფოს ინფრასტრუქტურა მეტად იერარქიული და სისტემური ხასიათისაა, რაც ნათლად ჩანს როგორც წინარე პერიოდის, ასევე თანამედროვე სახელმწიფოს მმართველობითი სფეროების მიმოხილვისას. სახელმწიფომ მასზე დაკისრებული მოვალეობები ზუსტად და ეფექტურად განახორციელოს. ამისათვის კი მას კომპლექსურად რამოდენიმე სფეროს განვითარება ესაჭიროება - პირველ რიგში სწორად დაგეგმარებული საჯარო ადმინისტრაცია, შემდგომ ამ ადმინისტრაციუაში სწორად და ობიექტურად შერჩეული კადრები, რომელთა მიერ უნდა მოხდეს სახელმწიფოს ძირითადი მიზნებისა და ამოცანების პრაქტიკული განხორციელება, მოქნილი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება.

როდესაც განვიხილეთ თანამედროვე სახელმწიფოს და მის სამართლებრივი საფუძვლებს, ავღნიშნეთ, რომ ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ ძალაუფლება და ხელისუფლება. ძალაუფლება სოციალური ურთიერთობების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრობლემაა, რაც მას პოლიტიკური მეცნიერებისა და ფილოსოფიის საკვანძო ცნებად აქცევს. მაგრამ, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ დემოკრატიისა და სამართლებრივი პრინციპების თანაარსებობა მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც დემოკრატიაში უმრავლესობის შეუზღუდავი ძალაუფლება არ მოიაზრება. დემოკრატია უმრავლესობას როდი ემსახურება, არამედ საზოგადოების თითოეული წევრის ღირსებისა და თავისუფლების დაცვას უზრუნველყოფს. მისი მიზანია, რომ პოლიტიკურ პროცესში თითოეული მოქალაქის თანაბარი მონაწილეობის შესაძლებლობა იყოს უზრინველყოფილი.

თანამედროვე სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრაციასა და პოლიტიკას შორის ხელისუფლების გადანაწილება ახლებურად განისაზღვრა: პოლიტიკა უფლებამოსილია საჯარო ადმინისტრაციას განუსაზღვროს მიზნები და გააკონტროლოს მიზნების განხორციელების შედეგად მიღებული შედეგები, ხოლო საჯარო ადმინისტრაციის პრეროგატივაა განსაზღვროს მიზნების შესრულების გზები. საჯარო ადმინისტრაციის ყველა რეფორმის მიზანია - საზოგადოებისთვის სამსახური. დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრაციის მთავარი ამოცანაა საყოველთაო სიკეთის დამყარება. საჯარო ადმინისტრაციის საბოლოო წარმატების საზომია თუ რა გავლენა იქონია მის რეფორმებმა მოქალაქეების ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებაზე.

სამაგისტრო ნაშრომში ვისაუბრეთ კლასიკურ-ბუროკრატიის შესახებ და აღვნიშნეთ, რომ მასში ყოველი ქვედა ორგანო ზემდგომი ორგანოების მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებს. ცხადი უნდა იყოს, რომ ორგანიზაციის ყველაზე უფრო ზემდგომი ორგანო საკუთარ კომპეტენციებს ასრულებს კანონით მიღებული კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე, სხვაგვარად, რომ ვთქვათ სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრაციის კლასიკურ ბიუროკრატიულ მოდელად თავისუფლად შეიძლება განვიხილოთ საპარლამენტო იერარქიული მოდელი. ის არა მარტო სამართლის უზენაესობის აღიარებას, არამედ მის პრაქტიკაში ეფექტიან განხორციელებას გულისხმობს. მაგალითად, საჯარო ადმინისტრაციის მხრიდან კანონდარღვევის შემთხვევაში მოქალაქეს კანონის შესაბამისად აქვს უფლება გაასაჩივროს სასამართლოში საჯარო მოხელისა თუ სამსახურის უკანონო ქმედება. ეს რომ არ მოხდეს და არ შეილახოს საჯარო სამსახურის იმიჯი თვით საჯარო ადმინისტრაციის ინტერესებშია კანონისა და შინაგანაწესის შესაბამისად უზრუნველყოს თვითნებობის აღმოფხვრა იქნება ეს ინდივიდუალური, თუ კოლექტიური მოქმედებით გამოწვეული, რაც შექმნის მოქალაქეებისთვის უსაფრთხო გარემოს და ყოველივე ეს წარმოადგენს მმართვის სწორ და ეფექტურ ფორმას. შეიძლება ითქვას, რომ კლასიკური ბიუროკრატიული ადმინისტრაციისთვის არ არის დამახასიათებელი იერარქიული პრინციპების შესუსტება, მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე ტენდენციები ბიუროკრატიის შემცირების მოთხოვნით გამოდის, ის მაინც ეფექტურად მოქმედებს დემოკრატიულ სამყაროში, ამის მიზეზი უნდა დავინახოთ იმაში, რომ თანამედროვეობაში ეს სისტემა იდეურად დაუკავშირდა სახალხო სუვერენიტეტის იდეას, რომელმაც

უკანასკნელმა განამტკიცა მისი როლი დემოკრატიულ ტრადიციაში. ისიც უნდა ითქვას, რომ თანამედროვე დასავლურ ცივილიზაციაში სახელმწიფოს თეორიის სფეროში პოლიტიკური იდეების ისტორიისა და იდეების გადახედვა შეიძლება დაყვანილი იყოს მარტივ ლოზუნგამდე: „დემოკრატიის გამარჯვებით სვლა“.

ამგვარად, მართვის განხორციელების დროს იერარქიული დამოკიდებულება, ზემდგომ-ქვემდგომი სტრუქტურების სინქრონული მუშაობა არის ბიუროკრატია დასაჭიროა მართვის პრაქტიკული განხორციელების დროს. საჯარო მართვის იერარქია უნდა იყოს ბიუროკრატიული იმ თვალსაზრისით რომ დაქვემდებარებამ მიიღოს სწორი თანამედროვე, დემოკრატიული ფორმა, რაც გულისხმობს ერთის მხრივ ადამიანების თანამდებობებზე სწორად დანიშვნას, კვალიფიციური კადრების მოზიდვას და მეორეს მხრივ მოქნილი სისტემების შექმნას, რომელიც ბიუროკრატიის ოპტიმიზაციას გულისხმობს. ბიუროკრატია არ ნიშნავს დაუსრულებელ იერარქიულ კიბეს მართვაში, არამედ გულისხმობს ურთიერთდაქვემდებარების მარტივ და სწორ ფორმას. მის გარეშე ვერცერთი სისტემა ვერ იარსებებს, ვერცერთ განვითარებულ ქვეყანაში. ბიუროკრატია არის სწორი ადმინისტრირება, რაც გულისხმობს უფლებამოვალეობების სწორად და თანაბრად გადანაწილებას, რასაც მაქვს ვებერმა დაუკავშირა რაციონალიზმს და დაინახა მასში ძალაუფლების გადანაწილების პოზიტიური მნიშვნელობა.

ბიბლიოგრაფია:

1. ბოლოთაშვილი გ. ,,ცივილიზაციის ისტორია“, გვ:30; თბ, 2005წ.
2. დოლიძე ნ. ,,ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის თავისებურებები განვითარებად ქვეყნებში“ https://gipa.ge/uploads/files/npm%20in%20developing%20countries.pdf
3. დვალიშვილი მ. „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“ მოდელის განხილვა და მისი დანერგვის პერსპექტივა საქართველოში. სადიპლომო ნაშრომი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, გვ:36, 2008
4. ვებერი მ. „ნარკვევები რელიგიის სოციოლოგიის შესახებ“ თბ. 2004 გვ.81
5. იზორია ლ. „თანამედროვე სახელმწიფოს ადმინისტრაცია“ წიგნიდან: „თანამედროვე სახელმწიფო; თანამედროვე ადმინისტრაცია“ თბ. 2009 გვ.72
6. კახიძე ი „ძალაუფლების გაგება თანამედროვე საზოგადოებაში“ http://petritsiportal.ge/ka/article/81
7. „კანონის წინაშე თანასწორობა საზოგადოების წესიერი აგებულების საფუძვლის ქვაკუთხედია” წყარო: https://gdi.ge/uploads/other/0/575.pdf
8. მეტრეველი ვ. „რომის სამართალი“ თბ.2009 წ.;
9. მესხია შ. საშინაო პოლიტიკური ვითარება და სამოხელეო წყობა XII საუკუნის საქართველოში, თბ., 1979 წ.
10. „ნეოლიბერალიზმის მნიშვნელობა“ https://ka.warbletoncouncil.org/neoliberalismo-488#menu-1
11. სამოქალაქო განათლების ენციკლოპედიური ლექსიკონი http://www.nplg.gov.ge/publishers/samoqalaqo/index.php?do=view&id=238
12. „სამართლებრივი სახელმწიფო და კანონის უზენაესობა“ წყარო („სამოქალაქო განათლების სასწავლო ვებ.გვერდი“) https://www.civiceducation.ge/ka/lessons/2-21
13. ,,სამართლებრივი სახელმწიფოს სამი ნიშანი ქართულ რეალობაში“ („რადიო თავისუფლება“ წყარო: https://www.radiotavisupleba.ge/a/1525260.html

14. ჟან ჟაკ რუსო „ფილოსოფიური ტრაქტატები“ დოდო ლაბუჩიძე-ხოფერია (მთარგმნელი), 2017წ.
15. ყულიჯანიშვილი ა. (რედ.) „ბუნებრივი მდგომარეობიდან საზოგადოებრივ ხელშეკრულებისკენ“ 2010 გვ. 125
16. ყულიჯანიშვილი ა. „ლეგიტიმური მართველობა“ 2010 გვ. 134
17. შმიტი კ. ,,სუვერენიტეტის განსაზღვრება“ http://akti.ge/ka/blog/139?fbclid=IwAR2fLQFlQW8S1RSY
18. შმიტი კ.„თანამედროვე პარლამენტარიზმის სულიერ-ისტორიული მდგომარეობა“ თბ. 2021
19. შმიტი კ. „ოთხი თავის სუვერენიტეტზე მოძღვრებისთვის“ თბ. 2020

20. Arendt, H.: On violence / H. Arendt. - N. Y.: Harcourt, Brace & World, 1970.
21. Hennis, Wilhelm, Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: Hesse, Konrad (Hrsg.), Staatsverfassung und Kirchenordnung, FS für Rudolf Smend, 1962, S. 54; Krüger, Herbert, Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 253.
22. Merten, Detlef, Rechtsstaat und Gewaltmonopol, 1975, გვ, 38
23. Thomas Hobbes „Political philosophy“ https://www.britannica.com/biography/Thomas-Hobbes/Political-philosophy#ref250818
24. The Handbook of Neoliberalism. Routledge, pg2
25. Parsons T. Power and the Social System, Power, ed. by Steven Lukes, Oxford: Blackwell, 1986