

სსიპ გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი

ჯუანშერ არჩუაძე

„სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემები და  
გამოწვევები“

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია  
სოციალურ მეცნიერებათა, ბიზნესისა და სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტზე  
საჯარო მმართველობის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ქეთევან ჯიჯეიშვილი

პოლიტიკის დოქტორი

გორი

2019

## შესავალში მოცემულია თემიანოტაცია

სამაგისტრო ნაშრომი - „სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემები და გამოწვევები“ შედგება შესავლის, სამი თავისა და დასკვნისაგან.

ს აქტუალობა, მიზანი და ამოცანები, კვლევის ობიექტი და საგანი, პრობლემის დამუშავების დონე, მეცნიერული სიახლე, კვლევის შედეგების პრაქტიკული მნიშვნელობა, ნაშრომის მოცულობა და სტრუქტურა.

ნაშრომის პირველი თავი - „სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი საფუძვლები“ - ორ საკითხად არის გაშლილი. პირველში საუბარია საფუძვლებში არსებულ

რეგულაციებზე. შესაბამისად, ხაზგასმულია კონსტიტუციის უზენაესობის მნიშვნელობაზე ეროვნული სამართლებრივი სისტემის ყველა ნორმატიულ აქტთან შედარებით. მოცემულია სახელმწიფო მართვის ცნება, მისი დამახასიათებელი ნიშნები და ამ საკითხებზე სხვადასხვა მეცნიერის - ვ. ჭიჭინაძის, რ. გოდსონის, გ. ბროუსის, ზ. რუხაძისა და სხვათა შეხედულებები.

პირველ თავში მეორე საკითხად განხილულია კონსტიტუციის შესაბამისი კანონმდებლობა - როგორც სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი საფუძველი. განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია იმის აუცილებლობაზე, რომ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები და სხვა ნორმატიული აქტები ემსახურებოდეს სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობას და საჯარო მმართველობის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენდეს. ასევე განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია იმაზე, რომ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, სამართლებრივი აქტი, რომელიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, არ მოქმედებს, ანუ საჯარო მმართველობის პროცესში გათვალისწინებული უნდა იყოს, რომ გამოყენებას ექვემდებარება მხოლოდ ის სამართლებრივი აქტები, რომლების შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციას.

საჯარო მმართველობის პროცესში სახელმწიფო ხელისუფლება უნდა ემყარებოდეს, უპირველეს ყოვლისა, საქართველოს კონსტიტუციას. შესაბამისად, კონსტიტუციური მოთხოვნების თანახმად, საჯარო მმართველობა უნდა ითვალისწინებდეს სახელმწიფოში თანაზომიერების, კანონის წინაშე ყოველი ადამიანის თანასწორობის დაცვის აუცილებლობას. ამასთან დაკავშირებით, ყურადღება გამახვილებულია სასამართლოში საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტაზე, რის გარეშეც კანონის წინაშე

თანასწორობა და სახელმწიფოში სამართლიანობის დამკვიდრება შეუძლებელი და წარმოუდგენელია.

ამრიგად, საჯარო მმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს სამართლიანობის მიღწევა და დამკვიდრება სახელმწიფოში, რაც შესაძლებელია მხოლოდ საჯარო მმართველობის სამართლებრივი უზრუნველყოფის გიზთ.

სამაგისტრო ნაშრომის მეორე თავში - „სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემები“ ასევე ორი საკითხია განხილული: სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემები; სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი უზრუნველყოფის პრობლემები.

მათგან, სამაგისტრო ნაშრომის მეორე თავის პირველ საკითხში - „სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემები“ ხაზგასმულია, რომ სახელმწიფო მმართველობა ეფექტიანი იქნება და საბოლოოდ დადებით მიზანს მიაღწევს მაშინ, როდესაც ის კანონიერებასა და სამართლიანობაზე იქნება დაფუძნებული.

ნაშრომის ამავე თავში, მეორე საკითხი - „სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი უზრუნველყოფის პრობლემები“ ანალიტიკური ხაისათისაა და საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის აუცილებლობიდან გამომდინარე მოტანილია ცალკეული კანონების თუ კანონქვემდებარე აქტების კონსტიტუციასთან ასევე ერთმანეთთან შეუსაბამობის ფაქტები, რომელთა დაძლევა ხელს შეუწყობს საჯარო მმართველობის ეფექტიან განხორციელებას.

სამაგისტრო ნაშრომის მესამე თავი, - „სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის სამართლებრივი უზრუნველყოფის გამოწვევები“ - მოიცავს ორ საკითხს, პირველ საკითხად განხილულია სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის გზები და მექანიზმები. აღნიშნულ საკითხში მოცემულია მართვის მექანიზმებისა და ეფექტიანობის ამდლების ავტორისეული ხედვა. ამავე თავში, მეორე საკითხად განხილულია - „სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი უზრუნველყოფის გზები და მექანიზმები“, სადაც კრიტიკულად არის განხილული საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული ცალკეულ მეცნიერთა შეხედულებები და მათი ანალიზის საფუძველზე დასახულია სახელმწიფო მართვის სფეროში სამართლებრივი კუთხით არსებული ხალკეული პრობლემების გადაჭრის გზები და მექანიზმები.

სამაგისტრო ნაშრომის ბოლოში მოცემულია დასკვნა და გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხა.

**Juansher archuadze**  
**Problems and Challenges of State Governance Efficiency**

**Abstract**

The master's thesis – “Problems and Challenges of State Governance Efficiency” consists of the introduction, three chapters and conclusion.

Introduction provides for the topic rationale, the goal and objectives, the object and the subject of research, level of problem management, scientific innovation, practical significance of research results, volume and structure of the paper.

The first chapter of the thesis – “Legal Basis for State Governance” is focused on two issues. The first one concerns the Constitution as the regulations in the legal basis of the state governance. Consequently, it emphasizes the significance of the supremacy of the Constitution in comparison with all normative acts of the national legal system. The concept of state governance, its characteristic signs and the opinions on the subject of various scholars – V. Chichinadze, R. Godson, G. Brows, Z. Rukhadze and others – are provided.

In the second issue provided for in the First Chapter is the “Constitution Relevant Legislation, i.e. the Legislation that Creates the Legal Basis for the State Governance”; It is underlined that the laws and other normative acts adopted by the Parliament must serve the efficiency and effectiveness of state governance and be its basis. It is also emphasized that according to the Constitution of Georgia, a legal act contradicting to the Constitution should not apply, i.e. only legal acts corresponding to the Constitution of Georgia should be used only in the process of public administration.

In the course of public governance, the state government should, first of all, apply to the Constitution of Georgia. Consequently, according to constitutional requirements, public governance should take into consideration proportionality of the state, the need for the equality each human being before law. Therefore, attention is paid to impartial consideration of a case in court, without which equality before the law and establishment of justice in the state is impossible and unimaginable.

Thus, one of the most important tasks of public governance is to achieve and establish justice in a state that is only possible through legal provision of public administration.

The Second Chapter of the master's thesis – "Problems of State Governance Efficiency" – also covers two issues: problems of state governance efficiency; problems of legal maintenance of the state governance.

Among them, the first issue of the Second Chapter of the thesis is "The Problems of Effectiveness of state Governance" emphasizes that state governance will be effective and will eventually achieve a positive goal when it is based on legitimacy and fairness.

The second issue of the same Chapter is "The problems related to State Governance Legal Maintenance"; this issue is analytical in nature and provides for the specific facts of non-compliance of certain laws and by-laws with the Constitution, the overcoming of which will promote efficient implementation of public governance.

The Third Chapter of the master's thesis – "The challenges of legal provision of state management efficiency" covers two issues; the first issue provides for the ways and mechanisms of state governance efficiency.

This issue also presents the author's vision of increasing the efficiency of governance mechanisms.

In the same Chapter, the second issue concerns the "Ways and Mechanisms of Legal Maintenance State Governance Efficiency", which deals critically with number of normative act or norms fallen under the competence of the public law; it is reviewed and critically evaluated the opinions of individual scholars and on the basis of its analysis the ways and mechanisms for solution of some legal problems in the field of state governance are outlined.

The master's thesis ends with a conclusion and a list of reference.

## შინაარსი

შესავალი -----	7
თავი I. სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი საფუძვლები -----	13
1.1 კონსტიტუცია - სახელმწიფო მართვის ძირითადი სამართლებრივი საფუძველი -----	13
1.2 კონსტიტუციის შესაბამისი კანონმდებლობა - როგორც სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი საფუძველი -----	31
თავი II. სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემები -----	37
2.1 სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემები -----	37
2.2 სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი უზრუნველყოფის პრობლემები ----	40
თავი III. სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის სამართლებრივი უზრუნველყოფის გამოწვევები -----	55
3.1. სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის გზები -----	55
3.2. სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი უზრუნველყოფის მექანიზმები ----	59
დასკვნა -----	66
გამოყენებული ლიტერატურა -----	68

## შესავალი

**ნაშრომის აქტუალობა.** სამაგისტრო ნაშრომად თემის შერჩევა სახელწოდებით „სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემები და გამოწვევები“ განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ სახელმწიფოს მართვის ეფექტიანობის პრობლემების გადაჭრა შეუძლებელია სათანადო სამართლებრივი გზებისა და მექანიზმების შემუშავების და გამოყენების გარეშე.

რაც შეეხება სახელმწიფოს მართვის ეფექტიანობას იგი არაერთ ფაქტორზეა დამოკიდებული. მაგრამ თემის დიდი მოცულობიდან გამომდინარე ყველა სფეროს ვერ შევხებით, განხილულია სახელმწიფოს მართვის სამართლებრივ საფუძვლებში არსებული პრობლემები, რადგან სახელმწიფოს მართვაში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს სამართლებრივ რეგულაციებს, რომლებიც რელიგიის, კანონების და ზნე-ჩვეულებების იმგვარ ერთობას წარმოადგენს რომელთა ზუსტი დაცვა საუკუნეების მანძილზე უზრუნველყოფდა ცაკეულ სახელმწიფოებში (მაგ. ჩინეთში) მმართველობის წარმატებას.

ამდენად, მმართველობის ძალად მიტაცება, რასაც დიდი ფრანგი მოაზროვნე შარლ ლუი მონტესკიე (1689-1755 წ.წ.) თავის შესანიშნავ ნაშრომში „კანონთა გონი“ რეალურ ტირანიას უწოდებდა ან თუნდაც, სახელმწიფოს ხელისუფლებათა იმგვარი მოქმედება, რომელიც მიმართულია ერის აზროვნების საწინააღმდეგო ხასიათის წესრიგის დამყარებისკენ და რასაც იგივე მონტესკიე აზრის ტირანად მოიხსენებდა, დროის მცირე მონაკვეთში მართალია იძლევა რამდენიმე ხელშესახებ შედეგს, თუმცა გრძელვადიან პერსპექტივაში განწირულია დამარცხებისთვის <sup>1</sup>, რაც 2012 წლის ოქტომბერში ჩვენს ქვეყანაში და ამ ბოლო დროს ჩვენს სამეზობლოში (კერძოდ სომხეთში) განვითარებულმა მოვლენებმაც დაადასტურა.

შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლება, თუ მას სურს სახელმწიფოს მართვაში წარმატების მიღწევა უნდა გაითვალისწინოს ერის სულისკვეთება და შექმნას ისეთი კანონები, რომლებიც თავისი არსით არამართო არ ეწინააღმდეგება საჯარო მმართველობის პრინციპებს, არამედ ხელს უწყობს ეფექტიანი საჯარო მმართველობის განხორციელებას ხალხის საკეთილდღეოდ.

<sup>1</sup> მონტესკიე შარლ ლუი. კანონთა გონი/ ფრანგ. ტარგმნა დ. ლაბუჟიძემ; [შესავ. წერილი ნ.ნათაძის; რედ.: რ ფეიქრიშვილი] - თბ.: Cippd, 1994-864გვ. ; 20სმ. - :ფ.ა. [MFN:8242]

ამიტომაც იყო, რომ კაცობრიობა ოდითგანვე ცდილობს მმართველობის ეფექტიანი მოდელის დამკვიდრებას და ცალკეულ შემთხვევაში აღწევს კიდეც საწადელს.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ამისთვის ერთი და ორი თაობის ძალისხმევა არ კმარა, რაც კარგად ჩანს თუნდაც ჩვენი ქვეყნის ისტორიის მაგალითზე, რომელმაც დამოუკიდებლობის სლ რაღაც 28 წლის მანძილზე არაერთი ქვეყნის გამოცდილების გამოყენება დაისახა მიზნად, თუმცა იმ ქვეყნებში არსებულთან ქართული ხასიათის, სახელმწიფოებრივი ტრადიციების და ა.შ. განსხვავებამ დღემდე ვერ მოიტანა სასურველი შედეგი.

ზემოთ თქმული ისე არ უნდა იყოს გაგებული, რომ დამოუკიდებლობის 28 წლის განმავლობაში არაფერი გაკეთებულა ამ მიმართულებით, რადგან 1995 წელს მიღებული იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, რომლებშიც ჩადებულია ის ძირითადი მექანიზმები, რომელთა სწორად რეალიზაციის პირობებში შესაძლებელია, რომ საჯარო მმართველობა იყოს ეფექტიანი. კერძოდ დღემდე მოქმედ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში, ასახულია მოქალაქის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, გადმოცემულია ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს პარლამენტის არჩევის რეგულაცია და მისი უფლებამოსილება, პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფო მეთაურის არჩევის წესი და მისი უფლებამოსილება, აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებები.

საქართველოს კონსტიტუციით მკვეთრად არის ერთმანეთისგან გამიჯნული ხელისუფლების სამი შტო: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება, რომლებიც დამოუკიდებლები არიან და არც ერთ მათგანს არ აქვს უფლება მიისაკუთროს ან ჩაერიოს ხელისუფლების რომელიმე შტოს საქმიანობაში. ეს ქმნის სახელმწიფოს მართვის კარგ ფუნდამენტს.

თუმცა, შინაარსობრივად კარგი კონსტიტუციაც კი არ იძლევა იმის გარანტიას, რომ მმართველობა აუცილებლად იქნება ეფექტიანი, რადგან თუმცა ზემოთ ჩამოთვლილი სამი შტო თავის კომპეტენციის ფარგლებში ჩართულნი არიან სახელმწიფო მართვის პროცესში, თავის საქმიანობას ახორციელებენ არა მარტო საქართველოს კონსტიტუციით, არამედ მთელი რიგი სხვა ნორმატიული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით, მაგრამ იმისათვის, რომ საჯარო მმართველობა განხორციელდეს ეფექტიანად აუცილებელია, რომ ხელისუფლების თითოეულმა შტომ

აღნიშნული სამართლებრივი აქტების საფუძველზე წარმატებით განახორციელოს თავისი ფუნქციები. ამასთან, აუცილებელია, რომ თითოეული კანონი კანონქვემდებარე აქტიშეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას.

შესაბამისად, თუ კანონი ან კანონქვემდებარე აქტი წინააღმდეგობაში აღმოჩნდება კონსტიტუციასთან, აღნიშნული მაშინვე უარყოფითად აისახება სახელმწიფოს მართვაზე, რადგან თავის მხრივ გახდება ქვეყნის ქვეშევრდომთა კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების ხელყოფის გამომწვევი მიზეზი, რაც ეწინააღმდეგება სამართლებრივი სახელმწიფოს წინსვლისთვის არსებულ მიზნებს და ამოცანებს.

სახელმწიფო მმართველობის სისტემა მუდმივად დგას ახალი გამოწვევებისა და ამოცანების წინაშე, რის გამოც სახელმწიფო მართვის ორგანოებს უწევთ ოპერატიული და ადეკვატური რეაგირება სწრაფად ცვალებად სიტუაციებზე და მუდმივი განახლებისა და მოდერნიზაციის რეჟიმში უხდებათ საქმიანობა. ეს კი მოითხოვს გააზრებული სამართლებრივი რეფორმების გატარების აუცილებლობას, რადგან რეფორმის პროცესში იცვლება კონცეფცია, მისი განხორციელების მეთოდები და ინსტრუმენტები.

თანამედროვე სახელმწიფოს მართვაში ძირეული ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობაზე მეტყველებს ისიც, რომ სახელმწიფოს მართვა უკვე შეუძლებელია ისეთი კატეგორიებისა და ინსტიტუტების გარეშე, როგორცაა კორპორაციული მმართველობა, მენეჯმენტი, ინოვაცია, რესურსების ოპტიმალური მართვა, პერსონალის მართვა, მომსახურება და სხვა.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ მოდერნიზაციის პროცესი ხორციელდება არა გლობალიზაციის არამედ მმართველობითი ფუნქციების კიდევ უფრო მზარდი დეცენტრალიზაციის ნიშნით, ხოლო მართვა კიდევ უფრო მეტად იქნება ორიენტირებული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებაზე.

შესაბამისად, სახელმწიფოს მართვის მოდერნიზაცია მოითხოვს, რომ იყოს მოქნილი, ორიენტირებული რომ წახალისოს ინიციატივა, დაიცვას სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები და ადამიანის უფლებები.

ყოველივე ამისთვის კი გადამწყვეტია სრულყოფილი სამართლებრივი ბაზა და საჯარო მმართველობის განმხორციელებელ სუბიექტთა ფაქტორი. ამ მიმართებით კი საყოველთაო აღიარებით, ჯერ კიდევ არ არის სახარბიელო მდგომარეობა, რადგან

კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზები, რომელთა აღმოსაფხვრელად, დაპირისპირების მიუხედავად, დღემდე არ გადადგმულა ქმედითი ნაბიჯები, რაც სერიოზულ პრობლემას ქმნის მმართველობის სფეროშიც.

საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის პრობლემის გადასაჭრელად, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფოს მართვაში რადიკალური ცვლილებების განხორციელებას, რაც საკანონმდებლო ბაზის მიზანმიმართული რეფორმებით უნდა დაიწყოს, რაზეც სამაგისტრო ნაშრომში სათანადო ყურადღებაა გამახვილებული.

**კვლევის მიზანი და ამოცანები.** კვლევის მიზანია შევისწავლო სახელმწიფოს მართვის ეფექტიანობისთვის ხელისშემშლელი პრობლემები და შევიმუშავო საჯარო მმართველობის ეფექტიანობისა და მისი სამართლებრივი უზრუნველყოფის გზები და მექანიზმები.

დასახული მიზნიდან გამომდინარე კი კვლევის ძირითადი ამოცანებია:

- ❖ სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი საფუძვლების კონსტიტუციასთან/სხვა ფორმალურ საკანონმდებლო აქტებთან შესაბამისობის აუცილებლობის დასაბუთება;
- ❖ კონსტიტუციის შესაბამისი კანონმდებლობის როგორც სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი საფუძვლების დახასიათება;
- ❖ სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის კუთხით არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის შეფასება;
- ❖ სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი უზრუნველყოფის პრობლემების წარმოჩენა;
- ❖ სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის გზებისა და მექანიზმების შემუშავება და შეთავაზება;

**კვლევის ობიექტი და საგანი.** კვლევის ობიექტია სახელმწიფომართვის ეფექტიანობისთვის ხელის შემშლელი სამართლებრივი პრობლემები საქართველოში. ხოლო საგანი ამ პრობლემათა შესწავლა და მათი გადაჭრის სამართლებრივი უზრუნველყოფის გზები და მექანიზმები.

## კვლევის თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლები და ინფორმაციული ბაზა.

კვლევის თეორიული საფუძველია ზოგადად სახელმწიფო მართვის სამართლებრივ პრობლემებთან დაკავშირებით ქართველი და უცხოელი მეცნიერ-თეორეტიკოსების კონცეპტუალურ-ფუნდამენტალური შეხედულებები.

კვლევის მეთოდოლოგიური საფუძველია სახელმწიფო მმართველობის, როგორც ადამიანის გააზრებული ქცევიდან გამომდინარე მოვლენის და ამ პროცესში არსებული სამართლებრივი ხარვეზების შეცნობის საერთო მეცნიერული პრინციპები - დიალექტური და სისტემური მიდგომები, შედარებითი ანალიზის მეთოდი, ემპირული განზოგადოება, ანალიზი და სინთეზი, ინდუქცია, დედუქცია და სხვა.

კვლევის ინფორმაციული საფუძველია სახელმწიფო მართვის სფეროში არსებულ საკანონმდებლო ხარვეზებთან და მათი აღმოფხვრის გზებსა და მექანიზმებთან დაკავშირებით ქართველი და უცხოელი მეცნიერების მიერ გამოთქმული პროგრესული იდეები და დებულებები. აგრეთვე, საკვლევი თემის შესაბამისი საკანონმდებლო-ნორმატიული აქტები, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებით (მაგ. ინტერნეტით) გავტვლებული ინფორმაციები და ა.შ.

**ნაშრომის სიახლე.** სამაგისტრო სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი მეცნიერული სიახლეა ის, რომ იგი არის ჩვენს მიერ აღნიშნული პრობლემის მონოგრაფიული სახით წარმოდგენის ერთ-ერთი მოკრძალებული ცდა, რომელშიც კომპლექსურადაა დამუშავებული რიგი პრობლემებისა, რომელთა პრაქტიკაში დანერგვა გააუმჯობესებს საჯარო მმართველობის სამართლებრივ უზრუნველყოფას, კერძოდ:

- ❖ ნაშრომში, კონკრეტულ მაგალითებზე დაყრდნობით, გაანალიზებულია მმართველობის ცალკეულ ორგანოთა საქმიანობაში არსებული პარალელიზმი, როგორც სახელმწიფო მართვის საქმეში არაეფექტიანობის გამომწვევი ერთ-ერთი სამართლებრივი ფაქტორი და დასაბუთებულია, დამნაშავეობის წინააღმდეგ ბრძოლის კოორდინაციასთან დაკავშირებით გარკვეული წინააღმდეგობების არსებობა.
- ❖ განხილულია საჯარო სამართლის სფეროს მიკუთვნებული არაერთი ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტი და ნორმა კონსტიტუციასთან შესაბამისობის

თვალსაზრისით, რომელთა გადაჭრა ხელს შეუწყობს საჯარო მმართველობის ეფექტიან ფუნქციონირებას.

- ❖ ნაშრომში განხილულ პრობლემათა ანალიზის საფუძველზე გაკეთებულია დასკვნები, რომლის თანახმად დროის მოთხოვნიდან გამომდინარე საჯარო, ანუ სახელმწიფო მართვაში რადიკალური ცვლილებები უნდა დაიწყოს საკანონმდებლო ბაზის მიზანმიმართული რეფორმებით.

# თავი I. სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი საფუძვლები

## 1.1 კონსტიტუცია - სახელმწიფო მართვის ძირითადი სამართლებრივი საფუძველი

სახელმწიფოს მმართველობის ეფექტიანობასა და მის სრულყოფაზე მსჯელობა დასაბამს უხსოვარი დროიდან იღებს. სახელმწიფოს მართვის პრობლემა არსებობს მას შემდეგ, რაც არსებობს სახელმწიფო.

სახელმწიფოს ცნება ერთ-ერთი მთავარი წამყვანი თემაა იდეოლოგიური თვალსაზრისით. სახელმწიფო ხშირად აერთიანებს ჯგუფს ადამიანებისა, რომლებიც მუდმივად სახლობენ ფიქსირებულ ტერიტორიაზე, აქვთ საერთო კანონები, ჰყავთ მთავრობა და შესწევთ საერთაშორისო ურთიერთობის წარმართვის უნარი<sup>2</sup>.

ჯერ კიდევ პლატონი, დიდი ბერძენი იდეალისტი და ფილოსოფოსი, (იგი ძვ.წ.აღ. 427-347 წწ. მოღვაწეობდა) თავის ნაშრომში „სახელმწიფო“ გვთავაზობდა სახელმწიფოს იდეალურ ტიპს, ანუ ისეთ სახელმწიფოს როცა ადამიანს შეუძლია დაიკმაყოფილოს ის რაც მას სურს.

დიდი ბერძენი ფილოსოფოსის არისტოტელეს განმარტებით „ყოველი სახელმწიფო ერთგვარ კავშირს წარმოადგენს, ნებისმიერი კავშირი კი რაიმე სიკეთის მიღწევას ისახავს მიზნად, რადგან ყველა ყველაფერს აკეთებს იმისათვის, რაც სიკეთე ჰგონია<sup>3</sup>.“ ციციერონი სახელმწიფოს, როგორც სამართლიანობაზე დაფუძნებულს განიხილავდა. კანტის აზრით, სახელმწიფო მნიშვნელოვნად ლიმიტირებული უნდა იყოს სამართლის

<sup>2</sup> ეს შენი უფლებაა...= This is your right.../ [ინვალიდ ქალთა და ინვალიდ ბავშვთა დედათა ასოციაცია - დეა; ავტ. - შემდგ.: მადონა ხარებავა, ლალი ესებუა, მანანა გალუაშვილი [და სხვ.], მხატვ. ზურაბ სულაკაური] – [თბ. ნეკერი, 2009] – 84გვ.: ნახ., ფოტ.; 21სმ.: - ტერმინთა განმარტებანი: გვ.79-82. - ბიბლიოგრ.: გვ.83-84 – ISBN: 978-9941-404-98-6.

<sup>3</sup> დურმიშიძე ნ, ტორონჯაძე ი, მსოფლიო პოლიტიკის ცივილიზაციური ასპექტების როლი თანამედროვე საერთაშორისო ურთიერთობებში და საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების ზოგიერთი პრობლემა, - ფრიდრიხ ებერტის ფონდი.

ნორმებით, რათა არ მივიდეს დესპოტიზმთან და განუკითხაობასთან. სახელმწიფო უნდა იყოს სამოქალაქო საზოგადოების მსახური და არა ბატონი<sup>4</sup>.

ძველი თაობის ლიბერალების აზრით სახელმწიფო წარმოადგენს ნეიტრალურ არბიტრს საზოგადოებაში არსებულ დაპირისპირებულ ინტერესებსა და ჯგუფებს შორის, ე.ი. სოციალური წესრიგის დაცვის უმთავრეს გარანტს, მაგრამ ლიბერალები სახელმწიფოს მხოლოდ „გუშავის“ როლს ანიჭებენ, თანამედროვე ლიბერალები კი აღიარებენ სახელმწიფოს პოზიტიურ როლს და მას განიხილავენ, როგორც თავისუფლების გაზრდისა და თანაბარი შესაძლებლობების ხელშემწყობს<sup>5</sup>.

კონსერვატორები, როგორც ტრადიციული ფასეულობებისადმი, სოციალური და რელიგიური დოქტრინებისადმი ერთგულების მქადაგებელი დოქტრინის მიმდევრები, სახელმწიფოს როლს დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ და მას უკავშირებენ ძალაუფლებისა და დისციპლინის უზრუნველყოფისა.

სოციალისტები, კერძოდ, მარქსისტები სახელმწიფოს კლასებს შორის დამაბულობის შემარბილებელ საშუალებად აღიქვამდნენ, ხოლო სოციალ-დემოკრატები სახელმწიფოს საზოგადო სიკეთის განსხეულებად მიიჩნევენ.

ანარქისტები სრულიად უარყოფენ სახელმწიფოს და მას უსარგებლო ბოროტებად მიიჩნევენ. ანარქისტები მომხრენი არიან უმართავი პროცესებისა, რაც ეწინააღმდეგება საჯარო მმართველობის არსსა და მის ძირითად დანიშნულებას.

ზემოთქმული ცხადყოფს, რომ რამდენი იდეოლოგიაც არსებობს იმდენი განსხვავებული აზრია სახელმწიფოს როლის შესახებ.

დრომ დაამტკიცა, რომ სახელმწიფოს მართვა უნდა ისწავლებოდეს სპეციალური დისციპლინის სახით და მისი შესწავლა აუცილებელი უნდა გახდეს.

თანამედროვე ეპოქაში „მართვის“ მრავალი განმარტება არსებობს. ვ. დალის განმარტებით ლექსიკონში ტერმინი „მართვა“ ნიშნავს მიმართულების მიცემას.

ვ. ი. კნორინგი მიიჩნევს, რომ მართვა, ფართო გაგებით, არის მართვის ობიექტზე გავლენის უწყვეტი პროცესი დროისა და რესურსების უმცირესი დანახარჯებით ოპტიმალური შედეგების მისაღწევად.

<sup>4</sup> თოფჩიშვილი რევაზ, სამართლის ევოლუცია და ადამიანის უფლებები // აღმანახი #9, [ საერთაშორისო სამართალი ], - საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, - თბ, - 1999,

<sup>5</sup> სახელმწიფო და მისი როლი იდეოლოგიებში. ნინო ჭელიძე 19 ნოემბერი 2012.

ნებისმიერი რთული სოციალური სისტემის მთლიანობის, მისი ოპტიმალური ფუნქციონირების განმსაზღვრელ საშუალებას სახელმწიფო მართვის პროცესში ძირითადი მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ რამდენად ზუსტად და სრულად აისახება მართვის პროცესში მთელი საზოგადოების, მისი ცალკეული ჯგუფებისა და ინდივიდების ძირეული მოთხოვნილებები (საჭიროებები) და ინტერესები<sup>6</sup>.

სახელმწიფო მართვის პროფესორი - ჯორჯთაუნის უნივერსიტეტის პროფესორი როი გოდსონი მართვაში (მენეჯმენტში) გულისხმობს როგორც ეფექტიანობას, ისე კონტროლს. მართვის მიზანია განავითაროს ნაყოფიერებისა და ეფექტიანობისათვის გეგმები, წესები, ინსტრუქციები<sup>7</sup>.

სახელმწიფო მმართველობის ეფექტიანი ფუნქციონირების საფუძველს კი წარმოადგენს კონსტიტუცია, რომელშიც მოცემულია სახელმწიფოს წესწყობილების, უმაღლესი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შექმნისა და მათი უფლებამოსილების ფარგლებში.

ამდენად, კონსტიტუცია უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი და პოლიტიკური ხასიათის დოკუმენტია, რომელიც სახელმწიფოში სოციალური და პოლიტიკური შეთანხმების უმთავრეს ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს. სწორედ კონსტიტუციური რეგლამენტაცია და თანხმობა განაპირობებს ფასეულობათა ისეთ ბალანსს, სადაც შესაძლებელია ადამიანისა და მოქალაქის უსაფრთხო და ღირსეული არსებობა, ადამიანის უფლება-თავისუფლებათა უზრუნველყოფა.

სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს მეტიც, ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდულნი არიან ამ უფლებებით და თავისუფლებებით, როგორც მოქმედი სამართლით<sup>8</sup>.

განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუცია აყალიბებს სახელმწიფო/საჯარო მართვის სამართლებრივ საფუძვლებს და იძლევა იმის თქმის

<sup>6</sup>ხათუნა ლაგაზიძე. სახელმწიფო მართვის თეორიის საკითხები. შესავალი. რობერტ ა. დალი „დემოკრატიის შესახებ“, ნიუ ჰეივენი, იელის უნივერსიტეტის გამომცემლობა. 1998, გვ.37.

<sup>7</sup>რ. გოდსონი. უშიშროების, სადაზვერვო და სამართალდამცავი ორგანოების მართვა დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

<sup>8</sup>საქართველოს კონსტიტუცია, 2016 წლის 12 ოქტომბრის მდგომარეობით. გამომც. „იურისტების სამყარო“. თბილისი 2016.

საშუალებას, რომ საჯარო მმართველობა კონსტიტუციური ინსტიტუტია და არაერთი ელემენტისგან შედგება, კონკრეტულად კი მმართველობის ელემენტებად მეცნიერთა უმრავლესობა მიიჩნევს:

- ა) სახელმწიფო/საჯარო მმართველობის ფორმას;
- ბ) სახელმწიფოს პოლიტიკურ ტერიტორიულ ფორმას;
- გ) სახელმწიფო (პოლიტიკურ) რეჟიმს.

თემის სპეციფიკიდან გამომდინარე შევჩერდებით სახელმწიფო მმართველობის ფორმაზე.

სახელმწიფო მმართველობის ფორმა. სახელმწიფო მმართველობის ფორმის ცნება მთლიანად სახელმწიფო მექანიზმის მოწყობისა და მოსახლეობასთან ურთიერთდამოკიდებულების კომპონენტებს მოიცავს.

სახელმწიფო მმართველობის ფორმის მიხედვით ძირითადად განასხვავებენ მონარქიასა და რესპუბლიკას, თუმცა სახელმწიფო მართვის ფორმები ამით არ შემოიფარგლება.

#### ა) მონარქიული მმართველობა

მონარქიას უწოდებენ მმართველობის ისეთ ფორმას, სადაც სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ერთი პირი - მონარქი, რომელიც თავისი ნების შესაბამისად წარმართავს ხელისუფლებას. მონარქის ხელისუფლება სახელმწიფოში უზენაესია და არავისგანაა დელეგირებული. უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო მექანიზმში მონარქის როლისა და მისი სახელმწიფოსადმი დამოკიდებულების ამგვარი კონსტრუქციის ჩამოყალიბება გარკვეულწილად უკავშირდება სახელმწიფოს წარმოშობის თეორიას.

მონარქის არსებობის პირველ ეტაპზე მონარქი ამქვეყნიურ ღვთაებად, ღმერთის წარმომადგენლად ითვლებოდა, შესაბამისად, მისი ხელისუფლების წყაროდაც მხოლოდ ღმერთი იყო მიჩნეული. ასეთი შეხედულებების საფუძველი სახელმწიფოს წარმოშობის შესახებ თეოკრატიულ თეორიაში დევს. ასეთი მონარქიების კლასიკური მაგალითებია განვითარების პირველ ეტაპზე არსებული ძველი აღმოსავლეთის ქვეყნები, ხოლო დასავლეთში - რომის სახელმწიფო პრინციპატის პერიოდში.

მმართველობის მონარქიული ფორმისათვის დამახასიათებელია ის, რომ

- ა) სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობას მონარქი მემკვიდრეობით იღებს;
- ბ) ხელისუფლების წყარო არის მონარქი;

მიუხედავად იმისა, რომ უკლებლივ ყველა მონარქიაში მონარქი სახელმწიფოს მეთაურია, მთლიანად ხელისუფლება მას ყველგან არ ეკუთვნის. იმის მიხედვით თუ როგორი მოცულობისა და ხარისხის ძალაუფლებას ფლობს მონარქი, ერთმანეთისაგან განასხვავებენ აბსოლიტურ, შეზღუდულ და დუალისტურ მონარქიებს.

აბსოლიტურ მონარქიაში მთელი სახელმწიფო ძალაუფლება მონარქს ეკუთვნის. ამგვარ სახელმწიფოს არ გააჩნია კონსტიტუცია, არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოები, როგორცაა პარლამენტი და ადგილობრივი თვითმმართველობა, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას მონარქის სახელით ახორციელებენ მის მიერ დანიშნული პირები, სასამართლო დავები მონარქის სახელით წყდება. ასეთ მონარქიას იშვიათად, მაგრამ მაინც თანამედროვე პირობებშიც ვხვდებით არაბეთის სამყაროში საუდის არაბეთში, გაერთიანებულ ემირატებში, კუვეითში, ბახრეინში, ომანში და ა.შ.<sup>9</sup>

საპარლამენტო (კონსტიტუციური) მონარქიაში თანაფარდობა მონარქისა და პარლამენტის ძალაუფლებებს შორის აშკარად პარლამენტის სასარგებლოდაა გადაწყვეტილი. კონსტიტუციური მონარქიისათვის დამახასიათებელია უფლებების საკანონმდებლო შეზღუდვა, როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ სფეროში; ასევე ხელისუფლებათა მკვეთრი გამიჯვნა. მართალია, მონარქი ნიშნავს მთავრობას, მაგრამ ეს უკანასკნელი პასუხს აგებს არა მონარქის, არამედ პარლამენტის წინაშე. მონარქის აქტების მიმართ გამოყენება კონსტრასიგნაციის ინსტიტუტი, რომლის მიხედვით მონარქის ნებისმიერი აქტი ძალაში შევა მხოლოდ პრემიერ მინისტრის ან ერთ-ერთი მინისტრის მიერ ვიზირების შემდეგ.

მონარქი და პარლამენტი აკონტროლებენ ერთმანეთს. სასამართლო ხელისუფლება ეკუთვნის მონარქს, - მაგრამ იგი შეიძლება მეტნაკლებად დამოუკიდებელიც იყოს. დუალისტური მონარქიის დროს მონარქს აქვს კანონებზე ხელმოწერის უფლება, იგი სარგებლობს აბსოლიტური ვეტოს უფლებით. მონარქს უფლება აქვს მიიღოს ბრძანების სახით ნორმატიული აქტები, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში კანონებშიც შეიტანოს ცვლილებები. მონარქს აგრეთვე უფლება აქვს დაითხოვოს პარლამენტი. მონარქი

<sup>9</sup> კ.ყურაშვილი. რუსეთი. წიგნში საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I. პოლიტიკურ - სამართლებრივი ლიტერატურის სერია. რედ.ო. მელქაძე / თბილისი 2008.გვ.287,206,

ნიშნავს მინისტრების, აყალიბებს მთავრობას და ამაში იგი არ უწევს ანგარიშს პარლამენტს, მთავრობა კი, თავის მხრივ, პასუხისმგებელია მხოლოდ მონარქის წინაშე.

მონარქია შეიძლება იყოს მემკვიდრეობითი და არჩევითი. მემკვიდრეობითი მონარქიის დროს მონარქის მოწვევა ხდება ტახტის მემკვიდრეობით კონსტიტუციით გათვალისწინებული წესით განსაზღვრული ოჯახიდან ან დინასტიიდან.

არჩევით მონარქიას კი მაშინ აქვს ადგილი, როცა ტახტის გადაცემა ერთი პირისგან მეორეზე არჩევნების, განსაზღვრული იურიდიული აქტის, საფუძველზე ხდება. თანამედროვე არჩევით მონარქს ფედერაციის წევრი მონარქიული შტატების წარმომადგენლები ირჩევენ.

რესპუბლიკური მმართველობა. რესპუბლიკა მმართველობის ისეთი ფორმაა, რომლის დროსაც სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო ხალხია, სახელმწიფო ხელისუფლებას ახორციელებს ხალხის მიერ ჩამოყალიბებული და მისი სახელით მოქმედი სახელმწიფო ორგანოები, რომლებიც აირჩევიან გარკვეული ვადით პირდაპირ ან ირიბად ხალხისგან. ხალხი აძლევს მანდატს ხელისუფლებას, მართოს საზოგადოება და სახელმწიფოს საჯარო კეთილდღეობის მიღწევისათვის.

სახელმწიფოს მეთაურის გამწესების წესისა და უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა შორის სისტემური ურთიერთობების ხასიათისა და შინაარსის მიხედვით განასხვავებენ რესპუბლიკური მმართველობის საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეულ ფორმებს.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ძირითადი მახასიათებელი ნიშანია პრეზიდენტის წამყვანი როლი სახელმწიფო მექანიზმში. მმართველობის ამ ფორმას ამერიკულსაც უწოდებენ, ვინაიდან მისი კლასიკური მოდელი სწორედ ამერიკის შეერთებულ შტატებში იქნა პირველად შემოღებული.

საპრეზიდენტო სისტემის ერთ-ერთ ძირითად მახასიათებელ თვისებას ასევე ძალაუფლების გამიჯვნა წარმოადგენს. საპრეზიდენტო სისტემა თითოეულ შტოს თითო ფუნქციას გადასცემს. პარლამენტი საკანონმდებლო ფუნქციითაა აღჭურვილი,

პრეზიდენტი-აღმასრულებელი ხელისუფლებით, სასამართლო კი-სამართალშეფარდებითი ფუნქციით.

საპრეზიდენტო მმართველობაში მოქალაქეები საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებას ცალ-ცალკე ირჩევენ. თითოეული სარგებლობს

პოლიტიკური დამოუკიდებლობითა და მნიშვნელოვანი ხარისხით. საკანონმდებლო ორგანო მთავრობას ვერ გადააყენებს, ასევე მთავრობა ვერ დაშლის პარლამენტს.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტის ინსტიტუტი თავის თავში აერთიანებს სახელმწიფო მეთაურობასა და ადმინისტრაციულ ხელისუფლების მეთაურობას. გარდა იმისა, რომ პრეზიდენტს გააჩნია სახელმწიფოს მეთაურის ტრადიციული უფლებამოსილებები იგი სრული ბატონ პატრონია ადმინისტრაციულ ხელისუფლებაში. მთავრობა, როგორც კოლექტიური კონსტიტუციური ორგანო ამ სისტემაში ან არ არსებობს, ან თუ არსებობს არის პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ნაწილი. მინისტრები პოლიტიკურად პასუხისმგებელი მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე არიან.

ზოგჯერ შესაძლებელია და პრაქტიკაში ხშირად არსებობს კიდევ, როცა საპრეზიდენტო მმართველობისას პრეზიდენტის ხელში ძალაუფლების მაქსიმალური კონცენტრაცია ხდება.

თუ საპრეზიდენტო მმართველობა ხელისუფლების მოწყობის დემოკრატიულ პრინციპებს არ იზიარებს, დემოკრატიულ მიდგომას გამორიცხავს, მაშინ საქმე არადემოკრატიულ მმართველობასთან გვექონია და მსგავსი შედარებაც სრულიად დასაშვებია.

ბოლო პერიოდში, სპეციალურ ლიტერატურაში ასეთი მმართველობა აღინიშნა „სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის“ სახელწოდებით. რაც გულისხმობს ძალაუფლების თავმოყრას ერთი ადამიანის ხელში და სახელმწიფო მმართველობაში სპეცსამსახურების აქტიური მონაწილეობა.<sup>10</sup>

საპარლამენტო სისტემა ძალაუფლების გამიჯვნის ისეთი მოდელია, რომელშიც სხვა შტოებთან მიმართებით პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს ეფუძნება. პარლამენტი არის ხელისუფლების კონცენტრაციის ცენტრი, სახალხო სუვერენიტეტის ერთადერთი წყარო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ქმნის და აკონტროლებს მთავრობას, ირჩევს პრეზიდენტს.

მთავრობის ფორმირება ხდება იმ პარტიათა მიერ, რომლებმაც არჩევნების შედეგად მანდატების უმრავლესობა მოიპოვეს პარლამენტში. მმართველობის ასეთი ფორმის დროს არსებობს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა, რომელსაც ირჩევს ან ნიშნავს

<sup>10</sup> ჟიჟინაძე ვ. „სახელმწიფო და მართვა“ თბილისი 1999.

პარლამენტი. პარლამენტს შეუძლია უნდობლობის გამოცხადებით ან ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმით გადააყენოს მთავრობა და პრეზიდენტი.

მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი ფორმალურად ფართო უფლებამოსილებებითაა არჩურვილი, მისი როლი მთავრობის ფორმირებაში ნორმალურია. საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი ან საყოველთაო წესით არჩეული პარლამენტის მიერ აირჩევა, ან საპარლამენტო საფუძველზე შექმნილი კოლეგიის მიერ. აქედან გამომდინარე, ლეგიტიმურობის შედარებით დაბალი ხარისხის გამო, პრეზიდენტი ვერ ახდენს რაიმე რეალურ ზეგავლენას სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაზე. თითქმის ყოველი მისი ძალაუფლებრივი მოქმედება უნდა იყოს შეთანხმებული მთავრობასთან, ყოველი მისი ნორმალტიური აქტი ძალაში შედის მხოლოდ პრემიერ მინისტრის ან/და შესაბამისი მინისტრის კონტრასიგნების შემდეგ. სახელმწიფო მეთაურს აქვს მხოლოდ ფორმალური, ცერემონიული უფლებამოსილებები. საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური არის „უხელისუფლებო“ პრეზიდენტი.

საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელში დასაშვებია როგორც პარლამენტის დათხოვნა, ასევე მთავრობის გადაყენება. ეს არის სახელმწიფოს მეთაურის პრეზიდენტის როგორც არბიტრის უფლებამოსილება, თუმცა რეალობაში პარლამენტი მას შეუძლია დაითხოვოს მთავრობის წინადადებით და თანხმობით, ხოლო მთავრობა გადააყენოს პარლამენტის შესაბამისი ქმედების შემდეგ.

თუ გავითვალისწინებთ თანამედროვე საზოგადოების სირთულეს და შესაბამისად, საზოგადოების, სახელმწიფოს სოციალური მართვის გართულებას, დადებით მხარეებთან ერთად საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკების ნაკლოვან მხარეებსაც, მაშინ ლოგიკურად უნდა მივიჩნიოთ მმართველობის განსხვავებული, ახალი ფორმების ძიება და არსებობა. მათი თავისებურებების დახასიათებისათვის იურიდიულ ლიტერატურაში ფართო განხილვის საგანია შერეული მმართველობის ფორმის რესპუბლიკური სახელმწიფოები.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> ვ. გონაშვილი. აშშ. წიგნში საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი. კრებული I. პოლიტიკურ სამართლებრივი სერია, ჭიგნი VIII, თ. მეკვაძის რედაქციით. ტბილისი 2008.

მმართველობის შერეული ფორმების აუცილებლობა დაკავშირებულია საპარლამენტო და საპრეზიდენტო ფორმების ნაკლოვან მხარეებთან. რომლებიც ზოგადად, კონცენტრირებული სახით შემდეგნაირად შეიძლება ჩამოყალიბდეს:

- 1) ხელისუფლების მონოპოლიზაცია და ავტორიტარიზმისაკენ გადახრა საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში; ამ ტენდენციის შედეგად იურიდიულ ლიტერატურაში ხშირად მიუთითებენ სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე;
- 2) მთავრობის არასტაბილურობის ზრდა საპარლამენტო რესპუბლიკაში

მთავრობის არსებობა, ფორმირება და ფუნქციონირება პარლამენტზეა დამოკიდებული, რომელსაც მთავრობის გადაყენება შეუძლია, რაც საპარლამენტო რესპუბლიკისათვისაა დამახასიათებელი. მეცნიერთა ნაწილი შერეულ რესპუბლიკას ყოფს ნახევრად-საპრეზიდენტო და ნახევრად-საპარლამენტო რესპუბლიკებად. ნახევრად-საპარლამენტოს უწოდებენ სისტემას, სადაც საკანონმდებლო ორგანოს მეტი უფლებამოსილება აქვს, ასევე პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა განსხვავებულ პოლიტიკურ ძალებს წარმოადგენენ. ხოლო ნახევრად-საპრეზიდენტოს უწოდებენ იმ სისტემას, სადაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას დომინანტი როლი აქვს, აგრეთვე პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთ პოლიტიკურ სპექტრს წარმოადგენენ.

### **საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ძირითადი თავისებურებანი.**

პრეზიდენტურის ისტორიული ფესვები ძველი რომის ექსტრაორდინალური მაგისტრატურიდან იღებს სათავეს.

თანამედროვე საპრეზიდენტო მმართველობის კლასიკურ მოდელად ამერიკული პრეზიდენტურა მოიაზრება, რომელიც 1787 წლის კონსტიტუციით საბოლოოდ განმტკიცდა.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკა წარმოადგენს პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფო მეთაურის პარლამენტის - საკანონმდებლო ორგანოს და მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ორგანოს, განსაზღვრულ თანაფარდობას, როდესაც პრეზიდენტის

ხელში თავმოყრილია სახელმწიფო მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილება.

სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმში პრეზიდენტს წამყვანი ადგილი უკავია. პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირ მოსახლეობის მიერ საყოველთაო სახალხო კენჭისყრის გზით. ზოგ შემთხვევაში კი მოქმედებს პრეზიდენტის არჩევნების ირიბი წესი, როდესაც პრეზიდენტი აირჩევა მოსახლეობის მიერ არჩეული ამომრჩეველთა სპეციალური კოლეგიის მიერ, როგორც ამერიკის შეერთებულ შტატებში.<sup>12</sup>

გავრცელებულია პრეზიდენტის ოთხიდან შვიდ წლამდე ვადით არჩევის წესი. ასე მაგ: ამერიკის შეერთებულ შტატებში პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი გზით 4 წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულ იქნას ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ. მხოლოდ ფ.დ. რუზველტი იქნა ფრეზიდენტად სამჯერ არჩეული.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკის დამახასიათებელ თვისებას წარმოადგენს მთავრობის არა პარლამენტური გზით ფორმირება, ანუ თვით პრეზიდენტის მიერ, თუმცა იშვიათი არაა შემთხვევები, როდესაც პრეზიდენტი მთავრობას პარლამენტის თანხმობით ქმნის, ამდენად შესაძლებელია პრეზიდენტის არჩევანი შეიზღუდოს იმ პირთა წრით, რომელთა მოწონებაც უფრო სავარაუდოა პარლამენტის მიერ, მაგრამ, პრაქტიკულად, პრეზიდენტს ფართო არჩევნის შესაძლებლობა გააჩნია და უმეტესად პრეზიდენტის არჩევანი გადამწყვეტია.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მთავრობა ანგარიშვალდებულია პრეზიდენტის წინაშე. მთავრობის საქმიანობაში აუცილებლობას არ წარმოადგენს ნდობის გამოცხადება. პარლამენტს არ გააჩნია მთავრობის წევრის თანამდებობიდან გადაყენების უფლებამოსილება, ამის შესაძლებლობა პარლამენტს მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში ეძლევა იმპიჩმენტის პროცედურის გამოყენებით.

ე.წ. იმპიჩმენტის წესით პარლამენტს არა მხოლოდ მთავრობის გადაყენება შეუძლია, არამედ მას შეუძლია აღძრას პრეზიდენტის გადაყენების საკითხიც. თუმცა ასეთ შემთხვევაში საკმაოდ რთული მექანიზმია გასასვლელი. იმპიჩმენტის საკითხი დგება მხოლოდ მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი ან მთავრობის წევრი ბოროტად იყენებს თავის ძალაუფლებას, ჩადის დანაშაულს ან განზრახ უხეშად არღვევს კონსტიტუციას. იმპიჩმენტის აღძვრას ესაჭიროება წარმომადგენელთა პალატის სხდომაზე დამსწრე

<sup>12</sup>ვ. გონაშვილი. აშშ. წიგნში საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი. კრებული I. პოლიტიკურ სამართლებრივი სერია, ჭიგნი VIII, ო. მეკჰაძის რედაქციით. ტბილისი 2008.

წევრთა ორი მესამედის მხარდაჭერა. ამის შემდეგ საქმე გადადის სენატში, რომელიც გამოყოს სპეციალურ კომიტეტს. სენატი უმაღლესი მოსამართლის თავმჯდომარეობით მოისმენს ქვედა პალატისა და კომიტეტის დასკვნებს და ბრალდებული პრეზიდენტის აზრს. იმპიჩმენტი ძალაში შედის დამსწრე სენატორთა ორი მესამედის თანხმობის შემთხვევაში. იმპიჩმენტის გამოტანის მომენტიდან პრეზიდენტი გადაყენებულად ითვლება და შემდგომ მისი პასუხისმგებლობის საკითხი სასამართლო ინსტანციებში განიხილება.<sup>13</sup>

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტს უფლება აქვს შეაყვინოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი, ანუ ისარგებლოს ვეტოს უფლებით, რომლის გადასალახად განსაკუთრებული შტატების პრეზიდენტის მიერ კანონპროექტისათვის ვეტოს დადების შემთხვევაში, კანონპროექტის განმეორებითი მოწონებისთვის საჭიროა კონგრესის ორივე პალატის კვალიფიციური უმრავლესობის მხარდაჭერა, ანუ ხმების ორი მესამედი. ვეტოს უფლება რეალურ ძალას მხოლოდ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის ხელში იღებს.

საპრეზიდენტო მმართველობა გვთავაზობს უდავო უპირატესობას იმით, რომ ამღვეს საშუალებას ხალხს აირჩიოს თავისი მეთაური ღიად და პირდაპირ.

პარლამენტარიზმის წარმოშობისა და დამკვიდრების ისტორიას საქართველოს მიღმა არ ჩაუვლია, ჩვენი ქვეყანა, მისი აღმავლობის ხანაში, XII საუკუნეში, პირისპირ დადგა იმ დროისთვის წარმოუდგენელი სიახლის წინაშე. ანუ, ჯერ კიდევ მაშინ, როდესაც მსოფლიოში, და მეტადრე აზიაში, მონარქიის გარდა მმართველობის სხვა ფორმა სრულიად წარმოუდგენელი იყო.

ახალგაზრდა თამარ მეფეს ტახტზე ასვლისთანავე დაუპირისპირდა ძლიერი პოლიტიკური მდგომარეობის მქონდე დიდებულთა გარკვეული წრე, რომელთაც მოსთხოვეს მეფეს მმართველობის ძირეული საკითხებისა და სასამართლო ხელისუფლების მათთვის გადაცემა. მათ მიერ შექმნილი სათათბირო ორგანო, „კარავი“, ფაქტობრივად, საკანონმდებლო ხელისუფლების დაუფლებასა და მეფისათვის მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების დატოვებას გულისხმობდა.

<sup>13</sup>მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი. თეორიის საკითხები. ბათუმის უნივერსიტეტის გამომცემლობა. 2003.

მართალია, იმ პერიოდის საქართველო არ აღმოჩნდა მზად აღნიშნული ცვლილებებისთვის და არც მონარქიის საპირკველი იყო სათანადოდ შესუსტებული, რომ მეამბოხეებს სრულყოფილი გამარჯვებისათვის მიეღწიათ. ამ ფაქტს მეცნიერები სამართლიანად მიიჩნევენ XIII საუკუნის ინგლისის „თავისუფლებათა დიდი ქარტიის“ წინამორბედად, რომლითაც მნიშვნელოვნად შეიზღუდა ინგლისის მეფის ძალაუფლება.<sup>14</sup>

საპარლამენტო სისტემის რესპუბლიკებში მთავრობის ფორმირება ხდება საპარლამენტო ფორმირების გზით. როგორც აღვნიშნეთ, იმისათვის, რომ პირი პრემიერ-მინისტრი გახდეს, ის უნდა იყოს რომელიმე მნიშვნელოვანი პარტიის ლიდერი. ყველაზე ხშირად მთავრობის მეთაურს ნიშნავს პარლამენტი ან მისი ქვედა პალატა, ან იგი ინიშნება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ, პარლამენტში ან მის ქვედა პალატაში შემდგომი დამტკიცებით. პრეზიდენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები იურიდიულ ძალას იძენს მხოლოდ მთავრობის ან პარლამენტის თანხმობის შემდეგ, რომლებსაც ასევე ეკისრებათ პასუხისმგებლობა. საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებლად ითვლება არა სახელმწიფოს მეთაური, როგორც ეს საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვისაა დამახასიათებელი, არამედ კოლეგიური ორგანო მთავრობის სახით, იქნება ეს მინისტრთა საბჭო, კაბინეტი თუ სხვა. სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში, როგორც აღვნიშნეთ, ფორმალურია და მისი სამართლებრივი ბუნება შეესაბამება ფორმულად: „მეფობს, მაგრამ არ მართავს.“ სახელმწიფოს მეთაურის მოქმედებაზე პასუხისმგებელია მთავრობა.

მთავრობის ფორმირების პროცესში პარლამენტის როლი ყველა ქვეყანაში კონკრეტულ სახეს ატარებს. სახელმწიფომ მეთაურისა და პარლამენტის მიერ მთავრობის ფორმირების მეტად რთული პოლიტიკური პრობლემის გადაწყვეტა შესაძლებელია შემდეგი გზებით:

სახელმწიფოს მეთაური წამოაყენებს მთავრობის მეთაურისა და წევრების კანდიდატურებს და პარლამენტის მიერ მათი მოწონების შემთხვევაში, სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს მათ. აღნიშნული წესი გამოიყენება გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში, ასევე ესპანეთში.

<sup>14</sup> ია ანთაძე. „სამართლებრივი სახელმწიფოს სამი ნიშანი ქართულ რეალობაში“.

სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს მთავრობის მეთაურსა და წევრებს, რომელთაც შემდეგ პარლამენტი იწონებს.

სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს პარლამენტის მიერ წარდგენილი მთავრობის მეთაურის კანდიდატურას, ხოლო შემდეგ ამ უკანასკნელის მიერ წარდგენილ მინისტრებს.

სახელმწიფოს მეთაური მთავრობის მეთაურსა და წევრებს ფორმალურად ნიშნავს პარლამენტის ყოველგვარი ოფიციალური მონაწილეობის გარეშე. ამ შემთხვევაში, მთავრობის მეთაური არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერია.

ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაურის მიერ გაკეთებული არჩევანი გამოხატავს არა საკუთარ ნებას, არამედ ქვეყნის პარლამენტში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა განლაგებას.

საპარლამენტო გზით მთავრობის ჩამოყალიბების პროცესი მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზე, რაც გამოხატულებას პარლამენტის პარტიულ შემადგენლობაში პოულობს.

საპარლამენტო ქვეყნებში პარლამენტის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლი წარმოადგენს. განასხვავებენ, საპარლამენტო კონტროლის ორ ფორმას: პოლიტიკურსა და იურიდიულს.

საპარლამენტო მოდელს მმართველობის სხვა მოდელებისგან საკონტროლო საშუალებების სიმრავლე განასხვავებს. საპარლამენტო კონტროლის პოლიტიკურ ფორმას ადგილი აქვს პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მოწვევის შემდეგ, ან მორიგი სესიის გახსნისას, სამთავრობო განცხადების საფუძველზე, პლენარულ სხდომაზე იმართება დისკუსია, რომლის დროსაც დეპუტატები მთავრობის პოლიტიკას ან მის ცალკეულ ასპექტებს აფასებენ.

საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში პარლამენტს, მთავრობაზე კონტროლის მიზნით, უფლება აქვს შექმნას სპეციალური ორგანოები ან განაწესოს საკონტროლო ფუნქციით აღჭურვილი პირები. ასევე საფინანსო რევიზორები, გენერალური კონტროლიორები, შეიარაღებულ ძალებში კანონიერების დაცვაზე კონტროლისა და სხვა კომისიები.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით მნიშვნელოვანია ომბუდსმენის ინსტიტუტი, რომელიც თავდაპირველად შვედეთში

შეიქმნა. ომბუდსმენის უფლებამოსილება სხვა დასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარია. იურიდიული საპარლამენტო გამოძიებისათვის პარლამენტი ან მისი ქვედა პალატა სპეციალურ საგამოძიებო კომისიას ქმნის, რომელსაც ხელი მიუწვდება ყველა საიდუმლო დოკუმენტაციაზე. ყველა თანამდებობის პირი და მოქალაქე ვალდებულია გამოცხადდეს ამ კომისიის შეტყობინებისას და მისცეს ჩვენება.

საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში ხელისუფლების მთავარი წყარო - ხალხი, მონაწილეობს არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ხელისუფლებრივი იურისდიქციით აღჭურვის პროცესში, არამედ საკუთარი წარმომადგენლების პარლამენტარების მეშვეობით აკონტროლებს და შესაძლებლობა აქვს პოლიტიკური გადაწყვეტილებისათვის პასუხიც მოსთხოვოს ხალხის წარმომადგენლების მიერ ჩამოყალიბებულ მთავრობას.

მმართველობის შერეული ფორმის დროს პრეზიდენტი ნიშნავს მთავრობას, ამასთანავე, პრეზიდენტს აქვს უფლება ვადაზე ადრე დაითხოვოს პარლამენტი.

ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური, მაგრამ იგი არ წარმოადგენს მთავრობის მეთაურს და არ უკავია პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა. მას გააჩნია უფლებამოსილებები ზეგავლენა მოახდინოს მთავრობის პოლიტიკაზე.

ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს არ უკავია შუალედური ადგილი საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტებს შორის. უფრო მაღალი დონე აქვს ვიდრე „წმინდა“ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს.

რაც შეეხება სამართლებრივ სახელმწიფოს, გამოვყოფთ სამართლებრივი სახელმწიფოს ნიშანებს ქართულ რეალობაში:

სამართლებრივი სახელმწიფოს ნიშნად აღიარებულია ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს ურთიერთგაწონასწორება და ურთიერთკონტროლი. ასევე თანამედროვე სახელმწიფო სამართლებრივი უნდა იყოს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ უნდა ეფუძნებოდეს - კანონის უზენაესობას საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში. ამასთან, როგორც პრფესორი ალფრედ კურატაშვილი სამართლიანად მიუთითებს, კანონის უზენაესობის

ნაცვლად - უზენაესობა უნდა ეკუთვნოდეს ხალხის ინტერესებს, რამეთუ კანონი უნდა ემსახურებოდეს სწორედ ხალხის ინტერესებს.<sup>15</sup>

სამართლებრივ სახელმწიფოში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კანონის საფუძველზე და კანონის ჩარჩოებში. ყოველივე ეს, თავის მხრივ, გაითვალისწინა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ, რომელმაც თავის პრეამბულაში საქართველოს მოქალაქეთა ურყევ ნებად გამოაცხადა დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების, ეკონომიკური თავისუფლების, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრება, რათა მან უზრუნველყოს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებები და თავისუფლებები.

საქართველოს რეალობაში ქვეყნის ისტორიის უაღრესად მოკლე პერიოდში პოლიტიკური მმართველობის სამივე - საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეული მოდელები იქნა გამოცდილი. ჩვენი აზრით, საქართველოში სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის სახეობათა ასეთი ხშირი ცვლილება გამოწვეულია დაბალი პოლიტიკური კულტურით, ვინაიდან ვერცერთი მოდელი მყისიერად ვერ გამოიწვევს საყოველთაო კეთილდღეობას, სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებასა და დემოკრატიული წყობილების დამყარებას. თუმცა ისიც ფაქტია, რომ მუდმივად პოლიტიკურ ლიდერზე, თუ კონკრეტულ პოლიტიკურ ძალაზე ორიენტირებული სისტემისაკენ სწრაფვამ ავტორიტარიზმის ტენდენციები გამოავლინა და უამრავი პრობლემა შექმნა. ადგილი ქონდა ძალაუფლების პერსონალიზაციასაც, ხელისუფლების დისბალანსის დარღვევასაც და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებასაც. ამ ფაქტორის გათვალისწინებით და ხელისუფლების შტოთა უკეთ დაბალანსების მიზნით საქართველოს კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილებები, რომლის საფუძველზეც საქართველოში დამკვიდრდა მმართველობის საპარლამენტო მოდელი და შესაბამისად, შეიზღუდა პრეზიდენტის უფლებებიც.

## **1.2. კონსტიტუციის შესაბამისი კანონმდებლობა - როგორც სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი საფუძველი**

სახელმწიფოში ხელისუფლება ხორციელდება საკანონმდებლო აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოების მიერ. ხელისუფლების თითოეულ შტოს

---

<sup>15</sup> პ. ტურავა. საჯარო მმართველობის ცნება. წიგნში საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძველები. სახელმძღვანელო. გ. ხუბუასა და კარლ-ჰეტერ ზობერმანის რედაქციით. თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემა. ტომი 3. 2016.

საკუთარი ფუნქციები გააჩნიათ, ისინი ერთი მეორისგან მკაცრად არიან გამიჯნულნი და არც ერთ მათგანს არ აქვს უფლება, ჩაერიოს ან მიითვისოს რომელიმე შტოს გამგებლობაში მიკუთვნებული ფუნქციები კერძოდ, საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქცია კანონშემოქმედებითი საქმიანობაა. სასამართლო ხელისუფლება მართლმსაჯულებას ახორციელებს, ხოლო უშუალოდ მმართველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივა.<sup>16</sup>

თუმცა საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, ხორციელდება არა მარტო აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, არამედ გარკვეულ ასპექტებში. ის ხორციელდება აგრეთვე საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაშიც. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტების განსაზღვრის აუცილებლობით იყო განპირობებული ის, რომ საკანონმდებლო ორგანომ საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციული ქოდექსის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტში შემოიტანა სპეციალური ტერმინი ადმინისტრაციული ორგანო,<sup>17</sup> რომელიც არის ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას.

ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ლეგალური დეფინიცია შედგება ორი ნაწილისგან. დეფინიციის პირველი ნაწილი მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ცნებას, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს მიჯნავს აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებისაგან. მეორე ნაწილი აერთიანებს საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებს მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების პროცესში, ასევე იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემის

---

<sup>16</sup> ვ. ტურავა. საჯარო მმართველობის ცნება. წიგნში საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები. სახელმძღვანელო. გ. ხუბუასა და კარლ-პეტერ ზობერმანის რედაქციით. თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემა. ტომი 3. 2016.

სუბიექტები, მაგრამ კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობას.

სახელმწიფო მართვა იქნება ეფექტიანი, თუ საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში მყარად და თანმიმდევრობით იქნება დაცული ადამიანის კონსტიტუციით განსაზღვრული ადამიანის უფლებები და კანონიერი ინტერესები, სხვა კონსტიტუციური დებულებები და პრინციპები ვრცელდება ხელისუფლების ყველა შტოზე და ხელისუფლების განხორციელების ყველა სამართლებრივ ფორმაზე. ძირითადად ეს არის საერთო ნორმები, რომელთა მეშვეობითაც ხდება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის საფუძვლების რეგულირება. საქმიანობის კერძო სამართლებრივი ფორმის არჩევით სახელმწიფო ვერ გაექცევა კონსტიტუციურ სამართლებრივ ბოჭვას.

ხელისუფლების მოწყობის სისტემაში საჯარო მმართველობის ადგილი კონსტიტუციით სამართლებრივად არის განმარტებული და აქვს შესაბამისი სამართლებრივი ლეგიტიმაცია, <sup>17</sup> რადგან საჯარო მმართველობის ორგანოების საქმიანობა დამოკიდებულია პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონზე და სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან ექვემდებარება კონტროლს, რაც უზრუნველყოფს მკაფიო სტრუქტურასა და კონტროლირებად გადაწყვეტილებებს.

საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი ღირებულებაა ადამიანის პატივისა და ღირსების დაცვა.

ამდენად ადმინისტრაციული სამართალი და სახელმწიფო მართვა მჭიდროდ არის დაკავშირებული ერთმანეთთან. ადმინისტრაციული სამართალი არეგულირებს სახელმწიფო მმართველობის პროცესში წარმოშობილ ურთიერთობებს, განსაზღვრავს მმართველობის პრინციპებსა და მათ ფუნქციებს.

სოციალურ მმართველობას ადგილი აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ის ხორციელდება ადამიანთა საერთო საქმიანობით.

სახელმწიფო მმართველობა წარმოადგენს საქმიანობის კონკრეტულ სახეს, რომელსაც მთლიანად ხელისუფლება ახორციელებს, ფლობს ფუნქციონალურ და

---

<sup>17</sup> ბურუსიძე გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ., დემოკრატია და მოქალაქეობა. გამ. საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის წარმომადგენლობა საქართველოში „YSAID“ – 2011.

კომპეტენტურ სპეციფიკას, რომელიც განასხვავებს მას სხვა სახის მმართველობისაგან. გერმანელი მეცნიერის მიქაელ ქლოფფერის და ჰოლგერ გრევეს სიტყვებით: „სახელმწიფო მმართველობას აქვს ზოგად-სახელმწიფოებრივი ხასიათი, რომელიც მოიცავს სახელმწიფოს საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა აუცილებელ მხარეს, ანუ სახელმწიფო მმართველობის ობიექტს წარმოადგენს მთლიანად საზოგადოება.“

სახელმწიფო მმართველობის ერთ-ერთი დამახასიათებელი ნიშანი ისიცაა, რომ მას აქვს აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ხასიათი. სახელმწიფო მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლების სუბიექტები ფლობენ სახელმწიფო - სახელისუფლებო უფლებამოსილებას და ისინი გამოდიან სახელმწიფოს სახელით. სახელმწიფო მმართველობას აქვს უშუალო საქმიანობის ხასიათი. მართველობითი პროცესის განხორციელებისას სახელმწიფო მუდმივად ახდენს აღმასრულებელ - განმკარგულებელი ფუნქციების რეალიზაციას.

სახელმწიფო მართვის დამახასიათებელ ნიშანს წარმოადგენს მისი ფუნქციონირებისათვის სხვადასხვაგვარი ორგანიზაციული ფორმების არსებობაც. ორგანიზაციული მართვის მაღალი დონე, რომელიც დგას სახელმწიფოს წინაშე და მიწოდებულია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში მის წინაშე მდგომი ამოცანების გადასაწყვეტად.

სახელმწიფო მმართველობა სოციალური მმართველობის სახესხვაობაა, რომლის ფუნქციონირება ტრადიციულად დაკავშირებულია განსაკუთრებით სამართლებრივ დარგთან, ეს დარგი კი ადმინისტრაციული სამართალია.

სახელმწიფო მმართველობის სუბიექტებს წარმოადგენენ არა უბრალოდ ხალხი, არამედ სახელმწიფო ორგანიზაციები. სახელმწიფო აპარატი, ხოლო ობიექტს იგივე ხალხი, მათი მოქმედება, ერთობლივი შრომა.

იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო მართვის ძირითად ნაწილს, მის შემადგენელ ელემენტებს წარმოადგენენ: ორგანიზაციული მოქმედება; მატერიალურ - ტექნიკური მომსახურება; რაიმე იურიდიული მნიშვნელობის განსახორციელებლად სამართლებრივი აქტის გამოყენება; ხელშეკრულების გაფორმება.

საჯარო ადმინისტრაციისთვის მოქალაქეზე ორიენტაცია ნიშნავს მუშაობის ბიუროკრატიულ სტილზე უარის თქმას. მოქალაქის ინტერესებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია ისიც, რომ კონკრეტული პრობლემა თუ საკითხი, რომლის

მოსაგვარებლადაც ის საჯარო ადმინისტრაციას მართავს, ერთიანი, სწრაფი და მოქნილი მომსახურებით იყოს უზრუნველყოფილი. სხვა და სხვა სამსახურებისა და განყოფილებების ნაცვლად, რომლების ხშირ შემთხვევაში ბიუროკრატიული მუშაობის სტილით გამოირჩევა, საჯარო ადმინისტრაცია უპირატესობას ანიჭებს ერთი ფანჯრიდან მომსახურების გაწევას. ამით მოქალაქე ზოგავს ფულს, დროს, ენერჯიას.

საჯარო ადმინისტრაციასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობის გამარტივებისა და მომსახურების გაუმჯობესების საქმეში განსაკუთრებულ როლს ასრულებს ტექნოლოგიური მიღწევების ეფექტიანად გამოყენება. ინტერნეტის საშუალებით ადმინისტრაციის მიერ მოქალაქისთვის ინფორმაციის მიწოდება ან მისთვის კონკრეტული მომსახურების განხორციელება არის მოქალაქეზე (კლიენტზე) ორიენტირებული საჯარო ადმინისტრაციის მნიშვნელოვანი ელემენტი.<sup>18</sup>

მმართველობის სფეროსთან კავშირშია და ეფექტიან მმართველობას უზრუნველყოფს თეორიაში კარგად ცნობილი შემდეგი პრინციპები:

**თანაზომიერების პრინციპი** - აღნიშნული პრინციპიმნიშვნელოვანია და მისი არსი გამოიხატება იმაში, რომ ის კრძალავს მმართველობითი ღონისძიების ადრესატის შეუსაბამო შეზღუდვას.

**კანონის წინაშე თანასწორობა.** სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების საქმიანობა ემყარება კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლითაა აღიარებული.

კანონის წინაშე თანასწორობა კი, უწინარესად, ყველასათვის თანაბარი უფლებით პრივილეგიებითა და იმუნიტეტებით სარგებლობის უფლებას გულისხმობს, რომელიც თანაბრადაა დაცული კანონის საფუძველზე და რომლებიც ასეთივე თანაბარ მოვალეობებს უკავშირდება.

დემოკრატიულ საზოგადოებაში კანონის წინაშე თანასწორობა ერთ-ერთი უმთავრესი სამართლებრივი პრინციპია. ყველა ადამიანი განურჩევლად მისი რასობრივი, ენობრივი, სოციალური, მსოფლმხედველობრივი თუ სხვა კუთვნილებისა

---

<sup>18</sup> კ. ტურავა. საჯარო მმართველობის ცნება. წიგნში საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები. სახელმძღვანელო. გ. ხუბუასა და კარლ-პეტერ ზობერმანის რედაქციით. თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემა. ტომი 3. 2016.

ექვემდებარება ერთი და იმავე კანონს, რომ ეს კანონი თანაბრად უნდა იქნეს მათ მიმართ გამოყენებული ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-7 მუხლის მიხედვით. ყველა ადამიანი თანასწორია კანონის წინაშე და გააჩნია თანაბარი დაცვა დისკრიმინაციისა და ასეთი დისკრიმინაციისაკენ წაქეზების წინააღმდეგ. თანასწორობა მოითხოვს, რომ არცერთ ადამიანს ან ადამიანთა ჯგუფს სახელმწიფო მმართველობის განხორციელებისას არ შეიძლება მიეცეს იდენტური საქმის კეთებისას თვითნებურად არათანაბრად შეფასება და პირიქით, არსებითად არათანაბარი საქმის გარემოებების თვითნებურად თანაბარი შეფასება და აქედან გამომდინარე, უკანონო გადაწყვეტილების მიღება.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის სუბიექტია „ყველა“ ადამიანი, ამიტომაც თანამდებობის პირები იქნებიან თუ ჩვეულებრივი მოქალაქეები, თანაბარი უფლებებით უნდა სარგებლობდნენ და შესაბამისად, თანასწორი პასუხისმგებლობა უნდა ეკისრებოდეთ.

უფლებამოსილების განხორციელება კანონის საფუძველზე, ანუ სახელმწიფო მმართველობის კანონიერების პრინციპი გულისხმობს იმას, რომ თითოეულმა საჯარო მოხელემ გადაწყვეტილების მიღებისას უნდა იხელმძღვანელოს მხოლოდ და მხოლოდ მოქმედი კანონმდებლობით და მას არა აქვს კანონიერი უფლება კანონმდებლობის მოთხოვნათა საწინააღმდეგოდ იმოქმედოს.

შესაბამისად, ეს პრინციპი კანონის უზენაესობასთან ასოცირდება და ადმინისტრაციულ ორგანოებს არა აქვთ უფლება, მიმართონ ისეთ ღონისძიებებს, რომელიც კანონსაწინააღმდეგო იქნება, ანუ კანონის უზენაესობის პრინციპის უგულებელყოფა იწვევს მმართველობითი ღონისძიების მართლწინააღმდეგობას.

საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპი - საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპი საჯარო მმართველობის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია, რადგან მასშია ასახული ადმინისტრაციული წარმოების არსი. ადმინისტრაციული წარმოება და მის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება კარგავს აზრს, თუ კი გადაწყვეტილებების ადრესატს არ ექნება იმის გარანტია და რწმენა, რომ

ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავისი უფლებამოსილება განახორციელა მიუკერძოებლად.

საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა გულისხმობს იმას, რომ საქმის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილ პირს ან იმ პირს, რომელსაც შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღებაზე, არ უნდა გააჩნდეს პირადი ინტერესი, მისი ოჯახის წევრებისა და ახლო ნათესავებისათვის. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტაზე ზეგავლენის მქონე „სხვა გარემოებაში“ მოიაზრება ის შემთხვევა, როდესაც აშკარაა გადაწყვეტილების მიმღები პირის დაინტერესებული მხარისადმი დადებითი ან უარყოფითი მიმღები პირის დაინტერესებული მხარისადმი დადებითი ან უარყოფითი მიმღები პირის დაინტერესებული მხარისადმი დადებითი ან უარყოფითი დამოკიდებულება და აქედან გამომდინარე ტენდენციური გადაწყვეტილების მიღება.<sup>19</sup>

საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის პრინციპები. საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის მოთხოვნიდან გამომდინარე, დაინტერესებულ პირებს ეძლევათ შესაძლებლობა, გაეცნონ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს. საქვეყნოობის პრინციპი განსაკუთრებით ვრცელდება უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. ნებისმიერ პირს აქვს შესაძლებლობა, გაეცნოს ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებულ საჯარო ინფორმაციას.

კანონიერი ნდობის პრინციპი. სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნებიდან გამომდინარე კანონის უზენაესობა მისი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია. განსახილველი პრინციპის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ის კრძალავს მოქალაქის მხრიდან სახელმწიფო ორგანოებისადმი გამოხატულ ნდობის გაცრუებას, ამასთანავე, საჯარო მმართველობაში კანონიერი ნდობის პრინციპი უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების ინსტიტუტს და ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას.

საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციული კოდექსის 601-ე მუხლი იმპერატიულ სამართლებრივი ნორმით კრძალავს აღჭურვილი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას, თუ დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი ნდობა აქვს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ.

<sup>19</sup>მ.მამნიაშვილი, ჯ.გაბოკიძე, სისხლისამართლებრივი დევნა. წიგნი საქართველოს სისხლის სამართლის პროცესი (კერძო ნაწილი). ავტ. კოლ. ჯ. გაბოკიძე, მ. მამნიაშვილის და ი. გაბისონიას რედაქციით. გამ. „იურისტების სამყარო“ თბილისი. 2015.

ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების პრინციპი. აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი ფუნქცია არის სამართალგამოყენებით, ნორმაშეფარდებითი საქმიანობა, მმართველობის ორგანოების კანონიერების პრინციპიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების ფარგლებს ქმნის ის ნორმატიული აქტი, რომლის აღსრულებასაც ეს ქმედება ისახავს მიზნად.

საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტის დისკრეციული უფლებამოსილება, მაშინ გვაქვს სახეზე, როდესაც სამართლის ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობისა და ფაქტის შესაბამისობის დადგენის შემთხვევაში მას რჩება შესაძლებლობა, აირჩიოს მისაღები ღონისძიება. ასეთ შემთხვევაში კანონი ერთ კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგს კი არ განსაზღვრავს, არამედ ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს უფლებამოსილებით, თვითონ განსაზღვროს სამართლებრივი შედეგები იმდენად, რამდენადაც ორ ან რამდენიმე შესაძლო სამართლებრივ შედეგს ადგენს და ძლევს შესაძლებლობას, აირჩიოს ყველაზე მისაღები საშუალება. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულმა უფლებამოსილებამ შეიძლება მოიცვას ადმინისტრაციული ორგანოს არჩევნის შესაძლებლობა, კონკრეტულ შემთხვევაში აუცილებელია სამართლის ნორმის შინაარსის გარკვევა. კანონის ტექსტში უშუალოდ არ არის გამოყენებული ტერმინი დისკრეციულ ორგანოს „შეუძლია“, „უფლება აქვს“ ან იგი „უფლებამოსილია“. მთელ რიგ შემთხვევაში ეს გამომდინარეობს ნორმის შინაარსიდან. ამის საპირისპიროდ, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო უთითებს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო „ვალდებულია“, „უნდა განახორციელოს“, „უფლება არა აქვს“, „უნდა აიკრძალოს“ და ა.შ.

ასეთ შემთხვევაში აშკარაა კანონმდებლის ნება. ადმინისტრაციულ ორგანოს არა აქვს მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება.

დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება ეძლევა მიიღოს გადაწყვეტილება საკუთარი შეხედულებებისამებრ, თავისივე პასუხისმგებლობით. ის ემსახურება, პირველ რიგში, კონკრეტულ შემთხვევაში სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების მიზანს. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭებით ადმინისტრაციულ ორგანოს ეძლევა შესაძლებლობა, კანონის ნორმის მიზნებისა და კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით, მიიღოს კონკრეტული შემთხვევისათვის სათანადო გადაწყვეტილება. აქედან გამომდინარე,

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გაიაზროს, თუ რა მიზნის მისაღწევად აქვს მას მინიჭებული ეს უფლებამოსილება, რომელი ფაქტობრივი გარემოებები უნდა იქნას გათვალისწინებული და მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა შეაფასოს შემთხვევა და მიიღოს გადაწყვეტილება.

დისკრეციული უფლებამოსილება გამოიყენება საქართველოს სისხლის სამართლის პროცესში, კერძოდ, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მე-16 მუხლის თანახმად, სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყებისა და შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას პროკურორი სარგებლობს დისკრეციული უფლებამოსილებით, რა დროსაც ხელმძღვანელობს საჯარო ინტერესებით, გარდა ამისა, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 8 ოქტომბრის N181 ბრძანებაში „სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების ზოგადი ნაწილის დამტკიცების შესახებ“, ჩამოყალიბებულია სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების სახელმძღვანელო პრინციპები და რეკომენდაციები.<sup>20</sup>

**საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა.** ხელისუფლების განხორციელებაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ საზოგადოების თითოეულ წევრს ხელი მიუწვდებოდეს საჯარო დაწესებულებებში არსებულ ინფორმაციაზე. როდესაც საზოგადოება ინფორმირებულია სახელმწიფო საქმიანობის შესახებ, ხელისუფლების მიმართ მოსახლეობის ნდობა მაღალია, რადგან მას უჩნდება განცდა, რომ სახელმწიფო მოქმედება კეთილსინდისიერად და კანონის ფარგლებში, ხოლო როდესაც ხდება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის დაუსაბუთებელი შეზღუდვა, ეს იწვევს სახელმწიფოს მიმართ მოქალაქის ნდობის შემცირებას.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპს უპირისპირდება ინფორმაციის საიდუმლოების დაცვის ინტერესი. პერსონალური მონაცემების ან სახელმწიფო ან კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის დაცვის ვალდებულებას აქვს ისეთივე კონსტიტუციურ-სამართლებრივი რანგი, როგორც საჯარო ინფორმაციის

---

<sup>20</sup> ალფრედ კურატაშვილი. „ჭეშმარიტად ადამიანური სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემის თეორიული საფუძვლები“. შოთა ფაფიაშვილის 80 წელთან დაკავშირებით, საიუბილეო კრებული. გამ. „იურისტების სამყარო“. თბილისი, 2015,

დიაობას. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის გარანტირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა გულისხმობს ისეთ მექანიზმს, რომელიც უზრუნველყოფს ბალანსის დაცვას ამ ორ უფლებას შორის. ცხადია, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება იმდენად მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებას უჩნდება ვალდებულება პროპორციულობის ტესტის გამოყენებით განსაზღვროს, ხომ არ უნდა მიენიჭოს უპირატესობა ინფორმაციის დიაობას.

## თავი II სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობისა და მისი სამართლებრივი უზრუნველყოფის პრობლემები

### 2.1 სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემები

კანონმდებლის მიერ მიღებული კანონები, რომელიც საზოგადოებრივი ურთიერთობის გარკვეულ სფეროს არეგულირებს, ორიენტირებული უნდა იყოს იმისკენ, რომ გამარტივდეს, დაიხვეწოს და უფრო ოპერატიული გახდეს სახელმწიფო მმართველობა და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანი, გამიზნული უნდა იყოს ადამიანის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად და, უპირველეს ყოვლისა, ხალხის ინტერესებს უნდა ემსახურებოდეს.

უბრალოდ წარმოუდგენლად გვეჩვენება ვისაუბროთ ცალკეულ კანონებზე, მის დადებით და უარყოფით მხარეებსა და ოდნავ მაინც არ შევხებით პროფ. ალფრედ კურატაშვილის მიერ დიდი ხნის წინად სახელმწიფო მართვის გაუმჯობესების სფეროში შემუშავებულ თეორიებს, რომლებიც სახელმწიფო მმართველობის ეფექტიანობის ამოსავალ დებულებად მიგვაჩნია და ალბათ უფრო მარტივად გასაგები გახდება ჩვენ მიერ ნაშრომში დასმული პრობლემები.

ერთ-ერთი ასეთია, ხალხის ინტერესების უზრუნველყოფის თეორია - მკვლევარის აზრით, როგორც მეცნიერული კვლევები, ისე საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მართვაში, ხალხის ინტერესების უზენაესობის თეორიიდან გამომდინარე, აუცილებელია ვიხელმძღვანელოთ, არა კანონის უზენაესობით, არა კანონის ბატონობით, არა საშუალებათა უზენაესობით, არამედ მიზნის უზენაესობით - სოციალური მიზნის უზენაესობით ადამიანის ინტერესებით - ხალხის ინტერესების უზენაესობით.<sup>21</sup>

სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია ის, რომ არც თუ იშვიათად ამ დებულებას საწინააღმდეგოდ პრაქტიკაში ზოგჯერ დებულობენ და დღემდე მოქმედებს

<sup>21</sup> ალფრედ კურატაშვილი, ხალხის ინტერესების უზენაესობის თეორია, პრინციპულად ახალი მეცნიერული მიმართულება და მმართველობითი სამართლის ჭეშმარიტად ადამიანური საზოგადოების სამართლებრივი სისტემისა და მთლიანად სოციალურ-ეკონომიკურ მეცნიერებათა სისტემაქმნადი თეორია, საერთაშორისო გამომცემლობა „პროგრესი“ თბილისი 2013.

მაღმოსილებას ინარჩუნებენ ისეთი კანონები და სხვა ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტები და ა.შ, რომლებიც აშკარად ლახავს ადამიანის უფლებებს, თავისუფლებებსა და სამართლიან ინტერესებს.

შესაბამისად, ადგილი აქვს იმ ვითარებას, რაც წინააღმდეგობაში მოდის ხალხის ინტერესების უზენაესობის თეორიასთან, რადგანაც ამ თეორიის საფუძველზე ყველა კანონი და ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტი და ა.შ, და, უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფოთა კონსტიტუციები მოყვენით უნდა იქნეს შესაბამისობაში ადამიანის ინტერესების - ხალხის ინტერესების უზენაესობასთან.<sup>22</sup>

ხალხის ინტერესების უზენაესობა, ადამიანის უფლებების დაცვა და თითოეული მოქალაქის თავისუფალი განვითარება სახელმწიფოსა და პიროვნების ორმხრივი პასუხისმგებლობის არსებობა, არის ქვაკუთხედი, რომლითაც შესაძლებელი ხდება მართვა და მისი ეფექტიანობა საზომად იქცეს.

უნდა აღინიშნოს, რომ წინა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი ითვალისწინებდა თანამდებობის პირთა უფლებებსა და პასუხისმგებლობის ბალანსირების თეორიას, რადგანაც სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 202-ე მუხლით დაწესებული იყო მომკვლევის, გამომძიებლის, პროკურორის და მოსამართლის სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა განზრახ ან უხეში დაუდევრობისათვის, რამაც ადამიანის უკანონო მსჯავრდება გამოიწვია, სამწუხაროდ აღნიშნული ნორმა მოქმედ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში აღარ გვხვდება.

ასეთი სამართლებრივი ნორმის არ არსებობა პრობლემებს ქმნის სამართლიანი სასამართლოს აღსრულების მიმართულებით.

საგამომიებო-სასამართლო პრაქტიკის შესწავლამ დაგვარწმუნა, სასამართლო ორგანოების მიერ გამამართლებელი განაჩენის დადგენის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზეზია არა ის, რომ დაცვის მხარემ (ადვოკატი, ბრალდებული) უფრო ღირებული და დამაჯერებელი მტკიცებულებები წარადგინა პირველი ინსტანციის სასამართლოში, არამედ განმსაზღვრელი მიზეზია გამომიების სტადიაზე გამომძიებლის მიერ

---

<sup>22</sup> გახოკიძე ჯ. გაბისონია ი. მამნიაშვილი მ. მონიავა პ. საგამომიებო სამართალი. წიგნი 1. გამომც. „იურისტების სამყარო.“ თბილისი, 2018.

ცალკეული საგამოძიებო მოქმედებათა ჩატარების დროს დაშვებული ხარვეზების მხილება, რაც უსამართლო განაჩენის დადგენის საფუძველი იყო.<sup>23</sup>

ასეთი ფაქტების არსებობა ადასტურებს სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემის არსებობას, რაც განპირობებულია არსებული სამართლებრივი ნორმებითა და შესაბამისი პრაქტიკით, რაც უდავოდ მოითხოვს სათანადო რეაგირებას სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან. მიუხედავად ამისა, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი არ ითვალისწინებს გამომძიებლისა და პროკურორის პასუხისმგებლობის საკითხს დაშვებული უხეში დარღვევებისათვის, რაც ზოგჯერ დისციპლინურ გადაცდომას სცილდება და შეიძლება მათი ქმედება სისხლის სამართლის კოდექსით ჩადენილი ქმედებითაც კი დაკვალიფიცირდეს.

იურიდიულ ლიტერატურაში სწორადაა მითითებული, რომ სამართლიანობისა და ხალხის ინტერესების უზენაესობის დამკვიდრებაში, განსაკუთრებული როლი უნდა შეასრულოს სასამართლო ხელისუფლებამ.<sup>24</sup>

ამის თქმის საფუძველს იძლევა ის ფაქტი, რომ მართალია უმეტეს შემთხვევაში ქვეყნის პირველი ინსტანციის სასამართლო ორგანოებს გამოაქვთ კანონშესაბამისი და სამართლიანი გადაწყვეტილებები, მაგრამ მაინც გვხვდება ისეთი გადაწყვეტილებები, რომლებიც აშკარად კანონშეუსაბამოა.

პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლეს, ისევე როგორც ნებისმიერ სხვა ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლეს, უფლება აქვს და ვალდებულიცაა მიიღოს მხოლოდ კანონიერი და სამართლიანი გადაწყვეტილება, მაგრამ ზოგჯერ მოსამართლე ღებულობს აშკარა კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილებებს, რაც მის მიერ სამსახურეობრივი უფლებამოსილების გადამეტების, ანდა სამსახურეობრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების უდავო ფაქტს წარმოადგენს, რომელიც ლახავს ადამიანის უფლებებს, თავისუფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს, რაც არც თუ

---

<sup>23</sup> ალფრედ კურატაშვილი, ჭეშმარიტად ადამიანური სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემის თეორიული საფუძვლები წიგნში „მოთა ფაფიაშვილი 80“ საიუბილეო კრებული, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“ თბილისი 2015

<sup>24</sup> ვ. ტურავა, ნ. წვეპლაძე. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო. გამ. „იურისტების სამყარო“ თბილისი. 2013.

იშვიათად შემდგომში დასტურდება ზემდგომი სასამართლოს ინსტანციის მიერ პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმებით, მაგრამ ამისათვის მაგისტრი მოსამართლეებს, ანდა პირველი ინსტანციის მოსამართლეებს არ დაკისრებით არავითარი პასუხისმგებლობა, რადგანაც თითქოს პირველი ინსტანციის მოსამართლეს ამის უფლება აქვს და თითქოს მის შეცდომებს ზემდგომი ინსტანციის მოსამართლეები გამოასწორებენ.

## 2.2. სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი

### უზრუნველყოფის პრობლემები

სანამ უშუალოდ სახელმწიფო მართვის სამართლებრივ პრობლემაზე ვისაუბრებდეთ, მოკლედ შევხვით საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ ფორმებს, რადგანაც საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ სუბიექტს უნდა ჰქონდეს ორი უმნიშვნელოვანესი ელემენტი - ორგანიზებული მოწყობის და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები, რომელთა არჩევანი თავისუფალია.<sup>25</sup>

ორგანიზებული მოწყობისა და საქმიანობის ფორმების მიხედვით თანამედროვე სამართლებრივ სახელმწიფოებში გვხვდება ოთხი შემთხვევა: პირველი, როდესაც სუბიექტი იყენებს ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის საჯარო სამართლებრივ ფორმებს, ეს ის შემთხვევებია, როდესაც უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო - სამინისტრო, თვითმმართველობის ორგანო - მერია ან სსიპ-ი გამოსცემს

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე (მაგ. კლასიკური მმართველობითი სფერო-სანებართვო საქმიანობა - მერიის მიერ გაცემული მშენებლობის ნებართვა). ხშირად სუბიექტს აქვს ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო სამართლებრივი ფორმა, მაგრამ ის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო, საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივ ფორმებთან ერთად იყენებს კერძო სამართლებრივ ფორმებს. თანამედროვე მმართველობაში ფართოდ არის გავრცელებული საჯარო

<sup>25</sup> პ. ტურავა. საჯარო მმართველობის ცნება. წიგნში საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები. სახელმძღვანელო. გ. ხუბუასა და კარლ-პეტერ ზობერმანის რედაქციით. თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემა. ტომი 3. 2016.

ამოცანების უშუალო განხორციელება კერძო-სამართლებრივი ფორმით. სახელმწიფოს მზარდი როლის გათვალისწინებით, როდესაც თანამედროვე ინდუსტრიალიზაციის კვალდაკვალ სულ უფრო იზრდება მოქალაქეების სახელმწიფოზე დამოკიდებულება, სახელმწიფო იძულებული ხდება განახორციელოს მთელი რიგი აქტივობა. ამ მიზნით ის ერთვება კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობებში. თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ მისი კერძო ავტონომია შეზღუდულია და რჩება კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმებისა და ღირებულებების ბოჭვის ქვეშ.

მესამე შემთხვევაში სახელმწიფო იყენებს საჯარო მმართველობის, როგორც ორგანიზებული მოწყობის, ისე საქმიანობის კერძო-სამართლებრივ ფორმებს. სახელმწიფოს აქტიური როლი, მოამარაგოს მოსახლეობა წყლით, ბუნებრივი აირით, უზრუნველყოს დასუფთავება, კულტურული, საგანმანათლებლო და სპორტული დაწესებულებების ფუნქციონირება, აუცილებელს ხდის საქმიანობის კერძო სამართლის ფორმების გამოყენებას. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია აღნიშნული საქმიანობა განახორციელოს საჯარო-სამართლებრივი ფორმით, მაგრამ ის ვერ იქნება ისეთი მოქნილი და ეფექტიანი, როგორც ეს კერძო სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით მიიღწევა.

განსაკუთრებით უნდა გამოიყოს მეოთხე კატეგორია, როდესაც სახელმწიფო იყენებს ორგანიზაციული მოწყობის კერძო სამართლებრივ ფორმას. როგორც წესი, კერძო სამართლის იურიდიული პირები არ არიან უფლებამოსილნი, გამოიყენონ საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმები. მიუხედავად ამ ზოგადი პრინციპისა, თანამედროვე მმართველობასი სახელმწიფო კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს აღჭურავს საჯარო-სამართლებრივი (მმართველობითი) უფლებამოსილებებით. ეს სუბიექტები, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოები, ფუნქციონალური გაგებით, იყენებს საქმიანობის საჯარო სამართლებრივ ფორმებს.

უნდა განვასხვავოთ მმართველობის ორგანოს (ადმინისტრაციული ორგანოს) საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი და კერძო-სამართლებრივი ფორმები. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს კერძოსამართლის ნორმების საფუძველზე, ის იყენებს საქმიანობის კერძო-სამართლებრივ ფორმებს. საჯარო სამართლის სფეროში

მმართველობითი საქმიანობა ხორციელდება საჯარო სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით.<sup>26</sup>

როდესაც ვეხებით სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი უზრუნველყოფის პრობლემატიკას, მისი ამოსავალი დებულება არა მარტო სახელმწიფო მართვის გაუმჯობესება, არამედ, უპირველეს ყოვლისა, ის უნდა ემსახურებოდეს ჭეშმარიტად ადამიანური საზოგადოებისა და სახელმწიფოს შექმნასა და ეფექტიან ფუნქციონირებას.<sup>27</sup>

ამიტომაც ის პრობლემები, რაც საქართველოს კონსტიტუციის, კანონებისა თუ სხვა კანონქვემდებარე აქტებში გვხვდება, ბუნებრივია, თავის უარყოფით დაღს ასვამს სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობასა და ცალკეულ შემთხვევებში თანამდებობის პირის მიერ კანონების ბოროტად გამოყენების პირობასაც ჰქონდეს.

ამასთანავე, სახელმწიფო მართვის სამართლებრივ პრობლემებს მოაგვარებს პროფ. ალფრედ კურატაშვილის მიერ შექმნილი „თანამდებობის პირთა უფლებებისა და პასუხისმგებლობის ბალანსირების თეორია“, რომელიც საშუალებას იძლევა, გადალახულ იქნეს წინააღმდეგობა, ერთი მხრივ, რიგითი მოქალაქეების მოქმედებაზე არსებული პასუხისმგებლობისა და , მეორე მხრივ, თანამდებობის პირთა მოღვაწეების შედეგებზე მათი პასუხისმგებლობის არარსებობას შორის, რომელიც (თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა) დაბალანსებული უნდა იყოს მათ უფლებებთან - მართონ ან უშუალო მონაწილეობა მიიღონ საზოგადოებასა და სახელმწიფო მართვაში<sup>28</sup> და ამით ეს თეორია ნამდვილად წაადგება პრაქტიკოს თანამდებობის პირთა უფლებებთან დაბალანსებული იურიდიული პასუხისმგებლობის მექანიზმის შექმნისა და მოქმედების ასპექტში.

უნდა ითქვას, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონია საქართველოს კონსტიტუცია და აქედან გამომდინარე, მის საფუძველზე მიღებული ნებისმიერი კანონი კონსტიტუციას

---

<sup>26</sup> ალფრედ კურატაშვილი, ხალხის ინტერესების უზენაესობის თეორია, პრინციპულად ახალი მეცნიერული მიმართულება და მმართველობითი სამართლის ჭეშმარიტად ადამიანური საზოგადოების სამართლებრივი სისტემისა და მთლიანად სოციალურ-ეკონომიკურ მეცნიერებათა სისტემაქმნადი თეორია, საერთაშორისო გამომცემლობა „პროგრესი“ თბილისი 2013.

<sup>27</sup> იგივე.

<sup>28</sup> ზ.ადეიშვილი. გ. ვინთერი. დ. ქიტოშვილი. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარები. თბილისი 2002 წელი.

უნდა შეესაბამებოდეს, წინააღმდეგ შემთხვევაში საჯარო მოხელეებს თუ სახელმწიფო თანამდებობის პირებს გაუძნელდებათ სამართალგამოყენებითი საქმიანობა, რაც ადამიანის უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვაზე უკიდურესად უარყოფითად აისახება.

საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მიღებულმა მთელმა რიგმა საკანონმდებლო აქტებმა, მათ შორის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებამ შესაძლებელი გახადა ისეთი სამართლებრივი სისტემის შექმნა, რომელსაც უნდა უზრუნველყო, ერთი მხრივ, სახელმწიფო ხელისუფლების შეზღუდვა და, მეორე მხრივ, საზოგადოების მონაწილეობა ქვეყნისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელი პროექტების განხორციელებაში.

მოქალაქეს, როგორც საზოგადოების წევრს თუ არ ექნება მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება და არ შეეძლება თვითონვე განსაზღვროს თავისი უფლებამოსილების მექანიზმი - ზემდგომ ორგანოს მიმართოს თუ პირდაპირ სასამართლოში გაასაჩივროს იგი, რეალურად ვერ შესძლებს მისთვის ზიანის მომტან სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობას.

შესაბამისად, ვერ შეძლებს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ მისთვის მინიჭებული იმ ძირითადი უფლების რეალიზაციას, რომლითაც ყოველ ადამიანს, ყოველგვარი ბარიერის გარეშე, მინიჭებული აქვს შესაძლებლობა თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს.

ადმინისტრაციულ ორგანოებში კორუფცია პირამიდულ ხაისათს ატარებს და ხშირად სამართალდარღვევის შესახებ ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოები თუ თანამდებობის პირები საქმის კურსში არიან ჩაყენებული. ასეთ შემთხვევაში სავალდებულო შიდა ადმინისტრაციული გასაჩივრება ნაკლებ ეფექტს იძლევა. იგი მოქალაქისათვის დამატებით ბარიერად და დროის დაკარგვის მიზეზად შეიძლება იქცეს.<sup>29</sup>

მოგვიანებით, ანუ მას შემდეგ, რაც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შემქმნელები, 2003 წლის ე.წ. „ვარდების რევოლუციის“ გზით ხელისუფლებაში მოვიდნენ და მყარად დამკვიდრდნენ, კერძოდ 2007 წლის 38

<sup>29</sup>მ. კობალაძე, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა. „ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი“. გამომც. „ბონა კაუზი“. 2016

დეკემბრის #5671 კანონით ცვლილება იქნა შეტანილი ზაკ-ის 178-ე მუხლის მე-3 ნაწილში და ისე, რომ ანალოგიური ცვლილება არ შეხებია საქართველოს კონსტიტუციის 142 მუხლის პირველი ნაწილის შინაარსი, ჩამოყალიბდა შემდეგი სახით - „პირს შეუძლია თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით“.

ამდენად, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 178-ე მუხლის მე-3 ნაწილის ამჟამად მოქმედი რეგულაცია, მართალია დაემსგავსა დასავლურ მოდელს, მაგრამ წინააღმდეგობაში აღმოჩნდა საქართველოს უპირველეს კანონთან - კონსტიტუციის შესაბამის ნორმასთან, რის გამოც ამ ნორმის გამოყენების პირობებში საჯარო მმართველობა ვერ იქნება ეფექტური და ის საბოლოოდ დადებით შედეგს ვერ მოიტანს, მით უფრო, რომ საკითხი ეხება საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გარანტირებულ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს.

ვითარებას ამ მხრივ ვერ ცვლის ის გარემოებაც, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად 2007 წლის 28 დეკემბრის კანონით, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილშიც შევიდა ანალოგიური ცვლილება, კერძოდ ჩაიწერა, რომ სასამართლო არ მიიღებს სარჩელს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ, თუ მოსარჩლემ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით არ გამოიყენა ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადად წარდგენის შესაძლებლობა, რადგან ეს ნორმა ასევე ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი ნაწილის იმპერატიულ დანაწესს, რითაც ადამიანს შეეზღუდა მისთვის კონსტიტუციით გარანტირებული ფუნდამენტალური უფლება, ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე, თავისი უფლებისა და თავისუფლების დასაცავად მიმართოს სასამართლოს.

სამწუხაროდ, იურიდიულ ლიტერატურაში, ცალკეულ მეცნიერთა მხრიდან, ადგილი აქვს ამგვარი საკანონმდებლო ცვლილებების უსაფუძვლოდ გამართლების მცდელობას, ასე მაგ. ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელოს ავტორებს მიაჩნიათ, რომ სარჩელის აღძვრამდე ადმინისტრაციული გასაჩივრების სავალდებულო ეტაპის შემოღება, თითქოსდა არ ლახავს საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებულ უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად სასამართლოს მიმართვის უფლებას, რადგანაც დაცვას, რადგან პირს,

თითქოსდა უნარჩუნდება ასეთი უფლება ადმინისტრაციული წარმოების ამოწურვის შემდეგ.<sup>30</sup>

ჩვენ ვერ დავეთანხმებით მკვლევართა ამ შეხედულებას, იმ უბრალო მიზეზების გამო, რომ როდესაც საუბარი მიდის ადამიანისთვის კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებათა რეალიზაციაზე, რაიმე მიზანშეწონილობა (თუნდაც სასამართლო ორგანოების გადატვირთვა სახელდებოდე) დაუშვებელია და ის განუხრელად უნდა შესრულდეს.

ჩვენი პოზიციის მართებულობას კი ადასტურებს ისიც, რომ კონსტიტუციით აღიარებული სასამართლო დაცვის უფლება ადამიანის განუყოფელ უფლებათა და თავისუფლებათა რიგს განეკუთვნება. მეტიც, იგი ყველა სხვა უფლების და თავისუფლების რეალიზაციის გარანტია და ასეთად მიიჩნევა მას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოც ასე მაგ. ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს 1975 წლის 21 თებერვლის გადაწყვეტილებაში საქმეზე „გოლდრი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ“, ასევე 1980 წლის 27 თებერვლის გადაწყვეტილებაში „დევერი ბელგიის წინააღმდეგ“ და სხვა საქმეებზე ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ მართლმსაჯულება უნდა პასუხობდეს სამართლიანობის პრობლემებს და უზრუნველყოფდეს უფლებებში ეფექტურ აღდგენას. სასამართლო დაცვა უნდა იყოს სრული, რაც გულისხმობს არა მარტო ადამიანის უფლების ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე მიმართოს სასამართლოს, არამედ, სასამართლო ვალდებულია დაადგინოს სამართლიანი, კანონიერი და დასაბუთებული გადაწყვეტილება.

ყოველივე ეს კი, სრულ თანხვედრაშია საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნებთან. თუმცა, მიუხედავად ამისა, ზემოთ მითითებული საკანონმდებლო აქტები ამ ნაწილში დღემდე ძალაშია და ზღუდავს საჯარო მმართველობას.

საპროცესო კანონმდებლობის რეგულაციების არსებობა იურიდიულ ლიტერატურაში ახსნილია იმით, რომ თითქოს ჩვენი საპროცესო კოდექსი ინგლისურ - ამერიკული სამართლებრივი სისტემის გავლენას განიცდის და რაკი ამერიკის

---

<sup>30</sup>ბ. მეურმიშვილი. გამოძიების ან სისხლის სამართლებრივი შეწყვეტის საფუძვლები, წიგნში- „საქართველოს სისხლის საპროცესო სამართალი.“ კერძო ნაწილი. გამ. „მერიდიანი“. 2017.

შეერთებული შტატების საპროცესო კანონმდებლობა ამა თუ იმ საკითხის გადაწყვეტისას პროკურორს ანიჭებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, და შესაბამისად მისი გადაწყვეტილება სასამართლოში არ საჩივრდება, სწორედ ამ მოტივით ქართული საპროცესო კანონმდებლობაში აშშ-ს ანალოგიური პროცედურები გამართლებულადაა მიჩნეული.<sup>31</sup>

მაგალითად, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 106-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად გამოძიების ან/და სისხლისსამართლებრივი დევნის შეწყვეტის უფლებით სარგებლობს პროკურორი, ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით დაზარალებული უფლებამოსილია გამოძიების ან/და სისხლის სამართლებრივი დევნის შესახებ გამოტანილი დადგენილება ერთჯერადად გასაჩივრების ზემდგომ პროკურორთან. ზემდგომი პროკურორის გადაწყვეტილება კი საბოლოოა და არ საჩივრდება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ჩადენილია განსაკუთრებით მძიმე დანაშაული. ხოლო იმ შემთხვევაში თუ ზემდგომი პროკურორი არ დააკმაყოფილებს საჩივარს, დაზარალებულს უფლება აქვს პროკურორის გადაწყვეტილება გაასაჩივროს გამოძიების ადგილის მიხედვით სასამართლოში.

როგორც აღნიშნული მუხლის რეგულაცია მოწმობს, ის აშკარად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნას, რადგანაც ჯერ ერთი თვით სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 106-ე მუხლი მე-2 ნაწილი არ ითვალისწინებს გამოტანილი დადგენილების სასამართლოში გასაჩივრების უფლებას, ხოლო, მეორე მხრივ, საპროცესო კანონმდებლობა აიძულებს დაზარალებულს პროკურორის კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილება გაასაჩივროს ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში - ზემდგომ პროკურორთან, თუმცა, ამგვარი გრადაცია საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლს არა აქვს და იგი ნებისმიერ შემთხვევაში აძლევს უფლებას ადამიანს დარღვეული უფლების დასაცავად მიმართოს სასამართლოს.

---

<sup>31</sup> ჯ. გახოკიძე, ი. გაბისონია, მ. მამნიაშვილი, პ. მონიავა, „საგამოძიებო სამართალი“. გამ. „იურისტების სამყარო“ თბილისი.

მოკლედ რომ ვთქვათ, კანონი ქმნის კონსტიტუციის საწინააღმდეგო ბარიერს და საჯარო მმართველობის ორგანო იყენებს მას, რითაც დაზარალებულს ართმევს საშუალებას ისარგებლოს მისთვის კონსტიტუციით გარანტირებული იმპერატიული დანაწესით იმის შესახებ, რომ დარღვეული უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დასაცავად პირდაპირ, ყოველგარი ბარიერების გარეშე, ნებისმიერ პირს შეუძლია სასამართლოში გაასაჩივროს პროკურორის კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილება.

ყოველივე ამით კი იგნორირებულია საჯარო მმართველობის ის უმთავრესი კომპონენტი, რაც მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებასა და პროცესში საზოგადოების ჩართულობის გზით, სასამართლოს ობიექტურ გადაწყვეტილებებში პოულობს გამოხატულებას.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია კანონსაწინააღმდეგო კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების არსებობა, რაც წინა ხელისუფლების პირობებში ფართოდ იყო კულტივირებული და არცთუ იშვიათად მათზე დაყრდნობით ხდებოდა საჯარო პოლიტიკის განხორციელება. ასე მაგ. 2010 წლის 8 ოქტომბერს #181 ბრძანებით, საქართველოს იუსტიციის მაშინდელმა მინისტრმა, დაამტკიცა „სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების ზოგადი ნაწილი“.

როგორც დასახელებიდან ჩანს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული ეს ამბიციური დოკუმენტი წარმოადგენდა ფრიად მნიშვნელოვან კანონქვემდებარე აქტს, რომელსაც უნდა განესაზღვრა სისხლის სამართლის სახელმძღვანელო პოლიტიკა ქვეყანაში.

შესაბამისად, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის დასახელებული ბრძანება და ამ ბრძანებით დამტკიცებული სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების ზოგადი ნაწილი, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის მე-2.1, მე-7.1, მე-7.9 და მე-13 მუხლების თანახმად, ვინაიდან წარმოადგენდნენ შესასრულებლად სავალდებულო კანონქვემდებარე ნორმატიულ-სამართლებრივ აქტებს უნდა აკმაყოფილებდეს ამ სახის სამართლებრივი აქტისათვის „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ მოთხოვნებს, კერძოდ, იუსტიციის მინისტრის ბრძანებაში მითითებული უნდა იყოს რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული (გამოცემული) იგი.

თუმცა, იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 8 ოქტომბრის #181 ბრძანება არც ერთ ამ მოთხოვნას არ აკმაყოფილებს, რადგან ბრძანების პრეამბულაში, მისი გამოცემის საფუძველად მითითებულია საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 105-ე მუხლის მესამე ნაწილი. ეს ნორმა კი მხოლოდ იმ სამართლებრივ რეგულაციას შეიცავს, რომ „სისხლისსამართლებრივი დევნა შესაძლოა აგრეთვე არ დაიწყოს ან შეწყდეს, თუ ის ეწინააღმდეგება სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებს“.

ანუ არაფერია ნათქვამი იმასთან დაკავშირებით, რომ სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების დამტკიცება საქართველოს იუსტიციის მინისტრის პრეროგატივაა და ასეც, რომ იყოს მაშინაც დარღვეული იქნებოდა კანონის მოთხოვნა, რადგან საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 105-ე მუხლის მე-3 ნაწილში საუბარია სისხლის სამართლის სახელმწიფო პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებზე და არა მის მხოლოდ ერთ სეგმენტზე - სისხლის სამართლის სახელმწიფო პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების ზოგად ნაწილზე. ძემოთქმული ცხადყოფს, რომ იუსტიციის მინისტრს, მისთვის ამ ბრძანების გამოცემის უფლების მიმნიჭებელ სამართლებრივ საფუძველად უნდა მიეთითებინა არა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 105.3-ე მუხლი, არამედ ისეთი სპეციალური ნორმები, როგორებიცაა: ა) „პროკურატურის შესახებ“ კანონის მე-8.1 მუხლის გ) ქვეპუნქტი, რომელიც საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს კომპეტენციას ეხება და ამ კანონის მიზნებისათვის იუსტიციის მინისტრს აძლევს უფლებას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა პრიორიტეტულობის გათვალისწინებით, მთავარი პროკურორის წარდგინებით დაამტკიცოს სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპები;

ბ) ამავე კანონის 9.3 მუხლის ლ) ქვეპუნქტი, რომლითაც მთავარი პროკურორი უფლებამოსილია იუსტიციის მინისტრს წარუდგინოს სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპები.

ამასთან, იუსტიციის მინისტრს, თუ მართლაც უნდოდა, რომ თავისი ბრძანება გამოეცა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 105.3-ე მუხლის შესასრულებლად, მაშინ უნდა დაემტკიცებინა დასახელებულ ნორმაში მითითებული - სისხლის სამართლის სახელმძღვანელო პოლიტიკის პრინციპები სრულიად, ანუ არა

მხოლოდ ზოგადი ნაწილი და თანაც მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ იგი წარდგენილი იქნებოდა მთავარი პროკურორის მიერ, რაც მას არ გაუკეთებია.

ადმენად, ეჭვს არ იწვევს ის გარემოება, რომ იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 8 ოქტომბრის #181 ბრძანება გამოცემულია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის 13,1 მუხლის და პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 8,1 მუხლის გ) ქვეპუნქტის, ამავე კანონის 9.3 მუხლის ლ) ქვეპუნქტის და საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 105-ე მუხლის მე-3 ნაწილის იმ მოთხოვნათა იგნორირებით, რომლითაც იმპერატიულად არის დადგენილი, რომ:

ა) საქართველოს მინისტრის ბრძანება შეიძლება გამოიცეს მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში და, რომ საქართველოს მინისტრის ბრძანებაში მითითებული უნდა იყოს, რომელი ნორმატიული აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად გამოიცა იგი.

ბ) საქართველოს იუსტიციის მინისტრი: ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა პრიორიტეტულობის გათვალისწინებით, მთავარი პროკურორის წარდგინებით ამტკიცებს სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებს.

გ) მთავარი პროკურორი იუსტიციის მინისტრს დასამტკიცებლად წარუდგენს სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებს.

დ) სისხლისსამართლებრივი დევნა შესაძლოა აგრეთვე არ დაიწყოს ან შეწყდეს, თუ ის ეწინააღმდეგება სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებს.

თუმცა, ზემოთ მოტანილი ფაქტები არაფერია იმასთან შედარებით, რაც ამ აქტს ახასიათებს როგორც უკანონოს, კერძოდ მასში ნათქვამია, რომ ა) საქართველოს მთავარი პროკურატურა არის საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება, რომელიც ახორციელებს გამოძიებაზე ზედამხედველობას და

სისხლისსამართლებრივი ფუნქციებია - სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელება, სისხლის სამართლის საქმეზე სასამართლოში სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერა, ზედამხედველობა გამოძიებისას კანონის ზუსტ და

ერთგვაროვან შესრულებაზე; ბ) პროკურორის ვალდებულებაა დაიცვას საზოგადოებრივი ინტერესი და არა რომელიმე ინდივიდი... ანუ, ამ აქტით გაცხადებულ სახელმწიფო პოლიტიკად გამოძიებასთან დაკავშირებით მოქმედი კანონმდებლობის იგნორირების ხარჯზე იუსტიციის მინისტრმა:

ა) საქართველოს მთავარი პროკურატურა გამოაცხადა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულებად, რომლის უმნიშვნელოვანესი მისია მდგომარეობს გამოძიებაზე ზედამხედველობასა და ბრალდებულთა სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელებაში.

ბ) თვით პროკურატურას კი, ერთ-ერთ ძირითად სახელმწიფოებრივ ფუნქციად განუსაზღვრა „ზედამხედველობა გამოძიებისას კანონის ზუსტ და ერთგვაროვან შესრულებაზე“.

ეს მაშინ, როცა გამოძიებისას კანონის ზუსტ და ერთგვაროვან შესრულებაზე ზედამხედველობას საქართველოს პროკურატურა (დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ კი გარკვეული პერიოდის განმავლობაში საქართველოს გენერალური პროკურატურა) ახორციელებდა “საქართველოს პროკურატურის შესახებ“ 1997 წლის 21 ნოემბრის ორგანული კანონის ძალაში შესვლამდე. ამ კანონმა კი, ნაცვლად გამოძიებაზე ზედამხედველობისა, პროკურატურის საქმიანობის მიმართულება განსაზღვრა

სისხლისსამართლებრივი დევნა და მის უზრუნველსაყოფად საპროცესო ხელმძღვანელობის განხორციელება წინასწარი გამოძიების სტადიაზე დააკისრა პროკურატურას;

ამგვარი ფუნქციით საქართველოს პროკურატურა არსებობდა „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის კანონის მიღებამდე. ამ კანონის ამოქმედებით საქართველოს გენერალური პროკურატურა კი გადაიქცა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შეამავალ საქვეუწყებო სახელმწიფო დაწესებულებად.

შესაბამისად, საქართველოს მთავარი პროკურატურა არასოდეს არ ყოფილა იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული საქვეუწყებო სახელმწიფო დაწესებულება, რადგან წარმოადგენდა საქვეუწყებო დაწესებულების მხოლოდ ნაწილს/ ერთ-ერთ ქვედანაყოფს.

აღნიშნულს თუ იმ გარემოებასაც დავუმატებთ, რომ იუსტიციის მინისტრის @181 ბრძანების გამოცემამდე დიდი ხნით ადრე, გაუქმდა გამოძიებაზე ზედამხედველობის ინსტიტუტი, რაც გულისხმობდა ზედამხედველობას გამოძიებისას კანონის ზუსტ და ერთგვაროვან შესრულებაზე, საქართველოს მთავარი პროკურატურა, უდავოა, რომ ვერ

შეასრულებდა და არც უნდა შეესრულებინა გამოძიებაზე ზედამხედველობის „უმნიშვნელოვანესი (ასე მოიხსენიებს მას დოკუმენტის ავტორი) მისია.“

ასევე როგორც ვერ განახორციელებდა ზედამხედველობას გამოძიებისას კანონის ზუსტ და ერთგვაროვან შესრულებაზე, რადგან „პროკურატურის შესახებ“ კანონით და სისხლისსამართლის საპროცესო კოდექსით მას ეს ფუნქცია არც 2010 წლის 8 ოქტომბრის მდგომარეობით ჰქონდა და არც მას შემდეგ ჰქონია.

ზემოთქმული ცხადყოფს, რომ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 8 ოქტომბრის #181 ბრძანებით დამტკიცებული „სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების ზოგადი ნაწილი“ არა თუ ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კანონმდებლობას, არამედ საქართველოს პროკურატურას და განსაკუთრებით კი მის სტრუქტურულ ერთეულს - მთავარ პროკურატურას აკისრებს ისეთ მოვალეობას (გამოძიებაზე ზედამხედველობას), რომელიც გათვალისწინებული არ არის საქართველოს კონსტიტუციით, „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონით და სხვა საკანონმდებლო აქტებით, რომელთა დაკისრებაც, „პროკურატურის შესახებ“ კანონის მე-3 მუხლის მეორე ნაწილით აკრძალულია.

იმის გათვალისწინებით, რომ ზემოთ მოყვანილი იუსტიციის მინისტრის ბრძანება, გამოცემულია წინა ხელისუფლების იუსტიციის მინისტრის მიერ, სავსებით სწორადაა მიჩნეული, რომ აღნიშნული დოკუმენტი სისხლის სამართლის პოლიტიკის „ნულოვანი ტოლერანტობის“ განხორციელების გამოხატულებაა. ბუნებრივია, მისი განხორციელების პროცესში არაერთხელ ირღვეოდა ადამიანისთვის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებები და თავისუფლებები და ქმნიდა საჯარო მოხელის მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენების პირობას. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული ბრძანება დღესაც მოქმედებს და არავის უზრუნია ამ ბრძანების გაუქმების ან შეცვლის შესახებ.<sup>32</sup>

უნდა ითქვას, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონია საქართველოს კონსტიტუცია და აქედან გამომდინარე, მის საფუძველზე მიღებული ნებისმიერი კანონი კონსტიტუციას უნდა შეესაბამებოდეს, წინააღმდეგ შემთხვევასი საჯარო მოხელეებს თუ სახელმწიფო

---

<sup>32</sup> კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი. ცნობარი. შემდგენელი პროფ. პ. ცნობილაძე. გამ. „მერიდიანი“ თბილისი, 1998.

თანამდებობის პირებს გაუქმდებოდათ სამართალგამოყენებითი საქმიანობა, უპირველეს ყოვლისა, გვსურს შევებოთ საქართველოს კონსტიტუციით მე-40 მუხლს, რომელიც ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპი უდანაშაულობის პრეზუმფციასად გადმოცემული. კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლის მე-3 ნაწილი შემდეგნაირად არის გადმოცემული: „დადგენილება ბრალდებულის სახით პასუხისგებაში მიცემის შესახებ, საბრალდებო დასკვნა და გამამტყუნებელი განაჩენი უნდა ემყარებოდეს მხოლოდ უტყუარ მტკიცებულებებს“, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი საერთოდ არ ითვალისწინებს „საბრალდებო დასკვნის“ შედგენის რეგულაციას, რის გამოც სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-40 მუხლის მე-3 ნაწილის ინტერპრეტაციას.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-5 ნაწილში მითითებულია „მოითხოვოს დამცველის დახმარება“, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში სიტყვა „დამცველის“ ნაცვლად იხმარება სიტყვა „ადვოკატი“, რის გამოც საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-5 ნაწილს.

საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ხელშემშლელი ფაქტორია ის გარემოებაც საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის „რ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მხოლოდ საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება, თუმცა საპროცესო კოდექსის 38.7-ე მუხლით გამოძიების ჩატარების უფლებამოსილება აქვს ასევე ბრალდებულს და მისი მეშვეობით ადვოკატს.

ანუ, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი ამ ნაწილში რადიკალურად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს, რადგანაც : ერთი მხრივ, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი განსაზღვრავს იმ ორგანოებს, რომლებსაც გამოძიება ევალებათ, ესენია: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, თავდაცვის სამინისტრო, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გამომძიებლები, ხოლო, მეორე მხრივ, საპროცესო კოდექსის 38-ე მუხლი ჩაატარონ საგამომძიებო მოქმედებები, რაც აშკარად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის „რ“ ქვეპუნქტის იმპერატიულ დანაწესს.

ერთი შეხედვით შეიძლება ვიგულისხმოთ ისიც, რომ ასეთ შემთხვევაში კანონმდებელმა ბრალდებულსა და ადვოკატს გაუზარდა უფლებები გამოძიების ჩატარების შესახებ, ანუ კანონმდებელმა მოახდინა დელეგალიზაცია, მაგრამ ეს რომ ნამდვილად ასე არ არის, მოწმობს ის გარემოება, რომ გამოძიების სტადიაზე ბრალდებისა და დაცვის მხარე იმყოფებიან უთანასწორო მდგომარეობაში, პირველის სასარგებლოდ.

მოქმედმა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსმა გააუქმა „წინასწარი გამოძიების“ ინსტიტუტი და მას მხოლოდ „გამოძიება“ დაარქვა, არადა ამ ორ ინსტიტუტს შორის არსებობს დიამეტრიული განსხვავება, მაგრამ მიუხედავად ამისა, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 38-ე მუხლში, რომელიც პროკურორის უფლებამოსილებას ითვალისწინებს, ჩაწერილია, რომ „პროკურორმა მონაწილეობა მიიღოს საგამოძიებო ქმედების ჩატარებაში ან თვითონ აწარმოოს წინასწარი გამოძიება სრული მოცულობით“, ვფიქრობთ, საპროცესო კოდექსის აღნიშნული ჩანაწერი იმის სრულ პრიობას ქმნის, რომ სისხლის სამართალწარმოების პროცესში პროკურორმა ბოროტად გამოიყენოს თავისი უფლებამოსილება, რაც საჯარო მმართველობის პროცესზე უკიდურესად უარყოფითად აისახება.

ყოველივე ამისათვის კი გადამწყვეტია სრულყოფილი სამართლებრივი ბაზა და მმართველობის განმახორციელებელ სუბიექტთა ფაქტორი. ამ მიმართებით კი საყოველთაო აღიარებით, ჯერ კიდევ არ არის სახარბიელო მდგომარეობა, რადგან კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზები, რომელთა აღმოსაფხვრელად, დაპირების მიუხედავად, დღემდე არ გადადგმულა ქმედითი ნაბიჯები, სერიოზულ პრობლემას ქმნის მმართველობის სფეროშიც, რასაც წინა წლები ემატებოდა ცალკეულ მოხელეთა „ზედმეტი მონდომება“, რომლებიც სარგებლობენ არსებული მდგომარეობით და მათთვის სასურველ ისეთ კანონქვემდებარე აქტებს ახვევდნენ თავზე შესასრულებლად საზოგადოებას, სადაც თითქოსდა საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის მოტივით იგნორირებული იყო ინდივიდის უფლებები, ასე მაგალითად წინა ხელისუფლების პირობებში, მიღებულმა 2009 წლის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 38-ე მუხლის მე-7 ნაწილმა ბრალდებულს მისცა უფლება დამოუკიდებლად ან ადვოკატის მეშვეობით ჩაატაროს გამოძიება, რაც თითქოსდა არ უნდა იყოს ცუდი, თუმცა იმის

გამო, რომ ეს ნორმა წინააღმდეგობაში აღმოჩნდა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის 3.1 მუხლის „რ“ ქვეპუნქტის იმ იმერატიულ დანაწესთან, რომლითაც მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ განმგებლობას განეკუთვნება კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება ამგვარი ნორმის არსებობას გამართლება არა აქვს, მით უფრო, რომ უსაფუძვლოდ ზღუდავს მმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებას;

ამკარა ანტიკონსტიტუციურ ჩანაწერებს ვხვდებით „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში, როდესაც რექტორს უკრძალავს ორ ვადაზე მეტჯერ დაიკავოს აღნიშნული თანამდებობა, კიდევ მეტი, კანონის თანახმად, აკადემიური საბჭოს წევრის არჩევის ვადა ემთხვევა ძირითადი საგანმანათლებლო საფეხურის ხანგრძლივობას, ხოლო შემადგენლობა ექვემდებარება ერთი მესამედით განახლებას ძირითადი საგანმანათლებლო საფეხურის დადგენილი ხანგრძლივობის ნახევრის გასვლის შემდეგ.

გაუგებარია, თუკი ფაკულტეტმა უნივერსიტეტის აკადემიურ საბჭოში თავისი წარმომადგენელი აირჩია ოთხი წლის ვადით, რატომ და რა საფუძვლით უნდა შეუწყდეს აკადემიური საბჭოს წევრობა პიროვნებას, ხანგრძლივობის ნახევრის გასვლის შემდეგ?

ვფიქრობ, აღნიშნული სამართლებრივი ნორმა საერთოდ ამოღებული უნდა იქნეს, რადგანაც ამკარად ლახავს ადამიანისთვის გარანტირებულ უფლებებს.

## თავი III. სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის სამართლებრივი

### მექანიზმები

#### 3.1 სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის გზები

კანონი ან კანონქვემდებარე აქტი თუ იგი წინააღმდეგობაში აღმოჩნდება კონსტიტუციასთან, აღნიშნული მყისიერად უარყოფითად აისახება სახელმწიფოს მართვაზე, რადგან თავის მხრივ გახდება ქვეყნის ქვეშევრდომთა კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების ხელყოფის გამომწვევი მიზეზი, რაც ასევე ეწინააღმდეგება სამართლებრივ სახელმწიფოს აღმშენებლობის გზაზე მდგარი ქვეყნის მიზნებს და ამოცანებს.

ამის თქმის საფუძველს იძლევა მოქმედი სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობა, რომელიც დიამეტრიულად განსხვავდება ჩვენეული ხედვისგან, რადგანაც გამოძიების ცენტრალიზაციისა და გამომძიებლის დამოუკიდებლობის გარეშე შეუძლებელია ვისაუბროთ გამოძიების სტადიაზე შეჯიბრებითობის პრინციპზე, რადგანაც წინა ხელისუფლების პარლამენტმა ყოველგვარი განხილვის გარეშე მიიღო ისეთი საპროცესო კანონმდებლობა, რომელიც გამოძიების სტადიაზე „წმინდა შეჯიბრებითობას“ გულისხმობდა და რომელმაც პრაქტიკაში ვერ გაამართლა და პრაქტიკულ საქმიანობაში რეალური ასახვა ვერ ჰპოვა იმ უბრალო მიზეზების გამო, რომ მისი ცალკეული ინსტიტუტები თუ რეგულაციები ხელაღებით და გაუაზრებლად იქნა შემოტანილი ანგლოამერიკული სამართლის სისტემის მოდელის ქვეყნების საპროცესო კანონმდებლობიდან, რამაც უკიდურესად შეამცირა გამომძიებლის სტატუსი სისხლის სამართალწარმოებაში. ამასთან დაკავშირებით ურიგო არ იქნება გავიხსენოთ ცნობილი ქართველი მეცნიერის, პროფ. ო. გამყრელიძის სიტყვები: „არ შეიძლება, - წერს მკვლევარი,- სხვა ქვეყნის კანონმდებლობიდან (რაც შესაძლოა, იქ დიდ მიღწევად ითვლება), ყველაფერი ბრმად გადმოვიღოთ. ეს არ ნიშნავს რომ ყველაფერი რაც იქ მოწონებულია, ჩვენც მოვიწონოთ. ჩვენ უნდა ავიღოთ იქიდან ის, რაც ჩვენთან გამოსადეგია და აქ კარგად იმუშავებს.

ჩვენი ქვეყნის საზოგადოებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური განვითარების თანამედროვე ეტაპზე უმჯობესია, თუ კი მოხდება გამოძიების ცენტრალიზაცია, რაც გულისხმობს ერთიანი დამოუკიდებელი საგამომძიებო სამსახურის შექმნას, რომლის უფლებამოსილებაც ასევე უნდა ვრცელდებოდეს რეგიონებშიც (ოლქები, რაიონები),

კარგი იქნება, თუკი საგამომიებო სამსახური ცალკე სტრუქტურის სახით იქნება გამოყოფილი და მის ხელმძღვანელს საქართველოს პრემიერმინისტრის წარდგინებით, დანიშნავს პარლამენტი და მთლიანად მასზე იქნება ანგარიშვალდებული.

საგამომიებო სამსახური მკაცრად უნდა იყოს უნიფიცირებული. მასში უნდა შედიოდეს მხოლოდ კრიმინალისტიკური სამსახური, ხოლო ოპერატიული სამსახური ძველ ადგილზე დარჩეს. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ საგამომიებო სამსახურს მჭიდრო ურთიერთობა არ ექნეს ადგილობრივ ოპერატიულ სამსახურებთან, ვფიქრობთ, მათ შორის ურთიერთობები უნდა რეგულირდებოდეს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით და კანონით „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“.

ერთიანი საგამომიებო სამსახურის არსებობის დადებითი მხარე არის ის, რომ, უპირველეს ყოვლისა, თვით საგამომიებო სამსახურის სტრუქტურა და უშუალოდ გამომძიებელი გათავისუფლებიან ცენტრალური თუ ადგილობრივი მმართველობისა თუ თვითმმართველობის ყოველგვარი ზეგავლენისგან და გამომძიებელი რეალურად გადაიქცევა დამოუკიდებელ სახელმწიფო მოხელედ.

ერთიანი საგამომიებო სამსახურის ამოქმედებით, გამომძიებლები გათავისუფლებიან ოპერატიული სამსახურის ზეგავლენისგან (როგორც, სამწუხაროდ, დღესაც), ისინი აღარ იქნებიან ოპერატიული სამსახურის მუშაკების ნებასურვილის „ბრმა“ შემსრულებლები და რაც მნიშვნელოვანია, სრული შესაძლებლობა მიეცემათ დამოუკიდებლად მიიღონ მათ კომპეტენციაში შემავალი ყველა პროცესუალური გადაწყვეტილება.

უფრო მკვეთრად მოხდება საგამომიებო და ოპერატიული სამსახურების ურთიერთშორის უფლებამოსილების გამიჯვნა, მათი ურთიერთობები დარეგულირება როგორც სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით, ასევე კანონით „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ და მათი მოქმედებები ჰარმონიულად შეერწყმება ერთმანეთს, საბოლოო დადებითი შედეგების მისაღწევად;

ერთიანი საგამომიებო სამსახურის ჩამოყალიბებით გაუმჯობესდება საგამომიებო სტატისტიკა, გათანაბრდება გამომძიებელთა შრომის ანაზღაურება და რაც მნიშვნელოვანია, მოიხსნება ქვემდებარეობის შედეგად საქმის გადაცემის უარყოფითი პრაქტიკა, რაც ისედაც ბიუროკრატიულ გამომძიებას უფრო ბიუროკრატიულს გახდის.

გამომძიებელი უნდა იქცეს სახელმწიფო მოხელედ, რომელიც უფლებამოსილი იქნება, საგამომძიებო და სხვა საპროცესო მოქმედებათა ჩატარების გზით წინასწარი გამოძიება აწარმოოს ყოველმხრივ, სრულად და ობიექტურად; ერთნაირი გულმოდგინებით შეკრიბოს ბრალდების როგორც გამამტყუნებელი, ასევე გამამართლებელი

მტკიცებულებები, პასუხისმგებლობის როგორც დამამძიმებელი, ასევე შემამსუბუქებელი გარემოებები, გამომძიებელი ვალდებული უნდა იყოს, წინასწარი გამოძიების მთელ სტადიაზე განუხრელად დაიცვას პროცესის მონაწილეთათვის (ბრალდებული, დაზარალებული, მოწმე და ა.შ.) კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებები და კანონიერი ინტერესები. რაც უნდა განხორციელდეს კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებების შეტანით, რაც ხელს შეუწყობს საჯარო მმართველობის ეფექტიან ფუნქციონირებას.

გამომძიებელი უფლებამოსილი უნდა იყოს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აწარმოოს წინასწარი გამოძიება, რომლის წარმოებისას ყველა გადაწყვეტილება, გამოძიების მიმართულება, საგამომძიებო ვერსიათა წამოყენებისა და შემოწმების, საგამომძიებო მოქმედებათა ჩატარების შესახებ უნდა მიიღოს დამოუკიდებლად, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც კანონით გათვალისწინებულია პროკურორის თანხმობა, ან/და მოსამართლის განჩინება და ის პასუხისმგებელი უნდა იყოს მათი სრული და დროული ჩატარებისთვის.

მოქმედი სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის თანახმად (სსსკ 16მ), მხოლოდ პროკურორი ახორციელებს დისკრეციული სისხლისსამართლებრივ დევნას, გამომძიებლის სტატუსის სრულყოფის მიზნით ალბათ უმჯობესი იქნება, თუ კი

გარკვეული დოზით პროკურორთან ერთად მასაც გადაუნაწილდება სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების უფლება, კერძოდ, გარდა იმისა, რომ გამომძიებელი უფლებამოსილი იქნება, სრული მოცულობით ჩაატაროს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული ყველა საგამომძიებო და საპროცესო მოქმედებები, ასევე უფლება უნდა მიეცეს კანონით დადგენილი წესით ისეთი მოქმედების ჩასატარებლად, რომლითაც იზღუდება ადამიანის კონსტიტუციური უფლებები პროკურორის თანხლებით გამოითხოვოს მოსამართლისგან განჩინება, ხოლო თუ კი არსებობს საკმარისი მტკიცებულებები, დასაბუთებული ვარაუდისთვის, რომ კონკრეტულმა პირმა ჩაიდინა სისხლის სამართლის კოდექსით

გათვალისწინებული ქმედება, ის უფლებამოსილი უნდა იყოს გამოიტანოს დადგენილება ბრალდების შესახებ, რომელიც აუცილებელია პროკურორის თანხმობა და მხოლოდ ამის შემდეგ წარედგინოს დანაშაულის ჩადენაში ეჭვმიტანილ პირს.

გამომძიებელი ასევე უფლებამოსილი უნდა იყოს დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება გამოძიების შეწყვეტის ანდა სისხლის სამართლებრივი დევნის არ დაწყების ან შეწყვეტის შესახებ (სსსკ105-ემ), ასეთ დროს გამომძიებლის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება უნდა ფორმდებოდეს დადგენილების სახით, რასაც პროკურორი დაამტკიცებდა.

სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის მისაღწევად მხოლოდ იმის აღნიშვნა არ კმარა, რომ ქვეყნის სამართლებრივი ბაზა წინააღმდეგობრივია და შემდგომ სრულყოფას მოითხოვს, არამედ, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ის, რომ უნდა შეიქმნას დარგობრივი, მაღალკვალიფიციური, სამართლის სხვადასხვა სფეროში დიდი გამოცდილების მქონე სპეციალისტებით დაკომპლექტებული მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, რომლებსაც პერმანენტულ საწყისებზე უხელმძღვანელებენ საქართველოს პარლამენტის თავჯდომარე, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი და საქართველოს პრეზიდენტი. ამასთან, გაკეთებულია პროგნოზი იმასთან დაკავშირებით, რომ ამით ამაღლება წინააღმდეგობრივი სამართლებრივი აქტების გამოვლენის ალბათობა, მინიმუმამდე დავა ე.წ. არაფორმალური აქტების მიღება-გამოყენების შესაძლებლობა, მისცემს საშუალებას კანონმდებლებს მოახდინონ მათი სამართლებრივი ლეგიტიმაცია და ა.შ.

მმართველობის ორგანოთა სასარგებლოდ კანონთა შეუსაბამო კანონქვემდებარე აქტების მიღების პრაქტიკა, სამწუხაროდ წინა ხელისუფლების შეცვლასთან ერთად არ დასრულებულა, რასაც ცხადყოფს თუნდაც ის, რომ 2013 წლის 13 ივლისს საქართველოს მთავრობამ გამოსცა #145 დადგენილება „ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორის საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების შესახებ.“

მთავრობის მიერ დამტკიცებული ამ დებულებით საკოორდინაციო საბჭოს ხელმძღვანელობს შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. თვით საბჭოს კი დაევალა ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრა; ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის საქართველოს ეროვნული

სტრატეგიის განახლება; მისი განხორციელების მონიტორინგი; უწყებათაშორისი საქმიანობის კოორდინაცია; აგრეთვე შესაბამისი წინადადებისა და დასკვნების შემუშავება. ეს მაშინ, როცა „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად პროკურატურა კოორდინაციას უწევს

დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლას, სამართალდამცავი ორგანოების ურთიერთშეთანხმებულ საქმიანობას და დანაშაულის დროულად გამოვლენის, დანაშაულის, გახსნის, აღკვეთისა და თავიდან აცილების, კრიმინოგენური ვითარების გაუმჯობესების, დანაშაულის მიზეზებისა და ხელშემწყობი პირობების აღმოფხვრის მიზნით.

როგორც ვხედავთ, კანონთან მთავრობის ამ დადგენილების წინააღმდეგობა ამკარაა, რადგან დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის კოორდინაცია ორგანიზებული იქნება იგი თუ არა ორგანიზებული, კანონმა გამოაცხადა მხოლოდ პროკურატურის პრეროგატივად.

ამასთან დარღვეულია „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლიც, რომელიც მთავრობის დადგენილებაში ამ ნორმატიული აქტის გამოცემის საფუძველად არის მითითებული, რადგან ეს ნორმა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს (მთავრობას, მთავრობის წევრს) ანიჭებს მხოლოდ იმის უფლებამოსილებას, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციას მიკუთვნებულ ცალკეულ საკითხთა შესწავლის, აგრეთვე სხვადასხვა საკითხების მომზადების მიზნით შექმნას სათათბირო ორგანოები - კომისიები და საბჭოები. შინაგან საქმეთა სამინისტროში შექმნილი უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო კი თავისი არსით მიზნებითა და მის წინაშე მდგარი ამოცანებიდან გამომდინარე არ წარმოადგენს სათათბირო ორგანოს.

### **3.2. სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი უზრუნველყოფის გზები**

ქვეყნის ძირითადი კანონი არის საქართველოს კონსტიტუცია და აქედან გამომდინარე, მის საფუძველზე მიღებული ნებისმიერი კანონი კონსტიტუციას უნდა შეესაბამებოდეს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, საჯარო მოხელეებსა და სახელმწიფო თანამდებობის პირებს გაუძნელდებათ სამართალგამოყენებითი საქმიანობა, რაც ადამიანის უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვაზე უარყოფითად აისახება.

მნიშვნელოვანია სახელმწიფო მართვის სამართლებრივი უზრუნველყოფის გზებისა და მექანიზმების შემუშავება, რაც ხელს შეუწყობს საჯარო მმართველობის ეფექტიან ფუნქციონირებას.

საჯარო მმართველობა და მასში საზოგადოების ჩართულობა მხოლოდ საჯარო ინფორმაციის მიღების უფლებამოსილებით არ ამოიწურება, რადგან მოქალაქეს, როგორც საზოგადოების წევრს თუ არ ექნება მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება და არ შეიძლება თვითონვე განსაზღვროს თავისი უფლებამოსილების მექანიზმი - შემდგომ ორგანოს მიმართოს თუ პირდაპირ სასამართლოში გაასაჩივროს იგი, რეალურად ვერ შეძლებს, მისთვის ზიანის მომტან სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობას.

შესაბამისად ვერ შეძლებს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებულ მისთვის მინიჭებული იმ ძირითადი უფლების რეალიზაციას, რომლითაც ყოველ ადამიანს, ყოველგვარი ბარიერის გარეშე, მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება თავისი უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს, რის გარეშეც საჯარო მმართველობა ეფექტიანი ვერ იქნება.

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსის თავდაპირველი რედაქციის ავტორებს გაცნობიერებული ქონდათ ყოველივე ზემოთქმული, კერძოდ დასახელებული კოდექსის 178-ე მუხლის მე-3 ნაწილი შეიცავდა დანაწესს იმის თაობაზე, რომ „პირს შეუძლია ადმინისტრაციული ორგანოსათვის ადმინისტრაციული საჩივრის წარუდგენლად პირდაპირ მიმართოს სასამართლოს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად.“

მოგვიანებით, 2007 წლის 28 დეკემბრის #5671 კანონით ცვლილება იქნა შეტანილი ზაკ-ის 178-ე მუხლის მე-3 ნაწილში და ისე, რომ ანალოგიური ცვლილება არ შეხებია. საქართველოს კონსტიტუციის 142 მუხლის პირველი ნაწილის შინაარსი, ჩამოყალიბდა შემდეგი სახით - „პირს შეუძლია თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.“

ამდენად, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 178-ე მუხლის მე-3 ნაწილის ამჟამად მოქმედი რეგულაცია, მართალია დაემსგავსა დასავლურ მოდელს, მაგრამ წინააღმდეგობაში აღმოჩნდა საქართველოს უპირველეს კანონთან -

კონსტიტუციის შესაბამის ნორმასთან, კერძოდ კი, საქართველოს 42-ე მუხლის პირველ პუნქტთან, რის გამოც ადმინისტრაციული კოდექსის 178-ე მუხლის მე-3 ნაწილის გამოყენების პირობებში საჯარო მმართველობა ვერ იქნება ეფექტიანი და ის საბოლოოდ დადებით შედეგს ვერ მოიტანს, მით უფრო რომ საკითხი ეხება საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გარანტირებულ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს.

ვითარებას ამ მხრივ ვერ ცვლის ის გარემოებაც, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მსგავსად 2007 წლის 28 დეკემბრის კანონით საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილშიც შევიდა ანალოგიური ცვლილება, კერძოდ ჩაიწერა, რომ სასამართლო არ მიიღებს სარჩელს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ, თუ მოსარჩელემ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით არ გამოიყენა ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადი წარდგენის შესაძლებლობას, რადგან ეს ნორმა ასევე ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი ნაწილის იმპერატიულ დანაწესს, რითაც ადამიანს შეეზღუდა მისთვის კონსტიტუციით გარანტირებული ფუნდამენტური უფლება, ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე, თავისი უფლებისა და თავისუფლების დასაცავად მიმართოს სასამართლოს.

ზოგად ადმინისტრაციული კოდექსი და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი წინააღმდეგობაში აღმოჩნდა კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი ნაწილის მოთხოვნებთან. თუმცა, მიუხედავად ამისა, ზემოთ მითითებული საკანონმდებლო აქტები ამ ნაწილში დღემდე ძალაშია, არ შეცვლილა, რითაც ზღდუავს სახელმწიფო მმართველობას.

კონსტიტუციასთან შეუსაბამო ნორმატიული აქტების არსებობამ ქვეყანაში ხელი შეუწყო ისეთი პრაქტიკის დამკვიდრებას, სადაც იგნორირებულია ინდივიდის უფლება მიმართოს სასამართლოს თავისი უფლების შესახებ, მაშინაც კი, როცა ამ უფლების დარღვევა უდავოა, რადგან არსებობს უტყუარი მტკიცებულებები და მაინც კონსტიტუციასთან შეუსაბამო ნორმატიული აქტი აძლევს უფლებას ადმინისტრაციულ ორგანოს უსაფუძვლოდ გააჭიანუროს მოცემული საქმის განხილვა, საბოლოოდ კი მიიღოს აბსოლიტურად დაუსაბუთებელი და უკანონო გადაწყვეტილება.

ასეთივე ხარვეზებს შეიცავს მოქმედი საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსიც, რადგანაც მისი ზოგიერთი სამართლებრივი ნორმა, საპროცესო საქმიანობის სუბიექტს უზღუდავს უფლებას დარღვეული უფლებების დასაცავად ყოველგვარი ბარიერის გარეშე მიმართოს სასამართლოს, უფრო მეტიც ყველაზე სამწუხაროა ის, რომ თვით საპროცესო კოდექსიც კი ცალკეულ შემთხვევებში არ ითვალისწინებს ასეთი სახის რეგულაციებს და მხოლოდ ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოშია შესაძლებელი პირმა გაასაჩივროს კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილება.

ასე მაგალითად, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 106-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად გამოძიების ან/და სისხლისსამართლებრივი დევნის შეწყვეტის უფლებით სარგებლობს პროკურორი, ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით დაზარალებული უფლებამოსილია გამოძიების ან/და სისხლისსამართლებრივი დევნის შესახებ გამოტანილი დადგენილება ერთჯერადად გაასაჩივროს ზემდგომ პროკურორთან. ზემდგომი პროკურორის გადაწყვეტილება საბოლოოა და არ საჩივრდება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ჩადენილია განსაკუთრებით მძიმე დანაშაული. იმშემთხვევაში თუ ზემდგომი პროკურორი არ დააკმაყოფილებს საჩივარს, დაზარალებულს უფლება აქვს პროკურორის გადაწყვეტილება გაასაჩივროს გამოძიების ადგილის მიხედვით სასამართლოში.

როგორც აღნიშნული მუხლის რეგულაცია მოწმობს ის ამკარად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი ნაწილის მოთხოვნებს, რადგანაც ჯერ ერთი თვით სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 106-ე მუხლის მე-2 ნაწილი არ ითვალისწინებს ნაკლებად მძიმე ან მძიმე დანაშაულების შემთხვევაში პროკურორის მიერ გამოტანილი დადგენილების სასამართლოში გასაჩივრების უფლებას, ხოლო მეორეს მხრივ საპროცესო კანონმდებლობა აიძულებს დაზარალებულს პროკურორის კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილება გაასაჩივროს ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში - ზემდგომ პროკურორთან, ხოლო გამონაკლის შემთხვევაში თუ ჩადენილია განსაკუთრებით მძიმე დანაშაული შეუძლია გაასაჩივროს სასამართლოში მხოლოდ მას შემდეგ, როდესაც ის ზემდგომი პროკურორისგან მიიღებს უარს მისი თხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ, ყოველივე აღნიშნული ხელოვნურად შექმნილი ბიუროკრატიული ბარიერი დაზარალებულს ართმევს საშუალებას ისარგებლოს მისთვის კონსტიტუციით გარანტირებული იმპერატიული დანაწესით

იმის შესახებ, რომ დარღვეული უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დასაცავად პირდაპირ, ყოველგვარი ბარიერის გარეშე, სასამართლოში გაასაჩივროს პროკურორის კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილება. არა და მოქალაქის მიერ, სასამართლოში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და მათი თანამდებობის პირების უკანონო მოქმედების გასაჩივრების კონსტიტუციით გარანტირებული უფლება უმნიშვნელოვანესია და ეს უფლებები არ შეიძლება შეიზღუდოს ან შეჩერდეს საგანგებო მდგომარეობის სხვადასხვა რეჟიმის მოქმედების პერიოდშიც კი.<sup>33</sup>

ყოველივე ამით კი იგნორირებულია საჯარო მმართველობის ის უმთავრესი კომპონენტი, რაც მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებასა და პროცესში საზოგადოების ჩართულობის გზით, სასამართლოს ობიექტურ გადაწყვეტილებებში პოულობს გამოხატულებას.

2010 წლის 8 ოქტომბერს საქართველოს იუსტიციის მინისტრის #181 ბრძანებით დამტკიცებულ იქნა „სისხლის სამართლის სახელმწიფო პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების ზოგადი ნაწილი“, რომელიც გარდა იმისა, რომ გამოცემულია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნათა დარღვევით, რაც იმაში გამოიხატა რომ მასში მითითებული არ არის თუ რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა იგი მიღებული/გამოცემული, იმითაც გამოირჩევა, რომ უსაფუძვლოდ აღადგინა გამოძიებაზე საპროკურორო ზედამხედველობა, რაზეც ჩვენმა ქვეყანამ ჯერ კიდევ 1995 წლიდან თქვა უარი და გამოძიებაზე საპროკურორო ზედამხედველობა შეცვალა გამოძიებაზე საპროცესო ხელმძღვანელობის ინსტიტუტით და რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია პროკურორის, რომელიც დღეის მდგომარეობით მმართველობის ორგანოს, ანუ საქართველოს მთავრობაში შემავალი იუსტიციის სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულების - საქართველოს პროკურატურის, თანამშრომელია, ვალდებულად გამოაცხადა არა რომელიმე ინდივიდის, არამედ საზოგადოების ინტერესების დაცვა. რითაც დაუპირისპირდა „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის იმ სავალდებულო დანაწესს, რომლითაც პროკურატურის საქმიანობის პრინციპებად

<sup>33</sup> მ.მამნიაშვილი, თ.მონიავა, ჯ. გახოკიძე. თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის პრინციპის რეალიზაციის პრობლემები სისხლის სამართლის პროცესში. სამეცნიერო ნაშრომის კრებული #8. ღია სასწავლო უნივერსიტეტი.

2017.

აღიარებულია კანონიერება და ფიზიკური უფლებებისა და თავისუფლების, აგრეთვე იურიდიული პირის უფლებების დაცვა და პატივისცემა;

აღნიშნული დოკუმენტი სისხლის სამართლის პოლიტიკის „ნულოვანი ტოლერანტობის“ განხორციელების გამოხატულებაა. ბუნებრივია, მისი განხორციელების პროცესში არაერთხელ ირღვეოდა ადამიანისათვის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებები და თავისუფლებები ქმნიდა საჯარო მოხელის მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენების პირობას. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული ბრძანება დღესაც მოქმედებს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის „რ“ ქვეპუნქტის თანახმად მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება.

ვფიქრობ, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი რადიკალურად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს, რადგანაც: ერთი მხრივ, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი განსაზღვრავს იმ ორგანოებს, რომლებსაც გამოძიება ევალებათ, ესენი არიან: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, თავდაცვის სამინისტრო, სასჯელ აღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გამომძიებლები, ხოლო მეორე მხრივ, საპროცესო კოდექსის 38-ე მუხლი ნებას რთავს ადვოკატს და ბრალდებულს ჩაატაროს გამოძიება, ანუ ჩაატარონ საგამომძიებო მოქმედებები, რაც აშკარად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის „რ“ ქვეპუნქტის იმპერატიულ დანაწესს.

ერთი შეხედვით შეიძლება ვიგულისხმოთ ისიც, რომ ასეთ შემთხვევაში კანონმდებელმა ბრალდებულსა და ადვოკატს გაუზარდა უფლებები გამოძიების ჩატარების შესახებ, ანუ კანონმდებელმა მოახდინა დელეგალიზაცია, მაგრამ ეს რომ ნამდვილად ასე არ არის, მოწმობს ის გარემოება, რომ გამოძიების სტადიაზე ბრალდებისა და დაცვის მხარე იმყოფებიან უთანასწორო მდგომარეობაში, პირველის სასარგებლოდ.

მოქმედმა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსმა გააუქმა „წინასწარი გამოძიების“ ინსტიტუტი და მას მხოლოდ „გამომძიება“ დაარქვა, არადა ამ ორ ინსტიტუტს შორის არსებობს დიამეტრიული განსხვავება, მაგრამ მიუხედავად

ამისა, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 38-ე მუხლში, რომელიც პროკურორის უფლებამოსილებას ითვალისწინებს, ჩაწერილია, რომ „პროკურორმა მონაწილეობა მიიღოს საგამოძიებო ქმედების ჩატარებაში ან თვითონ აწარმოოს წინასწარი გამოძიება სრული მოცულობით“, ვფიქრობთ, საპროცესო კოდექსის აღნიშნული ჩანაწერი იმის სრულ პრიობას ქმნის, რომ სისხლის სამართალწარმოების პროცესში პროკურორმა ბოროტად გამოიყენოს თავისი უფლებამოსილება, რაც საჯარო მმართველობის პროცესზე უკიდურესად უარყოფითად აისახება.

## დასკვნები

ჩვენს სამაგისტრო ნაშრომში „სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის პრობლემები და გამოწვევები“, ყურადღებით შევისწავლეთ თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული ჩვენთვის საინტერესო თემატიკისადმი მიძღვნილი დიდძალი პუბლიკაცია, სხვადასხვა შრომები და პრესა და მისი ანალიზისა და განზოგადოების საფუძველზე ჩამოვყალიბეთ შემდეგი დასკვნები:

საქართველოს რეალობაში ქვეყნის ისტორიის უაღრესად მოკლე პერიოდში პოლიტიკური მმართველობის სამივე - საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეული მოდელები იქნა გამოცდილი. ჩვენი აზრით, საქართველოში სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის სახეობათა ასეთი ხშირი ცვლილება გამოწვეულია დაბალი პოლიტიკური კულტურით, ვინაიდან ვერცერთი მოდელი მყისიერად ვერ გამოიწვევს საყოველთაო კეთილდღეობას, სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებასა და დემოკრატიული წყობილების დამყარებას. თუმცა ისიც ფაქტია, რომ მუდმივად პოლიტიკურ ლიდერზე, თუ კონკრეტულ პოლიტიკურ ძალაზე ორიენტირებული სისტემისაკენ სწრაფვამ ავტორიტარიზმის ტენდენციები გამოავლინა და უამრავი პრობლემა შექმნა. ადგილი ქონდა ძალაუფლების პერსონალიზაციასაც, ხელისუფლების დისბალანსის დარღვევასაც და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებასაც. ამ ფაქტორის გათვალისწინებით და ხელისუფლების შტოთა უკეთ დაბალანსების მიზნით საქართველოს კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილებები, რომლის საფუძველზეც საქართველოში დამკვიდრდა მმართველობის საპარლამენტო მოდელი და შესაბამისად, შეიზღუდა პრეზიდენტის უფლებებიც.

მმართველობის სფეროსთან კავშირშია და ეფექტიან მმართველობას უზრუნველყოფს თეორიაში კარგად ცნობილი შემდეგი პრინციპები: თანაზომიერების პრინციპი, კანონის წინაშე თანასწორობა, საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა.

თუ ქვეყანა უარს იტყვის არსებული ხარვეზების რაც შეიძლება სწრაფად აღმოფხვრაზე საჯარო მმართველობის ორგანოებში უკანა პლანზე გადაინაცვლებს კანონისადმი პატივისცემა უფრო მეტიც მის ადგილს დაიკავებს დაუწერელი ე.წ. „მიზანშეწონილობის“ პრინციპი და კანონიერების, ფიზიკური პირის უფლებებისა და თავისუფლების (იურიდიული პირის უფლებების და პატივისცემის) ნაცვლად არსებობას გააგრძელებს ე.წ. „შერჩევითი სამართლის“ გამოყენების მანკიერი პრაქტიკა.

მმართველობის ცალკეულ ორგანოთა საქმიანობაში არსებული პარალელიზმი წარმოადგენს სახელმწიფო მართვის საქმეში არაეფექტიანობის გამომწვევ ერთ - ერთ სამართლებრივ ფაქტორს, კერძოდ, არსებობს დამნაშავეობის წინააღმდეგ ბრძოლის კოორდინაციასთან დაკავშირებით წინააღმდეგობა, ერთის მხრივ, „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და მეორეს მხრივ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 ივლისის №145 დადგენილებას შორის, რადგან კანონმა დამნაშავეობის წინააღმდეგ ბრძოლის კოორდინატორად განსაზღვრა პროკურორი, მთავრობის დადგენილება კი ორგანიზებულ დანაშაულთან მიმართებით ამ ფუნქციას მიაკუთვნებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, და რომ დამნაშავეობის წინააღმდეგ ბრძოლის კოორდინაციის დაქსაქსვამ შინგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს პროკურატურას შორის ერთგვარად შეასუსტა ამ მიმართულებით საქმიანობა, რის გამოც შედეგები ბევრად უფრო ნაკლებად ეფექტურია ვიდრე ეს არის ან იქნებოდა იმ შემთხვევაში თუ დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის კოორდინაცია ისევ სრულად დაბრუნდება პროკურატურის წიაღში.

და ბოლოს, დროის მოთხოვნიდან გამომდინარე სახელმწიფო მართვაში უნდა დაიწყოს რადიკალური ცვლილებები საკანონმდებლო ბაზის მიზანმიმართული რეფორმების განხორციელებით. აუცილებელია საჯარო მმართველობის ფუნქციონირების გაუმჯობესების მიზნით არაერთი ნორმატიულ - სამართლებრივი აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მოყვანა.

## გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია. 2016 წლის 12 ოქტომბრის მდგომარეობით. გამომც. „იურისტების სამყარო.“ თბილისი, 2016.
2. საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეობის შესახებ. ქუთაისი, 2014 წ. აპრილი;
3. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი. მიღებულია 2010 წლის 1 ოქტომბერს.
4. საქართველოს კანონი „პროკურატურის შესახებ“ მიღებულია 2008 წლის 1 ოქტომბერს;
5. საქართველოს კანონი „ადვოკატთა შესახებ“ საქართველოს კანონი უმაღლესი განათლების შესახებ;
6. ასათიანი რ. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა XXსაუკუნის მეორე ათეულის დასაწყისში, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია, შრომები,10,თბ,2012,
7. ადიშვილი ზ. ვინტერი გ. ქიტოშვილი დ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი. თბილისი. 2002.
8. ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი; ლექსიკონი - ცნობარი [ავტ.: ლ.ალექსიძე (რედ), ლ. გიორგაძე, მ. კვაჭაძე და სხვ.] - თბ.,2005,
9. ანთაძე ი. „სამართლებრივი სახელმწიფოს სამი ნიშანი ქართულ რეალობაში“
10. აქუბარდია ი. მხარეთა თანასწორობა და მოსამართლის როლი შეჯიბრებითობით სამართალწარმოებაში. წიგნში მზია ლეკვი=ეიშვილი 85 წლის საიუბილეო კრებული. გამ. „იურისტების სამყარო“ თბილისი. 2014.
11. ანდრამ შაიო. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. თბ. 2003;
12. ბარდახი, ი. პრაქტიკული გზამკვლევი პოლიტიკის ანალიზში. საქართველოს ბიზნეს-სამართლის ცენტრის გამომცემლობა. თბილისი. 2002.
13. ბუროუსი გ, რუხაძე ზ, კვაჭაძე მ, გაფრინდაშვილი ლ, იზორია ლ. „დემოკრატია და მოქალაქეობა“ გამ: usaid, international foundation for electoral systems. 2011.

14. ბერიძე ვ. სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობა შემდგომ სრულყოფას მოითხოვს. წიგნში სამართლებრივი პრობლემები. საიუბილეო კრებულში რ. შენგელიას 70 წელთან დაკავშირებით. გამომცემლობა სამართალი, 2012
15. გახოკიძე ჯ., გაბისონია ი., მამნიაშვილი მ., მონიავა პ. საგამომცემლო სამართალი. წიგნი 1. გამომც. „იურისტების სამყარო“. თბილისი, 2018.
16. გახოკიძე ჯ., მამნიაშვილი მ. გამომცემელი წიგნში საქართველოს სისხლის სამართლის პროცესი. ზოგადი ნაწილი, ავტორთა კოლექტივი ჯ. გახოკიძის, მ. მამნიაშვილის, ი. გაბისონიას რედაქციით. გამ. „იურისტების სამყარო“ თბილისი - 2015.
17. გახოკიძე ჯ., ლევიაშვილი ლ. ნოვაციები საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობაში, სისხლის სამართლის პროცესის და სისხლის სამართლის პოლიტიკის აქტუალური პრობლემები. საგამომცემლო სახლი „ტექნიკური უნივერსიტეტი“ 2012
18. გახოკიძე ჯ. ბაძალა მ, მელქაძე ზ. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმირება. პრობლემები და გადაჭრის გზები, შ. ფაფიაშვილის 80 წლის საიუბილეო კრებული, გამ. იურისტების სამყარო, თბილისი 2015
19. დოღონაძე შ, გ. იაშვილი. საჯარო სამსახურები საქართველოში: რეფორმები, გამომწვევები - ელექტრონული მთავრობა. „ცის ნამი“ 2013.
20. დემეტრაშვილი ავთანდილ. 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში. ბათუმი 2012;
21. ვანიშვილი ,, გიგუაშვილი გ. სოციალური პოლიტიკა, თბ, 2013.
22. ზარნაძე ნ., ნარმანია დ. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების საფუძვლები და საზოგადოებრივი ადმინისტრირება საქართველოში (დამხმარე სახელმძღვანელო) გამომც „თსუ“, თბ. 2009,
23. თოდუა თ. „სახელმწიფო მართვა“ გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბ.2008 წელი.
24. კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო. ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და რედაქტორი ა. დემეტრაშვილი. თბ, „ჰოლივუდი“. 2012.
25. კურატაშვილი ალფრედ. „ჭეშმარიტად ადამიანური სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემის თეორიული საფუძვლები“ შოთა ფაფიაშვილის 80

- წელთან დაკავშირებით, საიუბილეო კრებული. გამ. „იურისტების სამყარო“ თბ.2015.
26. კოპალეიშვილი მ, სხირტლაძენ, ქარდავა ე, ტურავა პ, „ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი“ გამომც. „ბონა კაუზი“ 2016
  27. კურატაშვილი ალფრედ. ჭეშმარიტად ადამიანური სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემის თეორიული საფუძვლები წიგნში „შოთა ფაფიაშვილი 80“ საიუბილეო კრებული, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“ თბილისი. 2015.
  28. ლაგაზიძე ხ. სახელმწიფო მართვის თეორიის საკითხები. შესავალი.
  29. ლონდორაძე დ. დიდი ბრიტანეთი. წიგნში საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი. კრებული. პოლიტიკურ - სამართლებრივი სერია. წიგნი VIII, ო. მელქაძის რედაქტირებით, თბილისი
  30. მეურმიშვილი ბ. გამოძიების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის შეწყვეტის საფუძვლები, წიგნში „საქართველოს სისხლის საპროცესო სამართალი“ კერძო ნაწილი. გამომც. „მერიდიანი“. თბილისი
  31. ტურავა პ. საჯარო მმართველობის ცნება. წიგნში საკარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები. სახელმძღვანელო გ. ხუბუასა და კარლ-პეტერ ზობერმანის რედაქციით. თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემა. ტომი 3, 2016.
  32. ფაფიაშვილი შ. სისხლის საპროცესო სამართლის მიზნები, ამოცანები და სტადიები. სისხლის სამართლის პროცესი, ზოგადი ნაწილი. მესამე გამოცემა, გამ. „იურისტების სამყარო“ თბილისი 2015.
  33. ყურაშვილი კ. რუსეთი. წიგნი საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I. პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია. რედ. ო. მელქაძე. თბილისი, 2008.
  34. ჭიჭინაძე ვ. „სახელმწიფო და მართვა.“
  35. ჭელიძე ნინო. სტატია: „სახელმწიფო და მისი როლი იდეოლოგიებში.“ წყაროები: ენდრიუ ჰეივუდი „პოლიტიკური იდეოლოგიები“ წყარო:

## გამოყენებული ინტერნეტ გვერდები

1. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31702?publication=86> (გად 08,05,19)
2. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2342552> (გად. 08,05,19)
3. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90034> (გად. 09,05,19)
4. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19090> (გად. 02,06,16)
5. [http://gba.ge/uploads/files/regulaciebi/kanoni\\_advokatta\\_shesaxeb.pdf](http://gba.ge/uploads/files/regulaciebi/kanoni_advokatta_shesaxeb.pdf) (გად.04,06,19)
6. [www.mes.gov.ge](http://www.mes.gov.ge)(გად.07,06,19)
7. <http://www.library.court.ge/upload/giz2016-ge-journal-administrative-law.pdf> (გად.12,06,19)
8. <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-01000-00---off-0dictiona--00-1----0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--11-ka-50---20-about -- 00-3-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00&a=d&cl=CL4&d=HASH654fc0ff829dfb7f9a3287> (გად.15,05,19)
9. <http://www.radiotavisupleba.ge/a/1525260.html> (გად.19,06,19)
10. [http://old.gruni.edu.ge/uploads/content\\_file\\_1\\_124.pdf](http://old.gruni.edu.ge/uploads/content_file_1_124.pdf) (გად.05,05,19)
11. <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe> (გად.01,06,19)
12. <https://www.scribd.com> (გად.02,06,19)
13. <http://politikuriideologiebi.wordpress.com> (გად.22,05,19)