

ლევან იზორია

თანამედროვე სახელმწიფო
თანამედროვე ადმინისტრაცია

სიესტა

Das vorliegende Buch wird mit finanzieller Unterstützung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH herausgegeben. Die im Buch dargestellten Ansichten geben ausschließlich die Meinung des Autors wieder. Der Herausgeber übernimmt für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes keine Verantwortung.

წინამდებარე წიგნი გამოცემულია გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების (GTZ) ფინანსური მხარდაჭერით. წიგნში წარმოდგენილი მოსაზრებები ეკუთვნის უშუალოდ ავტორს. გამომცემელი არ იღებს პასუხისმგებლობას წიგნის შინაარსობრივი მხარის სისწორეზე.

მთავარი რედაქტორი | პროფესორი, სამართლის დოქტორი გიორგი ხუბუა
სტილისტ-რედაქტორი | ფილოლოგიის დოქტორი ქეთევან გოჩიტაშვილი
გამოცემაზე პასუხისმგებელი | ჯგუფი „სიესტა“

გამომცემელი | ქეთევან კილურაძე

© GTZ, 2009

© გამომცემლობა „სიესტა“ 2009

© ლევან იზორია, 2009

გამოცემულია 2009, თბილისი

ISBN 978-9941-9071-4-2

გამომცემლობა შპს „სიესტა“

თბილისი, თაბუკაშვილის ქ. 27

ტელ./ფაქსი: +995 32 92 31 49

ელ-ფოსტა: books@siestagroup.ge

სიესტა

gtz



Im Auftrag des

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Weder das Werk noch seine Teile dürfen ohne schriftliche Einwilligung des Herausgebers öffentlich zugänglich gemacht oder reproduziert werden. Ein Verstoß hat sowohl zivil- als auch strafrechtliche Folgen.

წაშრომი დაცულია საავტორო სამართლით. დაუშვებელია გამომცემლის წერილობითი თანხმობის გარეშე მისი ცალკეული ნაწილებისა და მთლიანი ნაშრომის საჯარო ჩვენება ან რეპროდუქცირება. აღნიშნულის დარღვევა გამოიწვევს რეალურ სამოქალაქო, ასევე სისხლისსამართლებრივ შედეგებს.

წინასიტყვაობა

წინამდებარე ნაშრომი ჰუმბოლტის ფონდის სტიპენდიის ფარგლებში შპაიერის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უმაღლეს სკოლაში ჩემი მეცნიერული კვლევის შედეგია. იგი აღწერს თანამედროვე სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის ჩამოყალიბებისა და განვითარების ტენდენციებს, განსაზღვრავს ამ ეტაპზე საქართველოში თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციის ჩამოყალიბების ძირითად პრიორიტეტებს.

წიგნის მთავარი მიზანია, წარმოაჩინოს საქართველოში დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისი ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის შექმნის წინაპირობები, რომელთა გარეშე წარმოუდგენელია ნებისმიერი ქვეყნის ამბიციის, გახდეს თანამედროვე ცივილიზაციის სრულფასოვანი წევრი. წიგნმა უნდა უზრუნველყოს საქართველოში ადმინისტრაციული მეცნიერების განვითარებისათვის აუცილებელი თეორიული საფუძვლების შექმნა. თანამედროვე ადმინისტრაციის საქმიანობის რეფორმირების პრაქტიკული მაგალითების ჩვენება წინამდებარე კვლევის ფარგლებს სცილდება.

ჰუმბოლტის ფონდთან ერთად, მინდა გულითადი მადლობა მოვახსენო პროფესორ ბ-ნ გიორგი ხუბუას, პროფესორ ბ-ნ კარლ-პეტერ ზომერმანსა და პროფესორ ბ-ნ პერმან ჰილს, რომელთა მხარდაჭერითაც შპაიერში ჩემი მეცნიერული საქმიანობისათვის საუკეთესო პირობები იყო შექმნილი.

მადლობას ვუხდით გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების საქართველოს სამართლისა და სასამართლო სისტემის ხელშეწყობის პროექტის ხელმძღვანელს, ქ-ნ ფრანცისკა ბიომს, რომლის დახმარებითაც მოხერხდა ნაშრომის წიგნად გამოქვეყნება.

ლევან იზორია

2008 წლის დეკემბერი, შპაიერი

რედაქტორისაგან

ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში სახელმწიფოს პრობლემებისადმი მიძღვნილი გამოკვლევათა რიცხვი, სამწუხაროდ, ძალიან მწირია. მით უფრო დასანანია ეს ფაქტი იმ ფონზე, როდესაც საქართველოში აქტიურად მიმდინარეობს თანამედროვე მოთხოვნების შესაბამისი სახელმწიფო სტრუქტურების ფორმირების პროცესი.

ბატონი ლევან იზორიას ნაშრომი მნიშვნელოვნად შეავსებს ამ მიმართულებით არსებულ ხარვეზს. წინამდებარე გამოკვლევა ბევრი თვალსაზრისით არის საინტერესო. იგი ქართველ მკითხველს საშუალებას აძლევს, გაეცნოს სახელმწიფოს თეორიისა და სახელმწიფო მართვის თანამედროვე ტენდენციებსა და პრაქტიკას. გამოკვლევაში საინტერესოაა წარმოჩენილი თანამედროვე დასავლური მეცნიერების უახლესი მიღწევები სახელმწიფოს მართვის თეორიაში. ძალიან საინტერესოა ნაშრომის სტრუქტურა, რომელიც მკითხველს აძლევს რთულ პრობლემატიკაში სწორი ორიენტაციის შესაძლებლობას. გარდა ამისა, ავტორი ფრაგმენტულად კი არ განიხილავს მართვის პროცესს, არამედ იგი სისტემურად აქვს გააზრებული.

ნაშრომში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს მართვის თანამედროვე თეორიების ანალიზს და მათ პრაქტიკულ მნიშვნელობას. სახელმწიფო მართვის თუნდაც ნმინდა ტექნოკრატიული ასპექტების ფართო თეორიულ კონტექსტში განხილვა უნდა ჩაითვალოს ნიგნის ერთ-ერთ სერიოზულ ღირსებად.

ბატონი ლევან იზორიას წინამდებარე გამოკვლევა ბევრ საინტერესო მასალას გვაძლევს განსჯისთვის. დარწმუნებული ვარ, რომ წინამდებარე გამოცემის მნიშვნელობას მკითხველი სათანადოდ დააფასებს.

გიორგი ხუბუა,

პროფესორი

სარჩევი

A. ადმინისტრაციული მეცნიერება

I. ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი.....	11
1. ადმინისტრაცია	11
a) საჯარო ადმინისტრაციის მატერიალური გაგება	12
b) საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციონალური გაგება.....	13
c) დასკვნა	14
II. ადმინისტრაციული მეცნიერება არის ინტეგრაციული მეცნიერება	15
1. ადმინისტრაციული სინამდვილე.....	15
2. ადმინისტრაციული მეცნიერება და ცალკეული დისციპლინები.....	16
3. ადმინისტრაციული მეცნიერებები?	19
III. ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევის ინტერესები და მეთოდი	21
IV. ადმინისტრაციული მეცნიერების სასწავლო დანიშნულება	23
V. ადმინისტრაციული მეცნიერება საქართველოში.....	25

**B. თანამედროვე სახელმწიფოს წარმოშობა, მისი ინსტიტუციონალური
ინფრასტრუქტურა და ლეგიტიმაცია**

I. თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ისტორიული ეტაპები	30
II. თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბება.....	50
1. ტერიტორიული სახელმწიფო	52
2. ეროვნული სახელმწიფო.....	55
3. საჯარო ხელისუფლება.....	58
a) ხელისუფლების ფუნქციები	59
b) ხელისუფლება და სამართალი	62
c) ხელისუფლება და დემოკრატია	64
4. საჯარო ადმინისტრაცია (სახელმწიფო ბიუროკრატია)	65
III. თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმაცია	72

**C. სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეფორმირების ძირითადი
ორიენტირები თანამედროვე სამყაროში**

I. დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფო	87
II. აქტიური სახელმწიფო	92

III. მოქნილი სახელმწიფო	93
1. სახელმწიფოს ნეოლიბერალური კრიტიკა.....	93
2. ახალი საჯარო მენეჯმენტი (NPM).....	94
a) ძირითადი თეზისები	95
b) პროდუქტზე ორიენტაცია.....	97
c) შიდა პროცესებზე და კლიენტზე ორიენტაცია.....	99
d) დეცენტრალიზებული პასუხისმგებლობა და ცენტრალური მართვა.....	102
e) თანამშრომელთა კვალიფიკაცია და მოტივაცია	103
f) ადმინისტრაცია, რომელიც სწავლობს.....	105
g) საზოგადოებრივ ზემოქმედებაზე ორიენტირებული ადმინისტრაცია ...	107
IV. სახელმწიფოს თანამედროვე განვითარების ტენდენციები: Governance ...	110
1. სახელმწიფოს ცვლილება.....	112
a) გლობალიზაცია და ინტერნაციონალიზაცია	113
b) კომუნიკაციური სახელმწიფო.....	116
c) პოლიტიკის რეგიონალიზაცია	121
d) დემოკრატიის ტრანსფორმაცია	124
e) სახელმწიფოს ფუნქციები უცვლელია	125
2. გამააქტიურებელი სახელმწიფო	127
a) ახალი საჯარო მენეჯმენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების კონცეფციების ინტეგრაცია	129
b) Governance	134

3. პასუხისმგებლობის განაწილება, როგორც თანამედროვე სახელმწიფოს ამოსავალი პრინციპი.....	137
a) სახელმწიფოს სახეცვლილება და პასუხისმგებლობის პრინციპი.....	137
b) სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ტიპები.....	140
c) პასუხისმგებლობითი საზოგადოების სახელმწიფო.....	143

V. ინოვაციის მენეჯმენტი თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციაში	144
1. ინოვაციის წინაპირობები.....	144
2. ინოვაციის სახეები	146
3. ინოვაციური პროცესის ეტაპები.....	148
4. ინოვაციის მენეჯმენტის ფაქტორები.....	149
a) გარე ფაქტორები.....	150
b) შიდა ფაქტორები.....	153

D. სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების ძირითადი ორიენტირები საქართველოში

I. სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმა კულტურის ასპექტში	160
II. დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი	164
1. თანამედროვე დემოკრატიის ცნების წარმოშობა და განვითარება	164
2. დემოკრატია – სახელმწიფოს სტრუქტურული პრინციპი.....	169
3. დემოკრატიის პრინციპის არსებითი ელემენტები	170

a) სახალხო სუვერენიტეტი.....	171
b) ხელისუფლების პასუხისმგებლობა.....	176
c) სამოქალაქო საზოგადოების დემოკრატიული კულტურა.....	179
III. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი.....	184
1. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მატერიალური და ფორმალური გაგება	184
2. სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებითი ელემენტები.....	186
a) ძირითადი უფლებები.....	186
b) სამართლის უზენაესობა	190
c) ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი.....	192
3. სამართლებრივი სახელმწიფოდან გამომდინარე სხვა კონსტიტუციური პრინციპები	199
a) სამართლებრივი უსაფრთხოება	199
b) სახელმწიფოს საქმიანობაში თვითნებობის აკრძალვა.....	202
c) სახელმწიფოს საქმიანობა და თანაზომიერების პრინციპი.....	203
4. დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ურთიერთმიმართება	205
IV. Good Governance.....	208
1. ცნების წარმოშობა და მისი შინაარსი.....	208
2. Good Governance-ის კრიტერიუმები.....	211
3. ცნების პრაქტიკული დანიშნულება.....	213
4. განვითარების პოლიტიკა.....	215

**E. კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია დემოკრატიულ-
სამართლებრივ სახელმწიფოში**

**I. კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია და დემოკრატიული სახელმწიფოს
პრინციპი218**

**II. კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია და სამართლებრივი სახელმწიფოს
პრინციპი220**

**III. საპარლამენტო კონტროლი და კლასიკურ-ბიუროკრატიული იერარქიის
პრინციპი222**

**IV. სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის განვითარების თანამედროვე
ტენდენციები და ბიუროკრატია224**

V. დასკვნა227

F. შეჯამება233

A. ადმინისტრაციული მეცნიერება

თავდაპირველად განვიხილავ ზოგადად საჯარო ადმინისტრაციის ბუნებას და ადმინისტრაციული მეცნიერების ფარგლებში მისი კვლევის მეთოდოლოგიურ ასპექტებს.

I. ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი

1. ადმინისტრაცია

ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანია საჯარო ადმინისტრაცია, ანუ სახელმწიფო ადმინისტრაცია.¹

ადმინისტრაცია აქვს არასახელმწიფო, კერძო სტრუქტურა-საც. ერთი შეხედვით, კერძო და საჯარო ადმინისტრაციას შორის განსხვავება კერძო და საჯარო სამართლის მეშვეობით შეიძლება იყოს მიზანშეწონილი. თუმცა, რეალობა ამ შესაძლებლობას ეჭვის ქვეშ აყენებს. სინამდვილეში სახეზე გვაქვს სახელმწიფო ადმინისტრაციული ფუნქციების, როგორც საჯარო-სამართლებრივი, ისე კერძო-სამართლებრივი ფორმით განხორციელების შესაძლებლობა. ამასთან, თანამედროვე სამყაროში მზარდია ტენდენცია, როდესაც კერძო ორგანიზაცია უშუალოდ ახორციელებს საჯარო ადმინისტრაციის ზოგიერთ ამოცანას. ამას ემატება შიდაორგანიზაციული მსგავსება და ბევრი საერთო პრობლემა თუ თემა, რომლებიც საჯარო და კერძო ადმინისტრაციებს შორის არსებობს.

¹ Bogumil, Jörg/Jann, Werner, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2005; Pittner, Günter, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007; Schuppert, Gunnar Folke, Verwaltungswissenschaft, 2000; Thieme, Werner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984; Wimmer, Norbert, Dynamische Verwaltungslehre, 2004; Wipfler, Johann, Leitfaden der Verwaltungslehre, 1979.

მიუხედავად იმისა, რომ კერძო და საჯარო ადმინისტრაციებს შორის ბევრი მსგავსებაა, მნიშვნელოვანია საჯარო ადმინისტრაციის არსებითი ელემენტების განსაზღვრა. ამაში მისი მატერიალური და ფუნქციონალური აღქმა დაგვეხმარება.

a) საჯარო ადმინისტრაციის მატერიალური გაგება

მატერიალური, ანუ ინსტიტუციონალური გაგებით, საჯარო ადმინისტრაცია არის სახელმწიფოს ის ორგანიზაციული სფერო, რომელიც არ არის საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ნაწილი და უშუალოდ არც მთავრობის იდენტიურია.²

აღნიშნულ გაგებას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი უდევს საფუძვლად. ერთი მხრივ, იგი ხაზს უსვამს საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებისგან საჯარო ადმინისტრაციის, როგორც ინსტიტუტის, დამოუკიდებლობას და, მეორე მხრივ, ის აღნიშნავს, რომ საჯარო ადმინისტრაცია ერთგვარად დამოუკიდებელია მთავრობის, როგორც პოლიტიკური ორგანოს, მიმართაც. საჯარო ადმინისტრაცია აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთ ინსტიტუციონალურ ნაწილს წარმოადგენს.

საჯარო ადმინისტრაციის, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტის, არსებითი ელემენტების განსაზღვრებისთვის, მნიშვნელოვანია მასში დასაქმებულ პირთა დამოუკიდებელი სტატუსის წარმოჩენა. საჯარო ადმინისტრაციაში დასაქმება პიროვნების კვალიფიკაციას და მის განსაკუთრებულ უნარებს ემყარება, ხოლო მისი შემდგომი დაწინაურება კარიერის პრინციპის შესაბამისად ხორციელდება.

² Thieme, Werner. Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, S. 3.

ამაში ვლინდება საჯარო ადმინისტრაციის მოხელეთა ერთგვარი პროფესიული თვითმყოფადობა.

საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში საჯარო მოხელეთა ერთგვარი თვითმყოფადობა აყალიბებს დამოუკიდებელ პროფესიულ ქცევის წესებს, რაც მყარ საფუძველს ქმნის განსხვავებული სოციალური ჯგუფის არსებობისთვის, რომელსაც საკუთარი პროფესიული ეთოსი გააჩნია. სწორედ ამ დამოუკიდებელი სოციალური ჯგუფის არსებობასა და საქმიანობაში ვლინდება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუციონალური ბუნება.

b) საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციონალური გაგება

საჯარო ადმინისტრაცია ადამიანების მეშვეობით ფუნქციონირებს. ადმინისტრაციის მეცნიერება ძირითადად საჯარო ადმინისტრაციაში დასაქმებულ ადამიანთა საქმიანობას იკვლევს. ეს საქმიანობა ზოგადად გარკვეულ მომსახურების განევაში ან გადანყვეტილების მიღებაში ვლინდება.

ადმინისტრაციული მომსახურების ფორმები სხვადასხვა სფეროში იჩენს თავს. მაგალითისთვის, საპოლიციო საქმიანობაში ეს მომსახურება უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში გამოიხატება. ელექტროენერგიით და წყლით უზრუნველყოფას კომუნალური მომსახურების სფეროში აქვს ადგილი, ხოლო საგანმანათლებლო მომსახურება განათლებისა და მეცნიერების სფეროში გვხვდება. ასეთი სახის მომსახურებები არ წარმოადგენს ადმინისტრაციის მეცნიერების კვლევის ინტერესს. მათი შესწავლით სხვა მეცნიერებებია დაკავებული.

ადმინისტრაციის მეცნიერება ძირითადად საჯარო ადმინისტრაციის გადანყვეტილებებს იკვლევს. ეს გადანყვეტილებები შეიძლება განსხვავებული ასპექტებით იყოს განხილული, იქნება ეს პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციოლოგიური თუ ფსიქოლოგიური. ადმინისტრაციის მეცნიერებისთვის ყოველი ეს ასპექტი თანაბარი მნიშვნელობის მქონეა.

ე) დასკვნა

დასკვნის სახით შეიძლება საჯარო ადმინისტრაციის ორი მნიშვნელოვანი ელემენტის გამოყოფა. უნინარეს ყოვლისა, აუცილებელია ადმინისტრაციის ინსტიტუციონალური, მისი მატერიალური გაგება. ამასთან ერთად, საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის შესასწავლად მნიშვნელოვანია იმ ფაქტორების ანალიზი, რომლებიც საჯარო-ადმინისტრაციულ გადანყვეტილებებს განაპირობებს. მოკლედ, ადმინისტრაციის მეცნიერება ორიენტირებულია საჯარო ადმინისტრაციაზე, როგორც ინსტიტუტზე და მის ფუნქციონალურ საქმიანობაზე.

II. ადმინისტრაციული მეცნიერება არის ინტეგრაციული მეცნიერება

1. ადმინისტრაციული სინამდვილე

საჯარო ადმინისტრაციის მატერიალური და ფუნქციონალური გაგება მოიცავს მთელ საჯარო ადმინისტრაციულ სინამდვილეს. იგი შეგნებულად არიდებს თავს საჯარო ადმინისტრაციის ზუსტ დეფინიციას, რადგან თითოეულ მეცნიერებას, რომელიც საჯარო ადმინისტრაციის კვლევით არის დაკავებული, იქნება ეს პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციოლოგიური თუ სხვა მეცნიერებები, საკუთარი კვლევის ინტერესებიდან გამომდინარე, განსხვავებული ელემენტების გამოყოფა შეუძლიათ საჯარო ადმინისტრაციის განსაზღვრებისთვის. ადმინისტრაციული მეცნიერებისთვის ყველა იმ მეცნიერების კვლევის ასპექტს აქვს მნიშვნელობა, რომლებიც საჯარო ადმინისტრაციის არსებით და ტიპურ კომპონენტს ეხება.

საჯარო ადმინისტრაციული სინამდვილე მოიცავს იმ ტიპურ პროცესებსა და მოვლენებს, რომლებიც ყველაზე ნათლად წარმოაჩენს ადმინისტრაციის რეალურ ცხოვრებას. ამოცანები, ორგანიზაცია, პერსონალი, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, რეფორმები – ეს ის ტიპური მოვლენებია, რომლებიც ადმინისტრაციულ რეალობას გამოხატავს. სწორედ ამ რეალობაზეა კონცენტრირებული ადმინისტრაციული მეცნიერება.³

ადმინისტრაციული მეცნიერება, როგორც საჯარო ადმინისტრაციული სინამდვილის შემსწავლელი მეცნიერება, სოციალურ მეცნიერებას წარმოადგენს. მისი კვლევის მეთოდები აღწერილობითი

³ Wimmer, Norbert, Dynamische Verwaltungslehre, 2004, S. 23 ff.

და ანალიტიკური ხასიათისაა. მათი მეშვეობით ის, საბოლოო ჯამში, განაზოგადებს ადმინისტრაციის ტიპურ მოვლენებს. მისთვის ადმინისტრაციული სამართალიც ადმინისტრაციული სინამდვილის ნაწილია, რომელიც ამ სინამდვილესთან მიზეზობრივი კავშირით უნდა აიხსნას.

2. ადმინისტრაციული მეცნიერება და ცალკეული დისციპლინები

როგორც აღინიშნა, ადმინისტრაციული სინამდვილე შეიძლება სხვადასხვა მეცნიერული დისციპლინის კვლევის ობიექტი იყოს. თითოეული მათგანი მსგავს მოვლენას განსხვავებული კუთხით უდგება. ყველა მათგანი კი მთლიანობაში ადმინისტრაციის ოპტიმალურ აღქმას უზრუნველყოფს. ადმინისტრაციული მეცნიერება წარმოადგენს ცალკეული ამ დისციპლინების ინტეგრაციას.⁴

ადმინისტრაციული მეცნიერების დისციპლინებისთვის საჯარო ადმინისტრაცია წარმოადგენს კვლევის უმთავრეს ობიექტს. მათ რიცხვს განეკუთვნება ადმინისტრაციული სამართალი, ადმინისტრაციული ფინანსები, ადმინისტრაციული ეკონომიკა, ადმინისტრაციული პოლიტოლოგია, ადმინისტრაციული სოციოლოგია, ადმინისტრაციული პოლიტიკა, ადმინისტრაციული ისტორია და ადმინისტრაციული ფსიქოლოგია.

ადმინისტრაციული სამართლის კვლევის ასპექტი მიმართულია იმ სამართლის ნორმებზე, რომელიც ადმინისტრაციის საქმიანობას აწესრიგებს. მისი მთავარი ამოცანაა ადმინისტრირების სამართლებრივი ფარგლების უზრუნველყოფა, მმართველობის ორგანიზა-

4 Püttner, Günter, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, S. 16.

ციული მოწყობისა და მისი ფუნქციონირების რეგულირება. გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმ ნორმატიული საფუძვლების ანალიზს, რომლებიც ადმინისტრაციის კანონიერ მოქმედებებს განაპირობებს.

საფინანსო მეცნიერება, კერძოდ კი, მისი განშტოება – ადმინისტრაციული ფინანსები – იკვლევს სახელმწიფოს ფინანსებს, კონკრეტულად კი მათ ხარჯვით ნაწილს. მისთვის მნიშვნელოვანია, რომ საერთო სიკეთის შექმნის დროს, იქნება ეს გზების, სკოლების, სამედიცინო დაწესებულებების მშენებლობა თუ სხვა სახელმწიფო ამოცანების განხორციელება, სახელმწიფო ფინანსების ხარჯვის ადმინისტრირება მაქსიმალური ეკონომიურობისა და დანაზოგვის პრინციპის საფუძველზე განხორციელდეს.

საწარმოს ეკონომიკურ მეცნიერებას ცალკეული საწარმოს ეკონომიკა აინტერესებს. მისი ძირითადი კვლევის ობიექტი, ტრადიციულად, კერძო საწარმოებია, რომლებიც მოგებაზე არის ორიენტირებული. ბოლო პერიოდში აღნიშნული მეცნიერება სულ უფრო დიდ ინტერესს იჩენს საჯარო ადმინისტრაციის კვლევისადმი, რაც კერძო საწარმოების ეკონომიური მუშაობის პრინციპების საჯარო ადმინისტრაციაზე გადატანის მზარდი ტენდენციით არის განპირობებული. ამის შედეგად, ჩამოყალიბდა ადმინისტრაციული ეკონომიკა, როგორც ცალკე მიმართულება კვლევის განსაკუთრებული ასპექტით. საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტიანი და ეკონომიური მუშაობისთვის ადმინისტრაციული ეკონომიკის მთავარი მიზანი არის კერძო სტრუქტურებში წარმატებულად აპრობირებული მენეჯმენტის ძირითადი ელემენტების საჯარო მმართველობაში დანერგვა. ამ ტენდენციამ კონკრეტული გამოხატულება საერთაშორისო ასპარეზზე თანამედროვე საჯარო მენეჯმენტის ცნებაში ჰპოვა (NPM).

ადმინისტრაციული მეცნიერების ერთ-ერთ ძირითადი დისციპლინა პოლიტიკური მეცნიერებაა, განსაკუთრებით კი ადმინისტრაციული პოლიტოლოგია. პოლიტიკური მეცნიერება იკვლევს პოლიტიკურ პროცესებს და ამ პროცესებში ინსტიტუტების როლს (ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური სისტემა), გავლენის ფაქტორებს, როგორებიცაა: ამომრჩეველები, პარტიები, ეკონომიკური სფერო, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები და სხვ. რაც შეეხება მის ცალკე განმტოებას, ადმინისტრაციულ პოლიტოლოგიას, იგი საჯარო ადმინისტრაციას პოლიტიკური პროცესებისა და ფაქტორების ჭრილში განიხილავს და ამით, ძირითადად, საჯარო ადმინისტრაციის ლეგიტიმაციის პრობლემატიკას უსვამს ხაზს.

ადმინისტრაციული სოციოლოგია ადმინისტრაციული მეცნიერების მნიშვნელოვანი დისციპლინაა. ადმინისტრაციული სოციოლოგიისთვის ცენტრალურ თემებს წარმოადგენს ადმინისტრაციის ორგანიზაციული საკითხების გარკვევა, განსაკუთრებით კი ორგანიზაციის ფარგლებში ისეთი პროცესების ანალიზი, როგორებიცაა დაგეგმარება, გადაწყვეტილების მიღება და მისი განხორციელება. აღნიშნულ პროცესებთან ერთად, მისი კვლევის ინტერესი საჯარო მოხელეთა, როგორც გარკვეული სოციალური ჯგუფის, შესწავლაზე არის ორიენტირებული.

ადმინისტრაციული პოლიტიკის დისციპლინას, როგორც ადმინისტრაციული მეცნიერების ნაწილს, ის ფაქტორები აინტერესებს, რომელთაც საჯარო ადმინისტრაციის ოპტიმიზაცია აქვს მიზნად დასახული. ამ თვალსაზრისით, იგი ადმინისტრაციული რეფორმის ერთგვარი საფუძველია, რომელიც ადმინისტრაციის სრულყოფის ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს. ადმინისტრაციული პოლი-

ტიკის მიერ განსაზღვრულმა რეფორმის ძირითადმა მიმართულებებმა საზოგადოებრივ მოთხოვნებს უნდა უპასუხოს და ამით აამაღლოს საზოგადოებაში საჯარო ადმინისტრაციისადმი ნდობის ხარისხი.

ადმინისტრაციის ისტორია იკვლევს ადმინისტრაციის წარმოშობისა და მისი განვითარების ასპექტებს. ისტორიულ წრილში ადმინისტრაციის ინსტიტუციონალური და ფუნქციონალური აღქმა დროის გარკვეულ მონაკვეთში მოქმედი ადმინისტრაციის ბუნების უკეთ გაგების შესაძლებლობას იძლევა.

ადმინისტრაციული ფსიქოლოგია ორგანიზაციის ფარგლებში ადამიანების ქცევას და მათი ურთიერთობის ფსიქოლოგიურ ფაქტორებს სწავლობს. მას აინტერესებს, თუ რა ზეგავლენა აქვს თავად ორგანიზაციას ადამიანის ფსიქიკაზე. შესაბამისად, პერსონალის მენეჯმენტის სფეროში მისი ძირითადი თემებია: პერსონალის პოლიტიკა, პერსონალის ხელმძღვანელობა, ბიუროკრატიის კულტურა და სხვ. ადმინისტრაციული ფსიქოლოგია განსაკუთრებულ ყურადღებას პერსონალის განვითარების საკითხს უთმობს, კონკრეტულად კი, დასაქმებულთა მოტივაციის ამაღლებას, სოციალური კომპეტენციის გამომუშავებას და თანამშრომელთა შორის კონფლიქტების დაძლევას.

3. ადმინისტრაციული მეცნიერებები?

ადმინისტრაციული მეცნიერების დისციპლინების მოკლე აღწერის შემდეგ იბადება კითხვა, ხომ არ იქნებოდა მიზანშეწონილი, უარი გვეთქვა ადმინისტრაციული მეცნიერების თვითმყოფადო-

ბაზე და ხომ არ აჯობებდა, მის ნაცვლად სხვადასხვა ადმინისტრაციულ მეცნიერებაზე გვესაუბრა?⁵

ადმინისტრაციული მეცნიერების ინტეგრაციული და, აქედან გამომდინარე, მისი დამოუკიდებელი ბუნება სწორედ იმაში ვლინდება, რომ მისთვის თანაბარი მნიშვნელობა აქვს თითოეული იმ მეცნიერების ანალიტიკურ ასპექტებს, რომელიც საჯარო ადმინისტრაციის კვლევით არის დაინტერესებული. ადმინისტრაციული მეცნიერების ფარგლებში არც ერთ მათგანს არა აქვს ჰეგემონური მდგომარეობა.

საჯარო ადმინისტრაციის მრავალმხრივი და სრულყოფილი გაგების მიზნით, ადმინისტრაციული მეცნიერება უზრუნველყოფს ერთგვარ ინტერდისციპლინურ დისკუსიას. ამისთვის იგი ირჩევს ცენტრალურ თემებს და ამ თემების ირგვლივ უზრუნველყოფს დისციპლინებს შორის დიალოგს. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს, მაგალითად, საჯარო ადმინისტრაციის "გადანყვეტილების" თემის ანალიზს. გადანყვეტილების გარეშე არ არსებობს პოლიტიკური ძალაუფლება, ეკონომიკა, ხელმძღვანელობა, ფსიქოლოგიური კომუნიკაცია. შესაბამისად, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციოლოგიური თუ ფსიქოლოგიური ასპექტების გარეშე შეუძლებელია საჯარო ადმინისტრაციის გადანყვეტილების სრულყოფილი გაგება. სხვა ცენტრალური თემები, რომლებიც, ასევე, ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში ცალკეული დისციპლინების სინთეზს უზრუნველყოფს, არის ადმინისტრაციის რეფორმები, ამოცანები, ორგანიზაცია, პერსონალი, მენეჯმენტი, ფინანსები და კონტროლი.

⁵ Langrod, Georges, Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften?, in: Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft, 1976, S. 389 ff.

III. ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევის ინტეგრაცია და მეთოდი

თითოეული მეცნიერების ამოცანაა, რომ თავისი კვლევის ინტერესები მიმართოს ისეთ არსებით თემებზე, რომლებიც მთლიანობაში მეცნიერების საგნის სისტემურ გაგებას უზრუნველყოფს. ადმინისტრაციული მეცნიერებისთვის ასეთი თემებია: საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმები, ამოცანები, ორგანიზაცია, პერსონალი, გადანაცვეტილება, მენეჯმენტი, ფინანსები და კონტროლი.⁶

ადმინისტრაციული მეცნიერების ინტეგრაციული ხასიათი უზრუნველყოფს იმას, რომ თავად ერთი თემის ფარგლებშიც იყოს შესაძლებელი სხვადასხვა მეცნიერული ხედვით პრობლემების დასმა. მაგალითად, პერსონალის თემასთან მიმართებით შეიძლება საკითხი დაისვას თანამშრომლების მოტივაციის ამაღლებაზე, რომელიც უმთავრესად ფსიქოლოგიური კვლევის ასპექტში იქნება განხილული. იმავე თემის ფარგლებში კომპიუტერის მეშვეობით შრომის ეფექტიანობის გაუმჯობესების განხილვა კვლევის ტექნოლოგიური ასპექტით იქნება მიზანშეწონილი. მართალია, დასმული პრობლემატიკის ხასიათიდან გამომდინარე, კონკრეტულ შემთხვევაში შესაძლოა, ცალკეული მეცნიერების კვლევის ასპექტი წინა პლანზე იყოს წამოწეული, მაგრამ ეს გარემოება, ზოგადად, არ გამორიცხავს, რომ ცალკეული პრობლემები სხვადასხვა მეცნიერების სინთეზში იქნეს გაგებული.

ადმინისტრაციულ მეცნიერებას დამოუკიდებელი კვლევის მეთოდი არ გააჩნია. იგი ყველა იმ სოციალური მეცნიერების მეთოდით სარგებლობს, რომლებსაც საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობა აინტერესებს. მისი პრაქტიკული ამოცანაა, დაეხმაროს საჯარო

6 Wimmer, Norbert, Dynamische Verwaltungslehre, 2004, S. 49 ff.

ადმინისტრაციას მეცნიერულად დასაბუთებული, ოპტიმალური გადანაცვეტილებების მიღებაში. შესაბამისად, ადმინისტრაციული მეცნიერების მეთოდი შეიძლება საჯარო ადმინისტრაციის ოპტიმიზაციის მეთოდებში გაიგივდეს, რომლის საფუძველს ცალკეული სოციალური მეცნიერებები ქმნიან.

IV. ადმინისტრაციული მეცნიერების სასწავლო დანიშნულება

ადმინისტრაციულ მეცნიერებას დიდი სასწავლო დანიშნულება აქვს. მან ადმინისტრაციის მომავალ მოხელეს ადმინისტრაციული სინამდვილე უნდა გააცნოს.

მართალია, ადმინისტრაციის სრულყოფილი გაცნობა პრაქტიკის გარეშე შეუძლებელია, მაგრამ მხოლოდ პრაქტიკული გამოცდილების შეძენა, თეორიული მომზადების გარეშე, არ იქნება საკმარისი კარგი ადმინისტრაციული მოხელის ჩამოსაყალიბებლად. ადმინისტრაციის მოხელემ, პირველ რიგში, მთლიანობაში უნდა აღიქვას სახელმწიფო და მისი ადმინისტრაცია, რათა უკეთ გაიგოს თავისი როლი და ფუნქცია როგორც ორგანიზაციის, ისე სახელმწიფოსა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის ფარგლებში. ადმინისტრაციული მეცნიერება სწორედ ასეთი გაგებისათვის ქმნის საუკეთესო თეორიულ საფუძველს თავისი მრავალასპექტიანი კვლევის მეთოდებით.

ადმინისტრაციული სინამდვილე დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ნაწილია, ამიტომ ადმინისტრაციული სინამდვილის გაცნობა, პირველ რიგში, დემოკრატიული და სამართლებრივი პრინციპების გააზრებას და იმის გაცნობიერებას უკავშირდება, რომ ადმინისტრაციული მოხელის ყოველი პროფესიული ქმედება აღნიშნულ პრინციპებზეა ორიენტირებული.

ადმინისტრაციული მეცნიერების სასწავლო დანიშნულება არის, რომ ადმინისტრაციის მომავალმა მოხელემ შეისწავლოს საჯარო ადმინისტრაციის ყველა ის მნიშვნელოვანი ელემენტი, რომლებიც

დასახული ამოცანების გუნდური პრინციპით, ეფექტიანად, ეკონომიურად გადანყვეტას და რესურსების ოპტიმალურად გამოყენებას შეუწყობს ხელს.

იმდენად, რამდენადაც ადმინისტრაციის მოხელე უშუალოდ იღებს გადანყვეტილებას ან გადანყვეტილების პროცესშია ჩართული, მან ადმინისტრაცია უნდა აღიქვას, როგორც გადანყვეტილების მიმღები სისტემა. მიღებული გადანყვეტილება, სამართლის ნორმების შესაბამისობასთან ერთად, უნდა ასახავდეს ეკონომიური ადმინისტრირებისა და ეფექტიანი მუშაობის სტილს.

ადმინისტრაციის მომავალ მოხელეთა აკადემიურ მომზადებაში ადმინისტრაციული მეცნიერება ადმინისტრაციული სამართლის ჰეგემონიურ როლს გამოირიცხავს. სოციალურ მეცნიერებათა ინტეგრაციით იგი იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ ადმინისტრაცია აღქმულ იქნას მნიშვნელოვან სოციალურ ამოცანათა შემსრულებლად, რომელზეც მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული მომავალი საზოგადოებრივი განვითარება. ასეთი ცნობიერების გარეშე შეუძლებელია საზოგადოებრივი გამოწვევების ადეკვატურად საჯარო ადმინისტრაციაში მუშაობა და რეფორმების განხორციელება. ადმინისტრაციული მეცნიერების სასწავლო დანიშნულება არის, ერთი მხრივ, აღნიშნული ცნობიერების ჩამოყალიბება და, მეორე მხრივ, კარგი მართვისთვის მეცნიერულად დასაბუთებული წინადადებების შემუშავება.

V. ადმინისტრაციული მეცნიერება საქართველოში

ადმინისტრაციული მეცნიერება საქართველოში არ არსებობს. ცალკეული მეცნიერება, რომელიც საჯარო ადმინისტრაციას სწავლობს, კვლევის ობიექტად ადმინისტრაციის საქმიანობის ერთ კონკრეტულ სფეროს ირჩევს. მათ შორის განსაკუთრებული ადგილი ადმინისტრაციულ სამართალს უჭირავს, რომელიც, ძირითადად ადმინისტრაციული საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირებით არის დაკავებული. ცალკეულ დისციპლინათა ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში ინტეგრირება, რომელიც ადმინისტრაციული სინამდვილის მრავალასპექტიან აღქმას უზრუნველყოფს, დღემდე არ ხორციელდება.

ადმინისტრაციული სამართლის ჰეგემონიური როლი შეუძლებელს ხდის ადმინისტრაციის სრულყოფილ კვლევას. ადმინისტრაციული სინამდვილის დახასიათებისთვის მხოლოდ ნორმატიული ასპექტის გამოყოფა (ადმინისტრაციული საქმისწარმოების რეგულირება თუ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა, ან სხვა ფორმა) არის ვიწრო და ცალმხრივი მიდგომა.

ასეთი მიდგომა აფერხებს საქართველოში ადმინისტრაციის რეფორმირების ყოვლისმომცველ ანალიზს. მხოლოდ ადმინისტრაციის სამართლებრივ ჩარჩოზე ორიენტაცია ართულებს, ასევე, ადმინისტრაციული საქმიანობის მრავალგანზომილებიან საერთაშორისო შედარებით კვლევას, რაც, თავისთავად, ასუსტებს ქართული საჯარო ადმინისტრაციის საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობას.

განსაკუთრებით დღეს, როდესაც საქართველოში საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, აუცილებ-

ბელია ადმინისტრაციული მეცნიერების ჩამოყალიბება და განვითარება. მისი მეთოდოლოგიური პოტენციალი, რომელიც ადმინისტრაციის რეფორმირების ასპექტსაც მოიცავს, შესაძლებელს ხდის საჯარო ადმინისტრაციის სტრატეგიული განვითარების მეცნიერულად დასაბუთებას.

საქართველოში ადმინისტრაციული მეცნიერების ჩამოყალიბების საქმეში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მისი სასწავლო დანიშნულება. წინა თავში ხაზი გაესვა მის მთავარ ელემენტებს, აქ კი მათი საქართველოში განხორციელების კონკრეტულ ფორმებზე კეთდება აქცენტი. ადმინისტრაციული მეცნიერების სწავლებამ საქართველოში უნდა უზრუნველყოს, პირველ რიგში, ადმინისტრაციის მომავალი მოხელეების დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პათოსით აღზრდა. აღნიშნული დარგის სასწავლო პროგრამა უნდა იყოს პრაქტიკაზე ორიენტირებული და მოიცავს საჯარო ადმინისტრაციის ყველა ძირითადი სფერო, იქნება ეს განათლების, გარემოს დაცვის, ფინანსების, თუ სხვა. მარტო იურიდიული განათლებით შეზღუდვა გაუმართლებელია.

ადმინისტრაციულ მეცნიერებას, მომავალი საჯარო მოხელეების განათლებასთან ერთად, უკვე დასაქმებული ადმინისტრაციის მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლების ფუნქციაც აკისრია. ამ თვალსაზრისით, დიდ მნიშვნელობას იძენს საჯარო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი პირების მომზადება, რადგან მათ ისეთი პრაქტიკული უნარები უნდა გამოიმუშაონ, რომლებიც საჯარო ადმინისტრაციის ინოვაციური და ეფექტიანი მუშაობისთვის აუცილებელი წინაპირობაა.

ადმინისტრაციის სფეროში ცოდნის გაღრმავება და ამით ადმინისტრაციის მუშაობის ეფექტურობის ამაღლება ნიშნავს, ასევე, სხვა ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის შესწავლასა და გაზიარებას. ადმინისტრაციულმა მეცნიერებამ სწორედ ეს თეორიული ცოდნა უნდა უზრუნველყოს სხვა ქვეყნების ადმინისტრაციის მუშაობის ანალიზით. ეს, თავისთავად, ხელს შეუწყობს საქართველოს განვითარებულ ქვეყნებთან როგორც სამეცნიერო, ისე პრაქტიკულ სფეროში თანამშრომლობის გაღრმავებას.

საქართველოს ევროსტრუქტურებში ინტეგრაციის ნებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციის რეფორმირებისთვის აუცილებელია განსაკუთრებით კლასიკურ-ევროპული ადმინისტრაციული ოჯახის შესწავლა. ამ მიზნით შედარებითი ანალიზის საფუძველზე უნდა განხორციელდეს განვითარებული ევროპული ქვეყნების ადმინისტრაციული საქმიანობის ანალიზი, რათა საქართველოში ადმინისტრაციის ევროპეიზაცია შესაძლებელი გახდეს. სწორედ ამ სახის ანალიზსაც ითვალისწინებს ადმინისტრაციული მეცნიერების მრავალგანზომილებიანი მიდგომა.

საბოლოო ჯამში, ადმინისტრაციულ მეცნიერებას საქართველოში შეუძლია დიდი დახმარება გაუწიოს ქართულ სახელმწიფოს, როგორც ადმინისტრაციული მართვის დახვეწის, ისე დროის მოთხოვნებთან შესაბამისი საჯარო ადმინისტრაციის განვითარების სტრატეგიის შემუშავებაში.

წინამდებარე მონოგრაფიის მთავარი მიზანი არის საქართველოში შექმნას ადმინისტრაციული მეცნიერების განვითარებისთვის აუცილებელი თეორიული საფუძვლები. წიგნი ხუთი თავისგან შედგება: ადმინისტრაციული მეცნიერების მოკლე აღწერის შემდეგ

(I თავი), წიგნის მეორე თავი დაეთმოთ თანამედროვე სახელმწიფოს წარმოშობას, მისი ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებასა და თანამედროვე სახელმწიფოს ლეგიტიმაციის პრობლემას. მესამე თავში განხილული იქნება სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის თანამედროვე განვითარების ტენდენციები, ძირითადად, კლასიკურ-ევროპული ადმინისტრაციული ქვეყნების ფარგლებში. წიგნის მეოთხე თავი მიეძღვნება ქართული სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის ტრანსფორმაციის ძირითადი ორიენტირების განსაზღვრას. წიგნის ბოლო, მეხუთე თავში აღწერილი იქნება კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის მოდელი დემოკრატიულ-სამართლებრივ სახელმწიფოში და მისი დანერგვის პერსპექტივები საქართველოში.

B. თანამედროვე სახელმწიფოს წარმოშობა, მისი ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურა და ლეგიტიმაცია

ადმინისტრაციული მეცნიერების მრავალასპექტიანი კვლევის მეთოდი შესაძლებელს ხდის გაფართოებული ანალიტიკური თვალსაწიერით, კომპლექსურ ჭრილში აღვიქვათ საჯარო ადმინისტრაცია. მისი წარმოშობა თანამედროვე სახელმწიფოს ისტორიულ ჩამოყალიბებას უკავშირდება. ამიტომ, მისი ბუნების უკეთ გაგება იმ ისტორიული ფაქტორების გაცნობით იქნება შესაძლებელი, რომლებმაც განაპირობეს თანამედროვე სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის წარმოშობა.

თანამედროვე სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის ჩამოყალიბების ისტორიული ეტაპების კვლევის თვალსაზრისით, ადმინისტრაციული მეცნიერება გარკვეული თვალსაზრისით იკვეთება მომიჯნავე დისციპლინასთან, სახელმწიფო მეცნიერებასთან.⁷ სახელმწიფო მეცნიერება, ძირითადად, ისტორიული, ფილოსოფიური, იურიდიული, ეკონომიკური, პოლიტიკური მეცნიერებების ანალიტიკური პერსპექტივიდან იკვლევს სახელმწიფოს. ადმინისტრაციული მეცნიერების მსგავსად, ისიც, სხვადასხვა მეცნიერული დისციპლინის ინტეგრირებით სწავლობს საკუთარი კვლევის ობიექტს. თანამედროვე სახელმწიფოს ისტორიული განვითარებისა და მისი კონსტიტუციური საფუძვლების თეორიულ ანალიზთან ერთად, მისთვის მნიშვნელოვანია თავად სახელმწიფო რეალობის ანალიზი, ანუ ის, თუ სამართლებრივი ნორმების მიღმა, სინამდვილეში როგორ მუშაობს სახელმწიფო სტრუქტურები.

7 Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim (Hrsg.), Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, 1990; Schuppert, Gunnar Folke, Staatswissenschaft, 2003.

ადმინისტრაციული მეცნიერებისა და სახელმწიფო მეცნიერების თვალთახედვით დანახული თანამედროვე სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის ისტორიული განვითარების პროცესი სრულყოფილ წარმოდგენას შეგვიქმნის თანამედროვე სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი ინსტიტუტების ბუნებასა და მათი ლეგიტიმაციის საფუძვლებზე. იგულისხმება თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოები, რომელთა ინსტიტუციონალური ჩამოყალიბება უმთავრესად, ხელისუფლების დეპერსონიფიკაციის ისტორიულ პროცესს უკავშირდება. ამის მიხედვით, ხელისუფლება არა კონკრეტული ხელისუფლის ძალაუფლებაში გამოიხატება, არამედ სახელმწიფოს ინსტიტუციონალურ ბუნებაში.

I. თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ისტორიული ეტაპები

მოცემულ თავში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა კონტინენტურ ევროპაში თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ისტორიულ ეტაპებს. მოკლედ იქნება, ასევე, ნაჩვენები ისტორიულად განპირობებული ანგლოსაქსური სახელმწიფოებრივი ცნობიერების თავისებურება.

შუა საუკუნეების კონტინენტური ევროპა ჯერ კიდევ არ იცნობდა თანამედროვე სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელ ისეთ აუცილებელ ელემენტებს, როგორებიცაა: ხელისუფლების მონოპოლია, სუვერენიტეტი, ორგანიზებული ადმინისტრაცია და სხვ. აღნიშნულ პერიოდში გაბატონებული ფეოდალური წეს-წყობილება ხასიათდებოდა, ძირითადად, პიროვნული დამოკიდებულებებით და არა ინსტიტუციონალური სტრუქტურების არსებობით. სახეზე იყო ურ-

თიერთგადაჯახებული, ნდობისა და ხელშეკრულებების გარკვეული იერარქიული სისტემა.⁸ აღნიშნული ურთიერთობის ძირითადი სუბიექტები იყვნენ ფეოდალები და მათი ქვეშევრდომები. ფეოდალები უზრუნველყოფდნენ თავიანთი ქვეშევრდომების დაცვას, ხოლო ქვეშევრდომები მათთვის ენეოდნენ მომსახურებას. იერარქიის სათავეში იდგა მეფე, რომელიც, თავის მხრივ, ფეოდალების ერთგულებაზე იყო დამოკიდებული.

შუა საუკუნეების კონტინენტური ევროპის ფეოდალური წეს-წყობილების პერიოდში არ არსებობდა განსაზღვრული ტერიტორიის ფარგლებში ხელისუფლების კონცენტრაციის წინაპირობა, არ არსებობდა ისეთი ინსტანცია, რომელსაც გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება და მათი განხორციელების შესაძლებლობა ექნებოდა. ძალაუფლება იყო გადანაწილებული. მართალია, მეფე იერარქიის უმაღლეს საფეხურზე იდგა, მაგრამ იგი არ იყო აღჭურვილი სუვერენული უფლებამოსილებებით, სინამდვილეში ძალაუფლებას მისი ვასალები ინაწილებდნენ.

ასეთ პირობებში, როდესაც არ არსებობდა ხელისუფლების ფორმალური ინსტიტუციონალიზაცია და ყველაფერი პირად ურთიერთობებზე იყო დამოკიდებული, გარდაუვალი იყო ფეოდალების თვითნებობა და ურთიერთქიშპი. ეს ფაქტი, თავის მხრივ, ხელს უშლიდა საზოგადოების ინტეგრაციისა და სტაბილურობის, ძალაუფლების კოორდინაციისა და ეფექტიანი ინსტიტუტების ჩამოყალიბების პროცესს, რაც მთლიანობაში ფეოდალური წესწყობილების შიგნიდან თანმიმდევრულ ეროზიას იწვევდა.

ფეოდალური სტრუქტურების შიდა რღვევას დაემატა სხვა გარე-შე ფაქტორებიც. მოსახლეობის ზრდის შედეგად ჩამოყალიბება

⁸ Reinhard, Wolfgang, *Geschichte der Staatsgewalt*, 1999, S. 133 ff.

დაიწყო ახალი ტიპის ქალაქებმა, რომლებიც თავისუფლები იყვნენ ფეოდალური დამოკიდებულებებისგან. ქალაქში გაქცევა ნიშნავდა თავისუფლების მოპოვებას. ქალაქები წარმოადგენდა თავისუფალი და თანასწორი ადამიანების ერთგვარ ამხანაგობებს, რომელთაც მეფისგან ჰქონდათ სპეციალური უფლებები მინიჭებული. ეს გარემოება კარგ ნიადაგს ქმნიდა ქალაქებში თვითმმართველობის გარკვეული ელემენტების აღმოცენებისთვის. აღნიშნული ისტორიული განვითარებით ევროპაში თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების წინა ეტაპი დაწყო, რომელიც მე-18 საუკუნემდე გაგრძელდა.

...

თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების წინა ეტაპი ფეოდალური წეს-წყობილებისგან ორი ძირითადი ნიშნით გამოირჩევა. პირველი - ეს არის გარკვეული კორპორაციული, ორგანიზაციული ხასიათის საზოგადოებრივი გაერთიანებების წარმოქმნა, რომელთაც საკუთარი წარმომადგენლობითი ორგანო ჰქონდათ და მეორე - ეს არის ხელისუფლების ინსტიტუციონალიზაცია.

აღნიშნულ პერიოდში პიროვნული ურთიერთობების ადგილს თანმიმდევრულად იკავებდა ორგანიზებული გაერთიანებები და კორპორაციები, რომლებიც უკვე სახელისუფლო სტრუქტურების ბაზისს წარმოადგენდნენ.⁹ სავაჭრო და სხვა სახის ურთიერთობების გაფართოების შედეგად ტერიტორიის დიდ მონაკვეთში აუცილებელი გახდა ხელისუფლების ერთგვარი ერთობის უზრუნველყოფა. ამ გარემოებით იყო განპირობებული სამეფო ადმინისტრაციის ჩამოყალიბების პროცესის დაწყებაც. ძალაუფლების ამგვარი კონსოლიდაცია ფინანსურ მოთხოვნებს ზრდიდა. ფინანსების წყაროს კი

⁹ Coleman, James. Grundlagen der Sozialtheorie, Band 2: Körperschaften und die moderne Gesellschaft, 1995, S. 219.

გადასახადები წარმოდგენდა. ცალკეული ქალაქისა თუ ძლიერი სოციალური ფენის წარმომადგელობითი ორგანოების წარმოქმნა სწორედ გადასახადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას უკავშირდებოდა. გადასახადები წარმოდგენდა ამ პერიოდის შიდა დაპირისპირების მთავარ მიზეზს, რასაც მოგვიანებით მრავალ ევროპულ სახელმწიფოში აბსოლუტური მონარქიების დამხობა, ხოლო ზოგიერთ სახელმწიფოში, განსაკუთრებით კი ინგლისში, ხელისუფლების დანაწილება მოჰყვა შედეგად.

თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების წინა ეტაპზე მეორე მნიშვნელოვანი მოვლენა იყო, ასევე, ის, რომ პერსონიფიცირებული სახელისუფლო ურთიერთობების ნაცვლად, თანმიმდევრულად ყალიბდებოდა ფორმალურ ორგანიზაციებზე დამყარებული სახელისუფლო სტრუქტურები. სახელმწიფო ხელისუფლების ინსტიტუციონალიზაციისა და რაციონალიზაციის მნიშვნელოვანი წინაპირობა იყო მე-13 საუკუნიდან მე-16 საუკუნემდე ევროპაში რომაული სამართლის რეცეფცია. რომის რესპუბლიკიდან მომდინარეობდა პოლიტიკური ხელისუფლების აბსტრაქტულობისა და დეპერსონიფიცირებულობის იდეა. ამ იდეის გათავისებით ევროპაში ხელისუფლების ინსტიტუციონალიზება დაიწყო, ხელისუფალნი კი, სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის, წარმომადგენლები მოიაზრებოდნენ.

მიუხედავად გარკვეული პროგრესისა, შუა საუკუნეების ბოლო პერიოდის ევროპულ სახელმწიფოებს, მთლიანობაში, ახასიათებდა ხელისუფლების დაქსაქსულობა და შიდა დაპირისპირებები, რაც საზოგადოებაში მშვიდობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფას უშლიდა ხელს. მე-14 საუკუნიდან მე-17 საუკუნემდე წარმოებულმა ომებმა ნათელყო, თუ როგორი უსუსური იყო ამ პერიოდის სახელმწიფო თავისი ამოცანების შესასრულებლად. ოცდაათწლიანი

ომის შედეგად კი თვალსაჩინო გახდა, რომ არსებული პრობლემების მოსაგვარებლად სახელმწიფო ხელისუფლების კონცენტრაცია იყო საჭირო. ამ პროცესს ინგლისში პარლამენტის გაძლიერება და საპარლამენტო რესპუბლიკის ჩამოყალიბება მოჰყვა, ხოლო კონტინენტური ევროპის ცენტრალურ ნაწილში ხელისუფლების ცენტრალიზაცია და აბსოლუტური სახელმწიფოს შექმნა.

...

კონტინენტურ ევროპაში აბსოლუტურმა სახელმწიფომ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითადი ელემენტების ჩამოყალიბების საქმეში. ზოგადად, აბსოლუტიზმის ეპოქისათვის დამახასიათებელი იყო მონარქის ხელში ძალაუფლების კონცენტრაციისა და ცენტრალიზაციის პროცესი.¹⁰ ცალკეული ძლიერი ფენის ძალაუფლება საგრძნობლად შეიზღუდა. აღნიშნული ეპოქის საუკეთესო მაგალითი იყო ლუდვიგ XIV — ის მონარქია საფრანგეთში, როდესაც გენერალურმა საბჭოებმა (ძლიერი ფენების გაერთიანება) თავისი არსებობა შეწყვიტეს და მეფე გახდა ერთადერთი ხელისუფალი. ეს პროცესი სუვერენიტეტის ცნებაში გამოხატა იმჟამინდელმა ფრანგმა თეორეტიკოსმა ბოდენმა. მართალია, მან სუვერენიტეტი კონკრეტული ხელისუფლის ძალაუფლებასთან და არა სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის, ძლიერებასთან გააიგივა, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, მისმა ნააზრევმა ნათლად წარმოაჩინა ფეოდალური ხელისუფლების დუალიზმის სუსტი მხარეები.

აბსოლუტური მონარქის ხელში ძალაუფლების კონცენტრაცია, ხელისუფლებისათვის ბრძოლის ხანგრძლივ პროცესთან ერთად, სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორებითაც იყო განპირობებული. რელი-

10 Hinrichs, Ernst (Hrsg.), Absolutismus, 1986.

გიურმა ომებმა თვალსაჩინო გახადა მესამე, ნეიტრალური ძალის არსებობის აუცილებლობა, რომელიც დაპირისპირებულ მხარეებს შორის მშვიდობასა და უსაფრთხოებას უზრუნველყოფდა. ამასთან, თავად ომების წარმოების ახალმა ტექნოლოგიებმა უდიდესი ფინანსური რესურსები მოითხოვა, რის მოპოვებაც ცენტრალური ადმინისტრაციული აპარატის მეშვეობით უფრო ეფექტიანი იქნებოდა. ყოველივე ამას დამატა ვაჭრობის გაფართოების ტენდენცია, რაც ერთიან რეგულირებას, ერთიანი ფულის მომოქცევასა და უნიფიცირებულ საგადასახადო სისტემას ითხოვდა.

აბსოლუტური სახელმწიფოს წარმოქმნით თანამედროვე სახელმწიფოს მნიშვნელოვან ელემენტებს ჩაეყარა საფუძველი: პირველ რიგში, აღნიშვნის ღირსია ხელისუფლების მონოპოლიის ფაქტი და მასთან დაკავშირებული სუვერენიტეტის იდეის შემდგომი განვითარება, რომლის მიხედვით საზოგადოებაში სახელმწიფო უნდა გამხდარიყო ერთადერთი ძლევამოსილი ინსტანცია. ხელისუფლების კონცენტრაციამ ცენტრალური ადმინისტრაციული შტაბის, ბიუროკრატიის შექმნა განაპირობა, რომლის საფუძველზე თანმიმდევრულად დიდი სამთავრობო და ადმინისტრაციული სტრუქტურების ჩამოყალიბება დაიწყო. ამასთან ერთად, ვითარდებოდა მოსამართლეთა კორპუსი, რომელთაც სადავო სამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით გადანაცვეტილების მიღების უფლებამოსილება ჰქონდათ. ეკონომიკური პროცესების მართვის თვალსაზრისით, აბსოლუტიზმის ეპოქაში სახელმწიფოს როლიც გაიზარდა. თავად სახელმწიფოს ხელისუფლება უკვე კონკრეტული ტერიტორიის ფარგლებში ვრცელდებოდა. პროვინციების, ქალაქების თვითმყოფადობა ცენტრალური სახელმწიფოს კონტროლს დაექვემდებარა. ტერიტორიული სახელმწიფოების შექმნით წარმოიქმნა სახელმწიფოთა საერთაშორისო ურთიერთობის სისტემა,

რომელიც, მართალია, ჯერ კიდევ არ იცნობდა საერთაშორისო ურთიერთობის ნორმებსა და ინსტიტუტებს, მაგრამ ემყარებოდა უცხო სახელმწიფოში ჩაურევლობის, მისი დამოუკიდებლობისა და სუვერენულობის იდეას. ეს პრინციპები იმჟამინდელი საგარეო პოლიტიკის ქვაკუთხედს წარმოადგენდა, რომლებიც სისტემურად გროციუსის მიერ მე-17 საუკუნის დასაწყისში იქნა თეორიულად ფორმულირებული. მე-19 საუკუნის ბოლოსთვის საერთაშორისო სამართალში განმტკიცებით კი, მათ, თეორიულთან ერთად, უკვე პრაქტიკული მნიშვნელობაც შეიძინეს.

ევროპის ქვეყნებში დროის სხვადასხვა ინტეგრალში არსებობდა აბსოლუტური მონარქია. ინგლისში, შვედეთსა და პოლონეთში მან მხოლოდ დროის მცირე მონაკვეთში მოიკიდა ფეხი, მაშინ, როდესაც საფრანგეთში იგი თითქმის ორ საუკუნეზე მეტ ხანს გაგრძელდა. გენერალური საბჭოების დათხოვნით საფრანგეთში მან უკიდურესი ფორმა მიიღო, რითაც მონარქებმა საკუთარი ხელისუფლების ლეგიტიმურობა დააყენეს საფრთხის ქვეშ.

მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე სახელმწიფოს ნიშნების ჩამოყალიბების გზაზე აბსოლუტური სახელმწიფოს წარმომბოძა მნიშვნელოვანწილად წინგადადგმული ნაბიჯი იყო, აღნიშნული პერიოდის პოლიტიკური ცხოვრება გამოირჩეოდა ხელისუფალთა თვითნებობით, კორუფციითა და უკონტროლობით. საჯარო სამსახურში მოღვაწეობა, ძირითადად, პირადი კეთილდღეობის უზრუნველყოფისაკენ იყო მიმართული. თავად მონარქის აბსოლუტური ძალაუფლება ტრადიციული ლეგიტიმაციის საფუძვლებიდან გამომდინარე მართლდებოდა, რომლის მიხედვით, მისი სახელისუფლებო უფლებამოსილებანი ღვთის ნების გამოხატულებას წარმოადგენდა.

თუმცა, თავად აბსოლუტიზმის პერიოდში ტრადიციული ლეგიტიმაციის საფუძვლები კრიტიკის ქვეშ მოექცა. პოპსმა ხელისუფლების არსებობა ბუნებითი სამართლის დოქტრინით და ინდივიდუალისტური არგუმენტაციის მეშვეობით გაამართლა. მისი აზრით, სახელმწიფოსა და მისი ხელისუფლების არსებობა ადამიანის გონებით, რაციონალური კრიტერიუმებით უნდა გამართლებულიყო. ამ კონცეფციით იგი მსოფლმხედველობრივად განმანათლებლებს ენათესავებოდა, რომლებმაც თავიანთი იდეები სრულყოფილად მე-18 საუკუნეში გამოხატეს. განმანათლებლობის მთავარი დანიშნულება იყო, არსებული პოლიტიკური სისტემების ზეზუნებრივი დასაბუთების კრიტიკა, ანუ, ხელისუფლების ტრადიციული ლეგიტიმაციის საფუძველზე გამართლების უარყოფა. ეს დოქტრინა განსაკუთრებით ხაზს უსვამდა ადამიანის ბუნებრივ შესაძლებლობებს, პიროვნების გონების უნარს და აღნიშნავდა, რომ ინდივიდი თვითონ უნდა ყოფილიყო თავისი ბედის განმსაზღვრელი. შესაბამისად, თვითრეალიზაციისათვის ინდივიდს მეტი გამბედაობა და საკუთარ ძალებში რწმენა უნდა გამოეჩინა.

განმანათლებლების იდეებმა უდიდესი როლი ითამაშა თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების თვალსაზრისით, კერძოდ, მათ შექმნეს ლიბერალური სახელმწიფოს განვითარებისათვის საუკეთესო თეორიული წინაპირობები.

...

ტრადიციული ლეგიტიმაციის კრიტიკასთან ერთად, განმანათლებლობის მთავარი მიზანი იყო მონარქის განუსაზღვრელი ძალაუფლების შეზღუდვა და ხელისუფლების ხალხის ნებისადმი დაქვემდებარება. ამ პერიოდში იწყებს ლიბერალური სახელმწიფოს

კონცეფცია თეორიულ ჩამოყალიბებასა და პრაქტიკულ განხორციელებას, რომელიც თამამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოების ქვაკუთხედს წარმოადგენს.

ამ პერიოდის ლიბერალური სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი თეორეტიკოსების ნააზრევი განსხვავდება ერთმანეთისგან იმისდა მიხედვით, თუ რომელი ქვეყნის რეალური პოლიტიკური სისტემის აღწერას წარმოადგენენ ისინი. ლოკის თეორია მნიშვნელოვანწილად ინგლისის პოლიტიკური სისტემით იყო განპირობებული, მაშინ როდესაც, რუსოს სახალხო სუვერენიტეტის იდეები ფრანგული რეალობით იყო ნაკარნახევი, რომელთაც საფრანგეთის რევოლუციას თეორიული წინაპირობები შეუქმნეს. ორივე მათგანისთვის საერთო ის იყო, რომ სახელმწიფო თავისუფალი, თვითგამორკვევის უფლების მქონე მოქალაქეების ნების შესაბამისად უნდა არსებულიყო და ამიტომ იგი საზოგადოებრივი ხელშეკრულების იდეას უნდა დაფუძნებოდა.

ჰობსის საზოგადოებრივი ხელშეკრულების თეორიისაგან განსხვავებით, რომელიც პიროვნების ეგოისტური, პირადი ინტერესებიდან გამომდინარე, ამართლებდა სხვებთან თანაარსებობის და, შესაბამისად, საზოგადოებრივი ხელშეკრულების აუცილებლობას, ლოკის და რუსოს საზოგადოებრივი ხელშეკრულების თეორიები მოქალაქის საზოგადოებრივი თვითშეგნების იდეას ემყარებოდა.

მოქალაქის აღნიშნული გაგება იმ პერიოდში განსაკუთრებული სოციალური ფენის წარმოშობის ფაქტს უკავშირდებოდა. გვიანი შუა საუკუნეების თავისუფალ ქალაქებში თავისუფალმა მოქალაქეებმა - ვაჭრებმა და მცირე მენარმეებმა - ეკონომიკური ურთიერთობების გაფართოების გზით სულ უფრო მეტი ეკონომიკური და-

ლაუფლება მოიპოვეს და ამით დამოუკიდებელი სოციალური ფენის შექმნას ჩაუყარეს საფუძველი. ეს სოციალური ფენა საზოგადოებრივი ხელშეკრულების თეორეტიკოსთათვის ახალი სამოქალაქო საზოგადოების საფუძველს წარადგენდა. მათ ეკონომიკური კატეგორიის მოქალაქის ცნებას (Bourgeois), რომელიც კონკრეტულ სოციალურ ფენას წარმოადგენდა, დაუპირისპირეს განზოგადებული, სახელმწიფოებრივი მოქალაქის ცნება (Citoyen), რომელიც ყველასთვის თანაბარი, ბუნებით მინიჭებული უფლებებით ისარგებლებდა. სწორედ ასეთი თავისუფალი მოქალაქეების გაერთიანება უნდა გამხდარიყო სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო.¹¹

ლიბერალური სახელმწიფოს კონცეფციის იმჟამინდელი მიმდევრებისთვის ამოსავალი პრინციპი იყო თავისუფალი, ბუნებითი უფლებების მქონე ინდივიდის არსებობა, რომლის დაცვა სახელმწიფო ხელისუფლების უმთავრესი ამოცანა იქნებოდა. გასარკვევი მხოლოდ ის იყო, თუ როგორ შეიძლებოდა ცალკეული იზოლირებული ინდივიდის ნებისგან საერთო, სახალხო ნების ჩამოყალიბება. რუსოს თვალსაზრისით, უნდა უზრუნველყოფილიყო ხელისუფალთა და ხელისუფლების წყაროს რეალური იდენტურობა (უშუალოდემოკრატია), საერთო ნებას კი ყოველთვის უნდა ჰქონოდა უპირატესი მნიშვნელობა. ლოკისთვის მნიშვნელოვანი იყო ხალხსა და ხალხის წარმომადგენლობას შორის დიფერენცია (წარმომადგენლობითი დემოკრატია).

კონტინენტურ ევროპაში ლიბერალური სახელმწიფოს კონცეფცია საფრანგეთის რევოლუციის (1789) შემდეგ იწყებს პრაქტიკაში თანმიმდევრულად განხორციელებას, თუმცა გარკვეული დაბრკოლებებით. მისი ძირითადი ელემენტების ჩამოყალიბება კი, მე-

¹¹ Benz, Arthur, Der moderne Staat, 2001. S. 22.

19 საუკუნეს უკავშირდება: მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო კონსტიტუციების შექმნა, რომელთაც ხელისუფლების უფლებამოსილებანი უნდა დაერეგულირებინათ და ადამიანის ძირითადი, ბუნებითი უფლებები განემტკიცებინათ. ხელისუფლების განხორციელების ფარგლები ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების ხელშეუვალობით განისაზღვრა. ხელისუფლების დანაწილებასაც, პირველ რიგში, სახელმწიფო ძალმომრეობისგან პიროვნების თავდაცვის მექანიზმების უზრუნველყოფის ფუნქცია დაეკისრა. სახელმწიფო ხელისუფლების ლეგიტიმაცია ხალხის ნებაზე გახდა დამოკიდებული და მონარქის სუვერენულობა სახალხო სუვერენიტეტის ცნებამ შეცვალა. სახელმწიფო საქმიანობის ფორმალურ საფუძველს უკვე სამართალი წარმოადგენდა, რომელსაც საკანონმდებლო ორგანო იღებდა. შესაბამისად, სამართალი ხალხის ნების გამომხატველად იქცა. პერსონიფიცირებული ხელისუფლების ადგილს მყარად იკავებდა დეპერსონიფიცირებული საჯარო მოსამსახურის იდეა, რომელიც კანონის საფუძველზე იმოქმედებდა.

აღნიშნულ პერიოდს უკავშირდება, ასევე ეროვნული სახელმწიფოს იდეის პრაქტიკაში განხორციელება. ტრადიციული ლეგიტიმაციის საფუძვლების გაქრობამ და ფართო საზოგადოებრივი ფენების თვითგამორკვევის პროცესმა ახალი ტერიტორიული სახელმწიფოები ჯეზინტეგრაციის საფრთხის წინაშე დააყენა. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებულად მწვავე იყო სიტუაცია გერმანიისა და იტალიის ტერიტორიის ფარგლებში. ასეთ ვითარებაში ნაციონალიზმი იქცა ინტეგრაციულ იდეად, რომელსაც შეეძლო, ერთი მხრივ, ადამიანების კონსოლიდაცია და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოში პოლიტიკური ძალაუფლების კონცენტრაციის გამართლება.

აქედან გამომდინარე, ერის ცნებამ მე-18 და, განსაკუთრებით, მე-19 საუკუნეში პოლიტიკური მნიშვნელობა შეიძინა. ერი წარმოადგენდა მოქალაქეთა საზოგადოებას, რომელიც საერთო პოლიტიკური გადაწყვეტილებით თვითონვე განსაზღვრავდა საკუთარ ბედს. მოქალაქე გახდა ეროვნული სახელმწიფოს წარმომადგენელი არა თავისი წარმომავლობის მეშვეობით, არამედ თავისი მოქალაქეობრივი უფლებებისა (მაგ. არჩევნებში მონაწილეობა) და მოვალეობების (მაგ. გადასახადების გადახდა, სამხედრო სამსახური) წყალობით.

ეროვნული სახელმწიფოს იდეა შესაძლებელს ხდიდა საზოგადოების ფართო მასების ინტეგრაციას. ამ პროცესს ხელს უწყობდა საზოგადოების წევრთა ერთიანი ენობრივი და რელიგიური კავშირი. შიდა ინტეგრაციულ პროცესთან ერთად, ეროვნული სახელმწიფოს იდეა მკაცრ ზღვარს ავლენდა საგარეო, სხვა სახელმწიფოებთან ურთიერთობის ასპექტშიც. უცხო სახელმწიფოს მოქალაქეს არ გააჩნდა თანაბარი უფლებები. სხვა სახელმწიფოების ინტერვენცია კი ამართლებდა ტერიტორიული მთლიანობისა და საზღვრების ხელშეუვალობის დაცვას, მათ შორის სამხედრო საშუალებებით. მე-19 საუკუნის ევროპაში ჩამოყალიბებული ეროვნული სახელმწიფოს იდეა მე-20 საუკუნეში მთელს მსოფლიოში გავრცელება.

...

ლიბერალიზმმა საზოგადოებრივი ძალების თავისუფლება, ინდუსტრიის განვითარება და პროდუქციის წარმოების მატება განაპირობა, მაგრამ ინდუსტრიალიზაციის შედეგად საზოგადოებაში უთანასწორობის ახალი ფორმები აღმოცენდა. მიუხედავად სამართლით განმტკიცებული ფორმალური თანასწორობისა, რეალობაში

გაჩნდა მატერიალური უთანასწორობა პროდუქციის საშუალებების მესაკუთრეებსა და საკუთრების არმქონე მუშებს შორის.

აღნიშნული რეალობის საფუძველზე, ლიბერალური საზოგადოებრივი თეორია, რომლის მიხედვით სამოქალაქო საზოგადოება თავისუფლებითა და თანასწორობით ხასიათდებოდა, ერთგვარი იდეოლოგიის ხასიათს იძენდა. სინამდვილეში, ინდუსტრიალიზაციის განვითარებამ მენარმეებსა და მუშებს შორის კლასობრივი დაპირისპირება გამოიწვია. მალე მუშათა კლასი ძლიერ პოლიტიკურ ძალად ჩამოყალიბდა, რომელიც სახელმწიფოსაგან მეტ პოლიტიკურ და სოციალურ უფლებებს ითხოვდა. სოციალურმა პრობლემებმა და კრიზისებმა კი მუშათა კლასის მობილიზაცია და მისი რევოლუციური პოტენციალის განმტკიცება განაპირობა. მთავარ მოთხოვნად სოციალური თანსწორობა იქცა, რასაც მშრომელი კლასის საზოგადოებაში ინტეგრაცია უნდა უზრუნველეყო.

ეს სინამდვილე თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ახალი ეტაპის დასაწყისს ნიშნავდა, რომელიც დაკავშირებული იყო დემოკრატიული სოციალური სახელმწიფოს იდეის განხორციელებასთან. იგი მე-19 საუკუნის მეორე ნახევარში დაიწყო და თავის სრულყოფილ განვითარებას მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მიაღწია.

სოციალური სახელმწიფოს ჩამოყალიბების გზაზე მოქალაქეებმა საკუთარი უფლებების წრე მნიშვნელოვნად გააფართოვეს, რითაც სახელმწიფო ცხოვრებაში საზოგადოების ყველა ფენის ინტეგრაცია უზრუნველყეს.¹² ლიბერალური სახელმწიფო განამტკიცებდა სახელმწიფოსაგან პიროვნების თავისუფლებისა და მისგან თავდაცვის უფლებას. დემოკრატიზაციისა და სოციალური თანასწო-

12 Marshall, Thomas H., Bürgerrechte und soziale Klassen, 1992.

რობის რეალიზაციის შედეგად კი სწორედ სახელმწიფო საქმიანობაში თოთოეულის თანამონაწილეობის შესაძლებლობები უნდა გაზრდილიყო. თითოეულისთვის საარჩევნო უფლების განმტკიცება, პოლიტიკური გაერთიანებების შექმნისა და საჯარო გამოსვლების უფლებითაც უნდა შევსებულიყო. ეს შექმნიდა პოლიტიკური პარტიებისა თუ სხვა სახის საზოგადოებრივი კავშირების ჩამოყალიბების წინაპირობებს, რომელთაც სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის ინტერესების უფრო ორგანიზებული მიწოდება უნდა უზრუნველყოთ. თავისუფლება გარანტირებული უნდა ყოფილიყო ყველასათვის და არა მხოლოდ ძლიერებისათვის, რაც რეალური შესაძლებლობების შექმნაზე გახდა დამოკიდებული. აქედან გამომდინარე, ლიბერალურ უფლებებს მალე სოციალური უფლებებიც დაემატა.

შრომის, განათლების, ჯანმრთელობისა და სხვა სოციალური უფლებების აღიარებით სახელმწიფო ახალ ამოცანებს იღებდა საკუთარ თავზე. ის პასუხისმგებელი გახდა სიღარიბის დაძლევაზე, ჯანდაცვისა და საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურების, საცხოვრებელი პირობების უზრუნველყოფაზე, ანუ საერთო სიკეთის შექმნაზე. უსაფრთხოების განმტკიცებისა და ინდივიდუალური თავისუფლებების გარანტიასთან ერთად, სოციალური სამართლიანობა გახდა სახელმწიფოს სახელმძღვანელო პრინციპი, რომელსაც მოქალაქეთა ფორმალური თანასწორობა რეალური შინაარსით უნდა შეეცხო.

აღნიშნული განვითარების შედეგად, სახელმწიფო გახდა არა საზოგადოებისგან გამიჯნული, არამედ მნიშვნელოვანწილად საზოგადოებრივი განვითარების გამსსაზღვრელი ინსტიტუტი: მხოლოდ რეაგირების პოლიტიკით (მაგ. ბაზრის დეფიციტზე), იგი ვერ

მოახერხებდა პრობლემების დაძლეvas, განსაკუთრებით საფინანსო-ეკონომიკური კრიზისის პირობებში (ამის ნათელი მაგალითი იყო 1929 წლის მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისი. დღევანდელმა საფინანსო კრიზისმა კიდევ ერთხელ ცხადყო სახელმწიფოს როლი საფინანსო-ეკონომიკური სექტორის რეგულირების თვალსაზრისით). აუცილებელი იყო სახელმწიფო პოლიტიკის ისეთი ინსტრუმენტების შემუშავება, რომლებიც ეკონომიკურ განვითარებას გარკვეულ მიმართულებას მისცემდა. ამასთან, სახელმწიფოს ახალი ტექნოლოგიების განვითარებით გამოწვეული რისკების თავიდან აცილებისა და გარემოს დაცვის ვალდებულებაც დაეკისრა.

ყოველივე ზემოთქმული ნათელყოფს თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების მნიშვნელოვან ეტაპებს, რომლებიც საზოგადოების რაციონალიზების, ორგანიზების, ფუნქციონალური დიფერენცირების, ინტეგრირებისა და ერთიანობის პროცესს უკავშირდება და რომლის მთავარი ღირებულებაც პიროვნების თავისუფლებაა. ყველა ამ ასპექტმა თავისი სრულყოფილი გამოვლენა თანამედროვე სახელმწიფოს ცნებაში ჰპოვა. თანამედროვე სახელმწიფო ხელისუფლება ემყარება რაციონალურ, ანუ დეპერსონიფიცირებულ ლეგიტიმაციის საფუძვლებს (ამ თემაზე უფრო ვრცლად მესამე ქვეთავში). სწორედ ამ საფუძვლებიდან გამომდინარე მართლდება მისი სუვერენულობა და საზოგადოებრივი კონფლიქტების მოგვარების პრეროგატივა, რითაც იგი სხვა საზოგადოებრივი ინსტიტუტებისგან, კერძოდ, ოჯახისგან, რელიგიური გაერთიანებისგან, საზოგადოებრივი კავშირისგან, საბაზრო და სხვა სახის ორგანიზაციული წარმონაქმნებისგან განსხვავდება.

თანამედროვე სახელმწიფოს წარმოშობის მნიშვნელოვანი ეტაპების მოკლე დახასიათებამ მისი ძირითადი ელემენტები გამოავლინა:

პირველ რიგში, ცხადი გახდა, რომ თანამედროვე სახელმწიფო არის ტერიტორიული სახელმწიფო, რომლის ხელისუფლება გარკვეული საზღვრების ფარგლებში ვრცელდება. თავად სახელმწიფოს მისი მოქალაქეები შეადგენენ, რომლებიც ეროვნული სახელმწიფოს საფუძველს ქმნიან. სახელმწიფო ხელისუფლება მონოპოლიზებულია და მას მნიშვნელოვანი ფუნქციებისა და ამოცანების შესრულება აკისრია. სახელმწიფოს ინსტიტუციონალურ საფუძველს წარმოადგენს კონსტიტუცია, რომელიც ხელისუფლების ცალკეული შტოს უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს. თანამედროვე სახელმწიფოს პოლიტიკური სტრუქტურა დემოკრატიულია, სახელმწიფოს ყველა ორგანოს გადაწყვეტილება ხალხის ნებაში პოულობს გამართლებას. თავად აღნიშნული გადაწყვეტილებების აღსრულება სამთავრობო და საჯარო ბიუროკრატიის უფლებამოსილებათა, რომელიც კანონის საფუძველზე მოქმედებს და, შესაბამისად, მისი განხორციელების პროცესში კონტროლსაც ექვემდებარება.

...

კონტინენტურ ევროპაში თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ზემოთ აღწერილი ეტაპები ყველაზე მეტად საფრანგეთის სახელმწიფოებრივ განვითარებას გამოხატავს. სწორედ ეს განვითარებაა კონტინენტურ ევროპაში თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალიზაციის საუკეთესო მაგალითი. რაც შეეხება ინგლისსა და ამერიკის შეერთებულ შტატებს, ამ ქვეყნების სახელმწიფოებრივი განვითარება განსხვავებული თავისებურებებით გამოირჩეოდა.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს კონცეფცია ბრიტანული და ამერიკული ცნობიერებისთვის უცხო იყო. ჰობსი და ლოკი სახელმწიფოს აღმნიშვნელ ტერმინად იყენებდნენ "com-

monwealth", ხოლო მოგვიანებით შემოვიდა ცნება "government". ეს იმას როდი ნიშნავს, რომ აღნიშნული ქვეყნებში არ არსებობს სახელმწიფო, არამედ იგი ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ ამ ქვეყნებში სახელმწიფოებრიობა სპეციფიკურად არის გაგებული.¹³

საფრანგეთისგან განსხვავებით, ინგლისში მონარქის ძალაუფლების კონსოლიდაცია უფრო ადრე გახდა შესაძლებელი. თუმცა, ეს ძალაუფლება არასდროს არ ყოფილა ისეთი შეუზღუდავი, როგორც ეს ფრანგული აბსოლუტიზმისთვის იყო დამახასიათებელი. ინგლისის მონარქს, მართალია, მნიშვნელოვანი პრივილეგიები ჰქონდა, მაგრამ არა აბსოლუტური ხასიათისა. მის ძალაუფლებას პარლამენტი ზღუდავდა, რომელიც ძლიერი სოციალური ფენით იყო წარმოდგენილი. სახელმწიფო ხელისუფლებისათვის ბრძოლა ინგლისში მონარქსა და პარლამენტს შორის მიმდინარეობდა. ამ ბრძოლაში თანმიმდევრულად პარლამენტი იმარჯვებდა. ჯერ კიდევ 1215 წლის მაგნა ქარტაში მონარქის პრივილეგიები შეიკვეცა, ხოლო 1628 წლის უფლებათა პეტიციის მიხედვით, მკაცრად განისაზღვრა პარლამენტის უფლებამოსილება გადასახადების დადგენის თაობაზე, გასაკუთრებით მას შემდეგ, რაც კარლ I — მა პარლამენტის გარეშე სცადა მმართველობა. მე-17 საუკუნის სამოქალაქო დაპირისპირება კი ინგლისში პარლამენტის გამარჯვებით და მონარქიის დროებითი გაუქმებით დასრულდა.

პარლამენტის განსაკუთრებული როლის გამო, რომელიც საბოლოოდ ხალხის წარმომადგენლობით ორგანოდ ჩამოყალიბდა, ინგლისში პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობის კრიზისს ადგილი არ ჰქონია. მეფე და პარლამენტი წარმომადგენდნენ "government" — ის მნიშვნელოვან ორგანოებს, თუმცა, დროთა განმავლობაში,

¹³ Benz, Arthur, Der moderne Staat, 2001, S. 39 ff.

პარლამენტარიზმის განვითარების შედეგად, მეფის ხელისუფლება მხოლოდ სიმბოლურ ხასიათს იძენდა. ხალხის ნება პარლამენტში იყო წარმოდგენილი, ამიტომ არსებული პოლიტიკური სისიტემისთვის აუცილებელი არ იყო ისეთი ერთიანობის (როგორიცაა ერის, თუ კონსტიტუციის ცნება) კონსტრუქცია, რომელიც სახალხო სუვერენიტეტის იდეის განხორციელებას უზრუნველყოფდა.

ინგლისში არსებული პოლიტიკური სისტემის ერთიანობის გადმოსაცემად აუცილებელი არ იყო სახელმწიფოს ცნება, რადგან ეს ერთობა სამეფო ტახტში იყო სიმბოლიზირებული, ხოლო პარლამენტის მიერ – პრაქტიკაში განხორციელებული. ინგლისში აღიარებული იქნა არა სახელმწიფოს, არამედ კონკრეტული ინსტიტუტის, კერძოდ, პარლამენტის სუვერენულობა. თავად სახელმწიფოს თეორეტიკოსთა აზროვნებაც შორს იდგა იდეალური კონსტრუქციებისაგან, იგი განსაკუთრებული პრაგმატიზმითა და ემპირიზმით გამოირჩეოდა.

ინგლისში, როგორც სამეცნიერო, ისე პრაქტიკული ინტერესი, ძირითადად მიმართული იყო პარლამენტის, მთავრობისა და სასამართლო სისიტემის კონკრეტულ ორგანიზაციასა და მათი ურთიერთობის მექანიზმებზე. ბრიტანულ პოლიტიკურ მეცნიერებაში ყოველთვის განსაკუთრებული ადგილი ეკავა პოლიტიკის კონკრეტულ პრაქტიკას, ვიდრე სახელმწიფოს აბსტრაქტულ ცნებას.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში სახელმწიფო დაარსებიდანვე იყო ლიბერალური და ემყარებოდა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის საფუძვლებს. განმანათლებლების იდეებმა დიდი როლი ითამაშა ამერიკული დემოკრატიის ფორმირების საქმეში. ინგლისისგან

განსხვავებით, ფრანგული რევოლუციის იდეალები, გასაკუთრებით კი, სახალხო სუვერენიტეტის იდეა ჯერ კიდევ 1789 წლამდე იყო პრაქტიკაში დანერგილი. ამერიკული სახელმწიფოს ლეგიტიმაციის საფუძვლებს ერი განსაზღვრავდა, რომელიც თვითგამორკვევის უფლებიდან გამომდინარე ადგენდა საკუთარ კონსტიტუციას.

ამერიკის შეერთებული შტატების პოლიტიკურ თეორიებში თავიდანვე გავრცელდა მოსაზრება, რომ საზოგადოებაში ყოველთვის აქვს ადგილი სხვადასხვა პარტიკულარული ინტერესების დაპირისპირებას, სადაც მხოლოდ ბალანსი და კომპრომისებია შესაძლებელი. საზოგადოების წევრთა თავისუფალი და მშვიდობიანი თანაარსებობა ძალაუფლების განონასწორებაზე გახდა დამოკიდებული. სწორედ ეს გახდა იმის საფუძველი, რომ სახელმწიფო სუვერენიტეტი ამერიკის შეერთებულ შტატებში ადრევე იყო ხელისუფლების სამივე შტოზე დანაწილებული.

საზოგადოებაზე მაღლა მდგომი, სუვერენული სახელმწიფოს იდეა, ამერიკის შეერთებული შტატების პოლიტიკური პრაქტიკისთვის, ისევე როგორც ინგლისისთვის, უცხო იყო. აქაც ძირითადი აქცენტი უშუალოდ სახელისუფლო სტრუქტურების კვლევასა და რეალური პოლიტიკური ცხოვრების ანალიზზე კეთდებოდა, ვიდრე აბსტრაქტული, განყენებული სახელმწიფოს ცნების ჩამოყალიბებაზე.

მიუხედავად სახელმწიფოს გაგების ბრიტანული და ამერიკული თავისებურებისა, დღეს ამ ქვეყნებში სახელმწიფოს ცნების ერთგვარი რენესანსის ტენდენცია შეიმჩნევა. თანამედროვე საზოგადოების მზარდი დიფერენციაციის, საჯარო და კერძო სტრუქტურების გაზრდილი თანამშრომლობის საფუძველზე, დღის წეს-

რიგში დგება ერთიანი სახელისუფლო ორგანიზაციის კონცეფციის აუცილებლობა, რომელიც სახელმწიფოს ცნებაში გაერთიანდება და საზოგადო ინტერესზე იქნება ორიენტირებული. სახელმწიფოსა და ანგლოსაქსურ "government" ცნებას შორის ზღვარის გადალახვა მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც სახელმწიფო პოლიტიკური ცხოვრების თანამონაწილედ იქნება გაგებული და არა როგორც პოლიტიკაზე მაღლა მდგომი, განყენებული კატეგორია, როგორც ეს გერმანული სახელმწიფო ტრადიციისთვის იყო დამახასიათებელი.

II. თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბება

თანამედროვე სახელმწიფოს წარმოქმნა მისი ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებას უკავშირდება. ერთი მხრივ, თანამედროვე სახელმწიფო გარკვეული ინსტიტუტებისგან შედგება. ესენია: პარლამენტი, მთავრობა, სასამართლო სისტემა, საჯარო ადმინისტრაცია და სხვა. მეორე მხრივ, თავად სახელმწიფოც გარკვეულ ინსტიტუტს წარმოადგენს. ამ თავში განხილული იქნება სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის თავისებურება და ნაჩვენები იქნება მისი სხვა საზოგადოებრივ ინსტიტუტებისა თუ ორგანიზაციებთან განმასხვავებელი ნიშნები. მართალია, სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის გადაულახავი ზღვარის გავლება ისტორიულ წარსულს ჩაბარდა, მაგრამ სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის უკეთ გასაგებად აღნიშნულ განსხვავებას დღესაც არ დაუკარგავს თავისი მნიშვნელობა.

ინსტიტუტის ცნება სოციალურ მეცნიერებებში სხვადასხვა ასპექტშია გამოყენებული.¹⁴ მიუხედავად ამისა, არსებობს ერთიანობა იმის შესახებ, თუ რითი განსხვავდება ინსტიტუტის ცნება ორგანიზაციის ცნებისაგან. ორგანიზაცია ახასიათებს სტრუქტურას, სადაც გარკვეული მიზნის განსახორციელებლად ადამიანთა ქცევის წესია მოწესრიგებული და კოორდინირებული. ორგანიზაციები იმ შემთხვევაში იძენენ ინსტიტუტის მნიშვნელობას, თუ ისინი საზოგადოდ აღიარებულ ნორმებს ემყარებიან და მათ განხორციელებას ემსახურებიან. ინსტიტუტებს უფრო ფართო საზოგადოებრივი აღიარება და მხარდაჭერა, ანუ ლეგიტიმაცია (შემდეგ თავში ნაჩვენები იქნება სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის ლეგიტიმაციის საფუძვლები) სჭირდებათ. ინსტიტუტის ფარგლებში შესაძლებე-

14 Göhler, Gerhard (Hrsg.), Grundfragen einer Theorie politischer Institutionen, 1987.

ლია სხვადასხვა ორგანიზაციული სტრუქტურის არსებობა. სახელმწიფო, როგორც ინსტიტუტი, შედგება სხვადასხვა ინსტიტუტისგან და ორგანიზაციული ერთეულებისაგან.

ზოგადად ინსტიტუტები და კონკრეტულად სახელმწიფო, როგორც ინსტიტუტი უნივერსალურ კატეგორიას როდი წარმოადგენს, არამედ მათი წარმოშობა და არსებობა ისტორიული რეალებით, კონკრეტული საზოგადოებრივი და პოლიტიკური პროცესების განვითარებით არის განპირობებული. სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებაც არის ისტორიული პროცესების შედეგი.

წინა თავში აღწერილმა თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ისტორიულმა ეტაპებმა სწორედ ის ძირითადი პრინციპები გამოავლინა, რომლებიც თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ბუნების თავისებურებას ააშკარავენ და მას სხვა საზოგადოებრივი ინსტიტუტებისგან განასხვავებს. ეს პრინციპებია: 1. ტერიტორიული სახელმწიფოს პრინციპი, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების საზღვრებს; 2. ეროვნული სახელმწიფოს პრინციპი, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო მოქალაქეების პოლიტიკურ ერთიანობას ქმნის; 3. სახელმწიფო ხელისუფლების პრინციპი, რომელიც გარკვეული ფუნქციებისა და კომპეტენციების განხორციელებაში გამოიხატება; 4. სამართლის პრინციპი, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა საქმიანობა კონსტიტუციურ-სამართლებრივ საფუძველზე უნდა განხორციელდეს; 5. დემოკრატიის პრინციპი, რომლის მიხედვითაც, ფორმალურ საფუძვლებთან ერთად, სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა მოქმედება ხალხის ნებას ემყარება და ბოლოს 6. საჯარო ადმინისტრაციის, ბიუროკრატიის პრინციპი,

რომელიც ხალხის ნების აღსრულებისთვის შესაბამისი ორგანიზაციის არსებობას ითვალისწინებს.

მოცემული პრინციპები მჭიდროდ არის ერთმანეთთან დაკავშირებული და ერთობლიობაში წარმოაჩენენ თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის თავისებურებას. აღნიშნული პრინციპებიდან პირველი სამი, ძირითადად, სახელმწიფოს ინსტიტუციონალურ დამოუკიდებლობას უსვამს ხაზს, როგორც მის სხვა სახელმწიფოებთან, ისე საზოგადოებრივ გაერთიანებებთან მიმართებით, ხოლო ბოლო სამი პრინციპი სახელმწიფოს შიდა სტრუქტურულ ელემენტებს ეხება, ანუ სახელმწიფოს სტრუქტურულ ნორმებსა და პრინციპებს წარმოადგენს. ქვემოთ თოთოეული მათგანი ცალ-ცალკე იქნება მოკლედ განხილული.

1. ტერიტორიული სახელმწიფო

თანამედროვე სახელმწიფოს წარმოშობა ისტორიულად, პირველ რიგში, ტერიტორიული სახელმწიფოს შექმნას უკავშირდება. ტერიტორიული სახელმწიფოს პრინციპი არის თანამედროვე სახელმწიფოს ფუნდამენტური პრინციპი, რომელიც მას სხვა საზოგადოებრივი ინსტიტუტებისა თუ ორგანიზაციებისაგან გამოარჩევს.

შუასაუკუნეების ხელისუფლების ფორმებისგან განსხვავებით, რომელიც, ძირითადად, გარკვეულ სოციალურ ჯგუფებზე ვრცელდებოდა, ტერიტორიული სახელმწიფოს მთავარი მახასიათებელი ის არის, რომ მისი ხელისუფლება განსაზღვრულ ტერიტორიას მოიცავს. ამით ის გასხვავდება სხვა ინსტიტუტებისგან, როგორიცაა, მაგალითად, ეკლესია, სადაც ასევე მკაცრად განსაზღვრული ხელი-

სუფლების იერარქიის სისტემა არსებობს, მაგრამ ეს უკანასკნელი მხოლოდ რელიგიური ნიშნით გაერთიანებული საზოგადოების წევრებზე ვრცელდება. იგივე ითქმის, მაგალითად, კერძო სამეწარმეო სუბიექტებსა და სხვა სახის საზოგადოებრივ კავშირებზე, რომელთა სტრუქტურული ორგანიზაცია მხოლოდ განსაზღვრულ პირთა წრეს მოიცავს.

დღესდღეობით სახელმწიფო საზღვრების მეშვეობით, კერძოდ კი, სასაზღვრო და საბაჟო სამსახურების საქმიანობით ხორციელდება (სახელმწიფოთა გაერთიანების შემთხვევაში ამ გაერთიანების საზღვრებით) ცალკეულ სახელმწიფოში შესვლისა და მისი დატოვების კონტროლი. ზოგიერთ სახელმწიფოს შორის არსებული სავიზო რეჟიმი ადამიანების თავისუფალი გადაადგილების უფლებას გარკვეულ ფარგლებს უწესებს. შეიმჩნევა ტენდენცია, რომ ეკონომიკურად ძლიერ სახელმწიფოებს შორის საზღვრები სულ უფრო გამჭვირვალე ხდება, მაშინ როდესაც ეკონომიკურად სუსტი სახელმწიფოებიდან მდიდარ სახელმწიფოებში, მზარდი მიგრაციის გამო, მდიდარი სახელმწიფოების საზღვრები ღარიბი სახელმწიფოების მოქალაქეთათვის ძნელად გადასალახავია. როდესაც სახელმწიფოს ტერიტორიულ საზღვრებზეა ლაპარაკი, იგულისხმება არა მარტო ხმელეთის ზედაპირი, არამედ მიწის ნიაღისეული და საჰაერო სივრცე, რომელიც სახელმწიფოს ტერიტორიის ფარგლებშია მოქცეული. სახელმწიფო ტერიტორიას ეკუთვნის, ასევე, მოსაზღვრე წყლის ის მონაკვეთი, რომელიც სართაშორისო სტანდარტებით არის დადგენილი.¹⁵

სახელმწიფოს საზღვრები არა მარტო საგარეო ასპექტში, სხვა სახელმწიფოებთან მიმართებით იძენს მნიშვნელობას, არამედ სა-

¹⁵ Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre, 13. Aufl., 1999, S. 88 ff.

შინაო ასპექტშიც, როგორც ლეგიტიმური ხელისუფლების აღიარების საფუძველი. ეს აღიარება დემოკრატიული სახელმწიფოს შიგნით ხალხის ნებიდან გამომდინარეობს, ხოლო გარედან - სხვა სახელმწიფოების მიერ საზღვრების ცნობაში. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო საზღვრები ნაციონალურ და საერთაშორისო სამართლის სისტემებში არიან განმტკიცებულნი.

საზღვრების შეცვლა პოლიტიკასთან არის დაკავშირებული. ის მაშინ იქნება ლეგიტიმური, როდესაც შიგნიდან ერის თვითგამორკვევის უფლებას, ხოლო გარედან სახელმწიფოთა მიერ აღიარებას ემყარება. საერთაშორისო სამართლის უხეშ დარღვევას წარმოადგენს ის ფაქტი, როდესაც ერთი სახელმწიფოს აქტით (მით უფრო, სამხედრო ხასიათის ქმედებით) ხდება სხვა სახელმწიფოს საზღვრების შეცვლა, ან ახალი სახელმწიფოების საზღვრების აღიარება. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ფაქტობრივის ნორმატიული ძალა აღარ მოქმედებს, როგორც ეს აბსოლუტური მონარქიებისთვის იყო დამახასიათებელი. თანამედროვე ცივილიზებულ სამყაროში სახელმწიფო საზღვრების ძალისმიერი შეცვლა ცალსახად არალეგიტიმურია, რის კლასიკურ მაგალითსაც წარმოადგენს რუსეთის მიერ 2008 წელს ე.წ. აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის სახელმწიფოების აღიარების ფაქტი. საერთაშორისო სამართლით აღიარებული ტერიტორიის ფარგლებში მხოლოდ ლეგიტიმურ ხელისუფლებას აქვს უფლებამოსილება, განახორციელოს საკუთარი ფუნქციები და კომპეტენციები როგორც პიროვნებებთან დამოკიდებულებაში, ისე ნივთებთან მიმართებით.

2. ეროვნული სახელმწიფო

ტერიტორიული სახელმწიფოს პრინციპისგან განსხვავებით, რომელიც კონკრეტული სახელმწიფოს ხელისუფლების განხორციელების ფიზიკურ ფარგლებს განსაზღვრავს, ეროვნული სახელმწიფოს პრინციპი იმ ადამიანთა საზოგადოებრივ გაერთიანებაზე აკეთებს აქცენტს, რომელიც აღნიშნულ ფარგლებში სახელმწიფოს ქმნის.¹⁶ თანამედროვე, დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოების წარმოქმნის პროცესი უკავშირდება პირთა ერთად გაერთიანებისა და ჩამოყალიბების ფაქტს. სახელმწიფოთა დემოკრატიზაციის შედეგად ერი გახდა სახელმწიფო ხელისუფლების სუბიექტი. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელწოდებაც, სახელმწიფოსა და ერის იდენტურობას უსვამს ხაზს.

ერის ცნება, რომელიც თანამედროვე დემოკრატიულ სამყაროში ეროვნული სახელმწიფოს პრინციპს უდევს საფუძვლად, სპეციფიკურ გაგებას ექვემდებარება. კერძოდ, იგი პოლიტიკური ინტეგრაციისა და ერთიანობის აღმნიშვნელი ცნებაა. კულტურის ასპექტში ერის ცნებისგან განსხვავებით, რომელიც ერის ძირითად თავისებურებებს ეთნიკურ წარმომავლობაში, ენაში, რელიგიაში, ტრადიციაში ხედავს, ერის სახელმწიფოებრივი გაგება, ხალხის სახელმწიფოებრივი თვითგამორკვევის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებას უკავშირდება.

პოლიტიკური ერი ყალიბდება ხალხისგან, რომელმაც გადაწყვიტა სახელმწიფოებრივი თვითგამორკვევა და საზოგადოებაში თანამოქალაქეებთან თანასწორ საწყისებზე თანაცხოვრება. ამ თვალსაზრისით, ერის ცნება შესაძლოა "სახელმწიფოს მოქალაქეთა ერის"¹⁷

¹⁶ Mayer, Tilman, Prinzip Nation, 1987, S. 22.

¹⁷ Habermas, Jürgen, Faktizität und Geltung, 1992, S. 632 ff.

ცნებაშიც გაიგივდეს, რომელიც საკუთარ იდენტურობას არა იმდენად კულტურულ ასპექტში ხედავს, რამდენადაც პოლიტიკურ ცხოვრებაში მოქალაქეთა დემოკრატიული თანამონაწილეობის უფლებებში. სახელმწიფო პროცესებში საზოგადოების თითოეული წევრის თანამონაწილეობა უზრუნველყოფს ერის კოლექტიურ, პოლიტიკურ იდენტურობას.

ეროვნული სახელმწიფოს პრინციპი, როგორც თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის ძირითადი ელემენტი, ორი მიმართულებით იძენს მნიშვნელობას. ერთი მხრივ, იგი სხვა ეროვნული სახელმწიფოებისგან განსხვავებისთვის და, მეორე მხრივ, ერისა და საზოგადოების დიფერენციაციისთვის არის მნიშვნელოვანი. კონკრეტული ეროვნული სახელმწიფოსადმი პიროვნების მიკუთვნების თვალსაზრისით გადამწყვეტ როლს თამაშობს სახელმწიფო სამართლის ის ნორმები, რომლებიც მოქალაქეობასთან არის დაკავშირებული. მხოლოდ მოქალაქეებს აქვთ სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში თანამონაწილეობის უფლება, როგორც არჩევნებში მონაწილეობის აქტიური, ისე პასიური უფლების გამოყენებით. მოქალაქეთა მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ უფლებებს წარმოადგენს, ასევე, თავისუფალი გადაადგილების, პოლიტიკური გაერთიანების, პროფესიის თავისუფალი არჩევის უფლებები. აღნიშნულ უფლებებს სახელმწიფო იცავს, ხოლო სახელმწიფოს მხრიდან მათი ხელყოფის შემთხვევაში, მოქალაქეებს კონსტიტუციით აქვთ უზრუნველყოფილი თავდაცვის სამართლებრივი საშუალებები.

რაც შეეხება ერისა და საზოგადოების დიფერენციაციას, უნდა აღინიშნოს, რომ მათ შორის თეორიული განსხვავება ჯერ კიდევ საფრანგეთის რევოლუციიდან იღებს დასაბამს. ამ პერიოდში პოლი-

ტიკური ერის წარმომადგენელი, სახელმწიფო მოქალაქის - Citoyen ტერმინით ხასიათდება, ხოლო საზოგადოების წევრი - Bourgeois სახელწოდებით. აღნიშნული ცნებები ინდივიდის განსხვავებულ როლებს წარმოიჩენს. პირველ შემთხვევაში, იგი ორიენტირებულია საზოგადო ინტერესების განხორციელებაზე. ამ კუთხით თითოეული მოქალაქისთვის მნიშვნელოვანია თანაცხოვრების ისეთი საერთო ნორმების არსებობა, რომლებიც ინდივიდუალურ ინტერესებს შორის კონფლიქტებს მინიმუმამდე დაიყვანს. ამისათვის მოქალაქეები თანხმდებიან საერთო მიზნებზე, გარკვეულ ორგანიზაციულ და პროცესუალურ ფორმებზე, რომლებმაც კონფლიქტების მშვიდობიანი რეგულირება უნდა უზრუნველყოს. საერთო მიზნები, ორგანიზაციული და პროცესუალური ნორმები საბოლოოდ თანამედროვე სახელმწიფოს სამართლის სისტემაში აისახება, რომელსაც თითოეულის დემოკრატიული მხარდაჭერა და აღიარება უდევს საფუძვლად (ლეგიტიმაცია). მეორე შემთხვევაში, საზოგადოებაში პიროვნების მოქმედების სახელმძღვანელო პრინციპი არის კერძო ინტერესი. კოლექტიური მიზნების განხორციელება აქ მხოლოდ არაპირდაპირ არის შესაძლებელი, როგორც გაცვლითი, ურთიერთ-სარგებლობის ნიადაგზე წარმოშობილი ურთიერთობის შედეგი.

აღნიშნული კრიტერიუმების მიხედვით, დღესაც შესაძლებელია ერისა და საზოგადოების გასხვავება. თანამედროვე საზოგადოება კერძო ინტერესების შესაბამისად ფუნქციონალურად არის მრავალმხრივ დიფერენცირებული. ერი კი, პირიქით, საერთო ინტერესებიდან გამომდინარე, არ არის დიფერენცირებული და ის უფრო ინტეგრაციულ ხასიათს ატარებს. საზოგადოების წევრები სინამდვილეში არათანასწორ მდგომარეობაში იმყოფებიან, განსხვავებული როლების, უნარების, განათლების, ქონებრივი შესაძლებლობების და ა.შ. მიხედვით. ერის პოლიტიკური ცნებისთვის კი, პირიქით,

ყველა მოქალაქე თანასწორია თავის უფლებებსა და მოვალეობებში. ამის მიხედვით, თითოეულს აქვს თავისუფალი განვითარებისა და პოლიტიკურ ცხოვრებაში თანაბარი მონაწილეობის შესაძლებლობა გარანტირებული. მაშასადამე, ერი სახელმწიფოს იდენტურია და მის უმთავრეს ამოცანას საჯარო, საზოგადო ინტერესების განხორციელება წარმოადგენს.

თანამედროვე, დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური თავისებურება იმ წინაპირობების უზრუნველყოფაში ვლინდება, რომელთა მიხედვით ერის წარმომადგელებს საჯარო პროცესებში თავისუფალი და თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობა აქვთ. ეს დინამიკა ქმნის ერის ფარგლებში საერთო ღირებულებებისა და შეხედულებების გამომჟღავნების შესაძლებლობას, რომლებიც დროთა განმავლობაში მუდმივ განახლებასა და რეპროდუქციას ექვემდებარება. მისი ინტეგრაციული ძალაც აზრის თავისუფალ გამოხატვასა და თითოეულის პოლიტიკურ ცხოვრებაში თავისუფალი თანამონაწილეობის დემოკრატიულ პროცედურებში ვლინდება. ამ თვალსაზრისით, ეროვნული სახელმწიფოს პრინციპი, რომელიც თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალურ გაგებას უდევს საფუძვლად, დემოკრატიის პრინციპთან უშუალო დამოკიდებულებაში იმყოფება.

3. საჯარო ხელისუფლება

სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის მნიშვნელოვანი ელემენტი არის საჯარო ხელისუფლება. გარკვეული ფუნქციებისა და კომპეტენციების შესრულება მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების პრეროგატივაა. ამით გამოირჩევა იგი სხვა საზოგადოებრივი დაწესებულებებისგან.

ა) ხელისუფლების ფუნქციები

სახელმწიფო ხელისუფლების არსებობა მისი ფუნქციებით არის გამართლებული. თავად სახელმწიფო ფუნქციები კი სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბების ისტორიული პროცესებით არის განპირობებული, ამიტომ სახელმწიფოს კლასიკური ფუნქციების უკეთ გაგება მათი წარმოშობის ისტორიული წინაპირობების გაცნობით იქნება მიზანშეწონილი.¹⁸

მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რომელიც თანამედროვე ტერიტორიული სახელმწიფოს წარმოშობისთანავე საჯარო ხელისუფლებას დაეკისრა, იყო თავდაცვის ფუნქცია. აუცილებელი იყო გარეშე ძალებისგან სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის დაცვა. თუ მონარქიული სახელმწიფოს პირობებში თავდაცვა უპირატესად გარეშე ძალისგან ელიტარული ფენის ძალაუფლების დაცვას და მის შენარჩუნებას გულისხმობდა, დემოკრატიული ტიპის ეროვნული სახელმწიფოებისთვის ის უკვე ერის თვითგამორკვევის უფლების დაცვასა და ტერიტორიული სახელმწიფოს პრინციპის უზრუნველყოფას ნიშნავდა. დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის თავდაცვის ფუნქცია საკუთარი მოქალაქეების დაცვის ფუნქციას წარმოადგენს. ცივილიზებულ სამყაროში დღეს ეს ფუნქცია აღარ ხორციელდება მხოლოდ სამხედრო საშუალებებით, არამედ დიპლომატიის, თანამშრომლობის, კოლექტიური უსაფრთხოების სისტემაში მონაწილეობის გზითაც.

ისტორიულ რეალობას უკავშირდება, ასევე, მეორე მნიშვნელოვანი ფუნქციის, კერძოდ, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მშვიდობის უზრუნველყოფის სახელმწიფო ფუნქციის წარმოშობა. მე-16, მე-17 საუკუნეების რელიგიური და სოციალური ხასიათის

¹⁸ Sommermann, Karl-Peter, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 27 ff.

დაპირისპირებებმა აშკარა გახადა საზოგადოებაში მესამე, ნეიტრალური ძალის არსებობის აუცილებლობა, რომელიც აღნიშნული კონფლიქტების დარეგულირებას შეძლებდა. ამ თვალსაზრისით, სულ უფრო მნიშვნელოვანი გახდა სახელმწიფო ხელისუფლების როლი, რომელიც ადამიანთა მშვიდობიანი თანაცხოვრებისთვის ყველასათვის სავალდებულო, მათ შორის საკუთარი ძალუფლებისათვის სავალდებულო სამართლის ნორმების განხორციელებას უზრუნველყოფდა. ასეთი სამართლის მეშვეობით დღეს თითოეულის თავისუფლება ისეა გარანტირებული, რომ ამით სხვისი თავისუფლება არ შეილახოს. ცალკეულის თავისუფლება და უსაფრთხოება მკაცრად არის დაცული, ასევე, სახელმწიფოს უკანონო ჩარევებისგან.

თავდაცვა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოება დღესაც თანამედროვე სახელმწიფოს მნიშვნელოვან ფუნქციებს წარმოადგენს, შეიცვალა მხოლოდ მათი განხორციელების ფორმები და საშუალებები. სახელმწიფო ხელისუფლების მესამე ძირითადი ფუნქცია, რომელიც ასევე საზოგადოების უსაფრთხოებას უკავშირდება, არის გარემოს დაცვა. აღნიშნული ფუნქციის მნიშვნელობა მე-20 საუკუნეში გახდა თვალსაჩინო. მოსახლეობის მატების მზარდმა ტემპებმა და ინდუსტრიის განვითარებამ დღის წესრიგში დააყენა ბუნების დაცვის აუცილებლობა არა მარტო ცალკეული საზოგადოების, არამედ მთელი კაცობრიობის გადასარჩენად.

დროთა განმავლობაში თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფო მნიშვნელოვანი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული ფუნქციების შემსრულებელი გახდა. ისტორიულად საზოგადოების დემოკრატიზაცია და ეკონომიკის ლიბერალიზაცია ერთმანეთის პარალელურად მიმდინარეობდა. თითოეულის თავისუფ-

ფლების უზრუნველყოფა იყო საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირების საფუძველი, რაც სახელმწიფოს განსაკუთრებულ ეკონომიკურ ფუნქციებს აკისრებდა. ეს ფუნქციები დღესაც აქტუალური რჩება. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია კერძო საკუთრების დაცვის, სახელშეკრულებო ავტონომიისა და თავისუფალი კონკურენციის უზრუნველყოფის ფუნქცია.

კერძო საკუთრებისა და სახელშეკრულებო ავტონომიის უზრუნველყოფა იყო და არის თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითადი ეკონომიკური ფუნქცია. მის გარეშე წარმოდგენილია საზოგადოებაში ეკონომიკის თავისუფალი განვითარება და ეკონომიკური კეთილდღეობის შექმნა. საბაზრო ეკონომიკის წარმატებული ფუნქციონირებისთვის ასევე აუცილებელია თავისუფალი კონკურენტგარემოს არსებობა. კონკურენციის თვითნებური შეზღუდვა, მონოპოლიის დაშვება უხეშად ხელყოფს საბაზრო ეკონომიკის მექანიზმებს.

სოციალური უფლებების უზრუნველყოფით თანამედროვე სახელმწიფო სოციალური ფუნქციების (სოციალური სამართლიანობა) განხორციელების ვალდებულებას იღებს საკუთარ თავზე. მათი გარანტიით, რეალურად თითოეულის ღირსეული არსებობისთვის აუცილებელი წინაპირობები უნდა შეიქმნას. ამისათვის აუცილებელია, რომ სახელმწიფომ განსაკუთრებულად დაიცვას საზოგადოების სუსტი წარმომადგენლები და უზრუნველყოს საზოგადოებაში საერთო სიკეთის სამართლიანად განაწილება.

კულტურის სფეროში სახელმწიფომ საზოგადოებაში უნდა შექმნას ისეთი წინაპირობები, რომლებიც კულტურის განვითარებას შეუწყობს ხელს. მართალია, სახელმწიფო თავად არ არის ვალდე-

ბული განსაზღვროს კულტურის შინაარსი და ფორმა (ეს კულტურის სფეროში თავისუფალი განვითარების ხელყოფა იქნებოდა), მაგრამ იგი მოვალეა მინიმალური საფუძველი მაინც შექმნას კულტურის სფეროში ადამიანის განვითარებისთვის. სახელმწიფო არა მარტო იცავს ინდივიდის თავისუფლებას, არამედ კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ სფეროში ნაკისრი ფუნქციების განხორციელებით მნიშვნელოვანწილად ზრუნავს პიროვნების თავისუფალ განვითარებაზეც.

b) ხელისუფლება და სამართალი

სფეციფიკურ ფუნქციებთან ერთად, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლებას სხვა საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისგან გამოარჩევს, არის, ასევე, მისი სპეციალური უფლებამოსილებები და კომპეტენციები. მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლებას აქვს საზოგადოებაში კონფლიქტების რეგულირებისა და არაკანონიერი მოქმედებების აღკვეთის უფლებამოსილება. მშვიდობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფელი ფუნქციიდან გამომდინარე, მხოლოდ მის გადანყვეტილებებს აქვთ სავალდებულო ხასიათი. აღნიშნული გადანყვეტილებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სახელმწიფო ხელისუფლებას შეუძლია გამოიყენოს იძულების მექანიზმები.

თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოში აღნიშნული უფლებამოსილებანი ხელისუფლებას მხოლოდ სამართლით აქვს მინიჭებული. მართალია, თავად სამართლის შექმნის, კანონმდებლობის უფლებამოსილებაც ხელისუფლების პრეროგატივაა, მაგრამ მნიშვნელოვანია, რომ ამ უფლებამოსილების განხორციელება სპეციალურ პროცესუალურ ნორმებს დაექვემდებაროს. დე-

მოკრავიერ სახელმწიფოში აღნიშნული პროცესუალური ნორმები უზრუნველყოფს ხალხის ნებასთან კავშირს და ლეგიტიმაციას. ისინი სამართლის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენენ. ხელისუფლებისთვის სამართალით მინიჭებული განსაკუთრებული უფლებამოსილებების განხორციელება (პირველ რიგში, საკანონმდებლო უფლებამოსილების განხორციელება), სამართალითვეა გარკვეულ ფარგლებში მოქცეული და შეზღუდული. ამ ფარგლების დაცვის კონტროლი სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციაა.

ხელისუფლების სუვერენული უფლებამოსილება, იძულების მექანიზმების გამოყენება მხოლოდ სამართალით განსაზღვრული უფლებამოსილებების ფარგლებშია შესაძლებელი. თანამედროვე სახელმწიფო ხელისუფლება მხოლოდ დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს (დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოს პრინციპებზე დეტალურად ქვემოთ D თავის II და III ქვეთავები) სტრუქტურებშია გამართლებული, რომელიც საკუთარ კომპეტენციებს საკანონმდებლო ორგანოზე, საჯარო ადმინისტრაციასა და სასამართლო სისტემაზე აწვდის. აღნიშნული სტრუქტურა ზღუდავს სახელმწიფო ხელისუფლებას, რომელმაც საბოლოოდ პიროვნების თავისუფალი და ღირსეული არსებობა უნდა უზრუნველყოს.

ყოველივე ეს ასახულია თანამედროვე სახელმწიფოების კონსტიტუციებში (ინგლისს დღემდე არა აქვს დანერგილი სახით კონსტიტუცია. აქ კონსტიტუციას ისტორიულად, ევოლუციური განვითარების შედეგად ჩამოყალიბებული ნორმები შეადგენს, რაც ხელისუფლების კომპეტენციებს განსაზღვრავს). კონსტიტუციებს ეროვნული სამართლის სისტემებში უპირატესი ნორმატიული მნიშვნელობა აქვთ. ისინი განსაზღვრავენ ძირითადად იმ ნორმებს, რომლებიც სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტს, ახასიათებს. მიუხედავად

შინაარსობრივი განსხვავებისა, თანამედროვე სახელმწიფოების კონსტიტუციების სტრუქტურა და რეგულირების სფერო, ძირითადად, ერთმანეთის მსგავსია. ამ თვალსაზრისით, კონსტიტუციებში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავთ ძირითადი უფლებების გარანტიებს. ძირითადი უფლებების კლასიკური ფუნქცია სახელმწიფოს ძალმომრეობისგან პიროვნების თავისუფლების დაცვაში მდგომარეობს. დროთა განმავლობაში ძირითადი უფლებების ნუსხა პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური უფლებებით შეივსო.

თანამედროვე სახელმწიფოს კონსტიტუციები განსაზღვრავს, ასევე, სახელმწიფოს მიზნებსა და ხელისუფლების ორგანიზაციის ნორმატიულ საფუძვლებს. სახელმწიფო მიზნები სახელმწიფოს ფუნდამენტურ პრინციპებს წარმოადგენს (საქართველოს მაგალითზე კონსტიტუციის პრეამბულაშია ფორმულირებული), რომელთაც განსაკუთრებული ადგილი უჭირავთ სამართლებრივ ღირებულებათა სისიტემაში. რაც შეეხება ორგანიზაციული ხასიათის ნორმებს, ხელისუფლების თითოეული შტოს ორგანიზაციას, მათ კონკრეტულ უფლებამოსილებას და მათი ურთიერთგამიჯვნის მექანიზმებს განსაზღვრავს. კონსტიტუციით განმტკიცებული სამართლებრივი ნორმების დაცვას სასამართლო უზრუნველყოფს. ამ მიზნით უმეტეს დემოკრატიულ სახელმწიფოებში საკონსტიტუციო სასამართლოები შეიქმნა.

ც) ხელისუფლება და დემოკრატია

თანამედროვე სახელმწიფო არის დემოკრატიული სახელმწიფო. დემოკრატიის ინსტიტუციონალური სტრუქტურები არეგულირებენ სახელმწიფოში ხელისუფლების წარმოშობის, მისი დაბალანსების,

ხალხსა და ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის საკითხებს. დემოკრატია შესაძლებლობას აძლევს მოსახლეობას, რომ მან აქტიური მონაწილეობა მიიღოს ხელისუფლების განხორციელებისა და მისი გაკონტროლების საქმეში. ამის რეალური უზრუნველყოფა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენადაა ხელისუფლება სამართლის დემოკრატიული ნორმებით შეზღუდული, როგორია საზოგადოებაში ინტერესების ორგანიზების ხარისხი, რამდენად მაღალია მოქალაქეთა დემოკრატიული კულტურის დონე. დემოკრატიის მხოლოდ ფორმალური გარანტია ჯერ კიდევ არ ნიშნავს მის რეალურ არსებობას.

დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობისათვის შესაბამისი საზოგადოებრივი წინაპირობების არსებობა გულისხმობს, ერთი მხრივ, თითოეულის შესაძლებლობას და აქტიურობას, მიიღოს არჩევნებში მონაწილეობა და გამოთქვას თავისი მოსაზრებები და შენიშვნები ხელისუფლების მიმართ, როგორც ზეპირი, ისე წერილობითი ფორმით. მეორე მხრივ, იგი გულისხმობს მოქალაქეთა მიერ ინტერესთა კოლექტიური გამოხატვის ფორმებს, პოლიტიკური პარტიებისა თუ სხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებების მეშვეობით. ყოველივე ამის განხორციელება კი კარგი მმართველობის სტილსა და პოლიტიკური კულტურის მაღალ ხარისხზეა დამოკიდებული, რაც ნიგნის D თავის IV ქვეთავში იქნება დეტალურად განხილული.

4. საჯარო ადმინისტრაცია (სახელმწიფო ბიუროკრატია)

თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის ფორმირების პროცესი მნიშვნელოვანწილად არის დაკავშირებული საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტის ჩამოყალიბებასთან, რომელმაც კონტინენტურ ევროპაში განვითარება მე-18

საუკუნიდან დაიწყო. ეს პროცესი ნათლად გამოხატავს ხელისუფლების დეპერსონიფიკაციის ისტორიულ ფაქტს. საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტი გახდა ისტორიულად ძალაუფლების ინსტიტუციონალიზაციის ცენტრალური ინსტრუმენტი.

საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტის ჩამოყალიბება გამოხატავდა კერძო ძალაუფლებიდან საჯარო ხელისუფლებაზე გადასვლის პროცესს. პიროვნული ძალაუფლების სტილი შეიცვალა სამართლით მონესრიგებული ხელისუფლების რეჟიმით, რომელიც საჯარო ინტერესზე იყო ორიენტირებული. თავად საჯარო ინტერესების განმახორციელებელ პირთა წრეს კი ამ ინტერესების ერთგვარი წარმომადგენლობის ფუნქცია დაეკისრა. აიკრძალა პირადი ინტერესებისთვის საჯარო სამსახურში თანამდებობის ბოროტად გამოყენება. ყოველივე ამას სახელმწიფო საქმიანობის ობიექტურობა და მიუკერძოებლობა უნდა უზრუნველყო.

აღნიშნული განვითარების შედეგად, საჯარო სამსახური დამოუკიდებელ ინსტიტუტად ჩამოყალიბდა, რომლის ავტორიტეტი უკვე აღარ იყო გაიგივებული პირად ძალაუფლებასთან. ეს განსხვავება იმის საფუძველს იძლეოდა, რომ განხორციელებულიყო დიფერენციაცია, ერთი მხრივ, ორგანიზაციის ფარგლებში არსებულ საჯარო ვალდებულებებსა და, მეორე მხრივ, ნათესავეებთან, მეგობრებთან თუ ნაცნობებთან დამოკიდებულებაში არსებულ პირად ვალდებულებებს შორის. ამ დიფერენციაციით ზღვარი გაივლო პირადულსა და სამსახურებრივს შორის.

თავისი წარმომადგენლობითი ფუნქციიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ პარლამენტთან ერთად, დღეს საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტიც არის წარმომადგენლობითი დემოკრა-

ტიის მნიშვნელოვანი ელემენტი. მეტიც, ზოგიერთი მეცნიერისთვის წარმომადგენლობითი დემოკრატია საჯარო სამსახურის თანმიმდევრული განვითარების შედეგია. ამიტომ მათთვის წარმომადგენლობითი დემოკრატიის მთავარ ელემენტს არა სახალხო სუვერენიტეტის, არამედ საჯარო სამსახურის ცნება წარმოადგენს.¹⁹

საჯარო ინტერესების განხორციელების ვალდებულება და, შესაბამისად, ამ ინტერესების წარმომადგენლობის ფუნქცია საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტისთვის ითხოვს ხალხის მხრიდან განსაკუთრებული ნდობის არსებობას. ნდობა, ზოგადად, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სულია, ყველა წინასაარჩევნო პოლიტიკური დაპირისპირება საბოლოოდ ხალხის მხრიდან ნდობის მოპოვებას უკავშირდება, ამიტომ დღევანდელ წარმომადგენლობით დემოკრატიაში საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტის სიცოცხლისუნარიანობაც ხალხის ნდობასთან უშუალოდ არის დაკავშირებული.

აღნიშნული ნდობის არსებობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ არის რეალურად საჯარო სამსახურის ფუნქციონალური დანიშნულება — ობიექტურობა და მიუკერძოებულობა — უზრუნველყოფილი. ეს საკითხი ადმინისტრაციული საქმიანობის რეგულირებასთან არის დაკავშირებული. თავად, აღნიშნული რეგულირება სამი მიმართულებით იჩენს თავს, კერძოდ, ნორმატიულ სფეროში, პერსონალის კუთხით და ორგანიზაციულ ასპექტში.

თანამედროვე სამართლებრივ სახელმწიფოში ადმინისტრაციული საქმიანობის რეგულირება კანონით არის განსაზღვრული. იურიდიულად იგი კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის

¹⁹ Hennis, Wilhelm, Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: Hesse, Konrad (Hrsg.), Staatsverfassung und Kirchenordnung, FS für Rudolf Smend, 1962, S. 54; Krüger, Herbert, Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 253.

პრინციპში არის გამოხატული. კანონმა ადმინისტრაციული საქმიანობის ობიექტურობა, ერთგვაროვნება, და წინასწარი გათვალადობა უნდა უზრუნველყოს. კანონთან ერთად საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის რეგულირება პერსონალის მეშვეობით ხორციელდება, რაც საჯარო სამსახურში კადრების დანიშვნისა და რეკრუტირების პრობლემებს უკავშირდება. თანამედროვე სახელმწიფოს ადმინისტრაციის ინსტიტუტის ქმედუნარიანობა იმაზეა დამოკიდებული, თუ რა სულისკვეთებით, რამდენად ეფექტიანად და ობიექტურად ხდება დაკისრებული ამოცანების განხორციელება. ამისათვის მნიშვნელოვანია შესაბამისი პერსონალის ობიექტური კრიტერიუმებით, გამოცდებით შერჩევის პრაქტიკა, რომელმაც მომავალი კანდიდატის ცოდნა და უნარები უნდა გამოავლინოს.

დეტალური საკანონმდებლო რეგლამენტაციისა და საჯარო მოხელეთა ობიექტური შერჩევის პრაქტიკის მიუხედავად, პრაქტიკაში მაინც რჩება ადმინისტრაციული საქმიანობის თავისუფალი სფერო, რომელიც საჯარო სამსახურის ეთოსით, შესაბამისი ეთიკური ნორმებით უნდა მოწესრიგდეს. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის რეგულირების თვალსაზრისით, ისინი განსაკუთრებულ როლს თამაშობენ და საჯარო მოხელისათვის მნიშვნელოვან ეთიკურ ვალდებულებებს გამოხატავენ. ეს ვალდებულებები რესპუბლიკური სახელმწიფო ეთოსიდან გამომდინარეობს, რომლის მიხედვით, საჯარო მოხელე თავის პროფესიული საქმიანობისას ორიენტირებულია ცალსახად საზოგადო, სახელმწიფოებრივ ნებაზე.

ადმინისტრაციული საქმიანობის რეგულირების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, ასევე, ის ორგანიზაციულ-სტრუქტურული პრინციპები, რომლებიც კანონის კონკრეტული ფაქტობრივი შემადგენლობის მსგავსად, მართალია, უშუალოდ არ განსაზღვრა-

ვენ ადმინისტრაციული ქმედების შინაარს, მაგრამ ამ ქმედების-თვის ერთგვარ პროცესუალურ და ორგანიზაციულ ჩარჩოპირობებს ადგენენ. ისინი, ზოგადად, კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის სტრუქტურულ პრინციპებს წარმოადგენენ, რომლებიც ამ ტიპის ადმინისტრაციის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში აისახება. აღნიშნული პრინციპები საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტის ორგანიზაციულ ერთიანობას გამოხატავენ და მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავენ ადმინისტრაციული საქმიანობის ხასიათს.

ეს პრინციპებია²⁰:

- კანონმდებლის მიერ საჯარო-სამსახურებრივი ურთიერთობის განსაზღვრის პრეროგატივა;
- საჯარო სამსახური, როგორც საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობის გასაკუთრებული ფორმა;
- საჯარო მოხელემ მთელი თავისი ძალისხმევითა და ცხოვრების ხანგრძლივ მონაკვეთში უნდა შეასრულოს სამსახურთან დაკავშირებული საჯარო-სამართლებრივი მოვალეობა;
- მოხელის საჯარო პასუხისმგებლობა;
- მიუკერძოებლობა;
- კარიერის პრინციპი;
- „სიცოცხლის მანძილზე“ მუშაობის პრინციპი;
- პროფესიონალიზმი;
- შესაბამისი ანაზღაურება;
- გამჭვირვალობა;
- სამსახურის შესაბამისი ღირსეული ცხოვრების წესი;

20 Mayer, Franz, Rechtsgutachten, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1973, S. 597 ff.

- სასამართლოს გზით თავის დაცვისა და გასაჩივრების შესაძლებლობა;
- დისციპლინური ნორმების არსებობა;
- განსაკუთრებული სოციალური უფლებები;
- საზოგადოებრივ კავშირებში გაერთიანებისა და პოლიტიკური მრწამსის თავისუფლების პრინციპი.

აღნიშნული პრინციპების უმრავლესობა სისტემურადაა ასახული ვებერის ბიუროკრატიის თეორიაში.²¹ იგი თანამედროვე სახელმწიფო ხელისუფლების გამოვლენის საუკეთესო ფორმას ბიუროკრატიაში ხედავდა. ვებერისეული ბიუროკრატიის ძირითად ასპექტები წიგნის მესამე თავში იქნება განხილული.

ამდენად, საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტის სიცოცხლისუნარიანობა, საზოგადოების მხრიდან მის ნდობასა და აღიარებაში მუდამდება. ენდობა კი საჯარო ადმინისტრაციას მაშინ აქვს, როდესაც იგი იმ პრინციპების ერთგულია, რომელიც საკუთარი ფუნქციონალური დანიშნულების - მიუკერძოებლობისა და ობიექტურობის - განხორციელებას განაპირობებს. უკანონობის, კორუფციისა და კლიენტელიზმის პირობებში სახელმწიფო ბიუროკრატია კარგავს თავის ფუნქციას და, შესაბამისად, თავის ინსტიტუციონალურ საფუძვლებს. დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო სამსახური საჯარო სამართლით არის კონსტრუირებული. მისი მეშვეობით საჯარო სამსახურში დასაქმებული მოხელე საჯარო პიროვნების სტატუსს იძენს და იგი საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობით მოქმედებს.

21 Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Neuaufl., 1964.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ ტერიტორიული სახელმწიფო, ეროვნული სახელმწიფო, სახელმწიფო ფუნქციები, სამართლებრივი სახელმწიფო, დემოკრატია და სახელმწიფო ბიუროკრატია თანამედროვე სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის, სტრუქტურულ ელემენტებს წარმოადგენენ, რომლებიც ისტორიულად ჩამოყალიბდა და ცალკეულ სახელმწიფოებში განსხვავებული კონკრეტიზაცია ჰპოვეს. თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის აღნიშნული ელემენტები მხოლოდ ერთიანობასა და ურთიერთკავშირში იძენენ თავიანთ დანიშნულებას.

III. თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმაცია

იბადება კითხვა, თუ რას ემყარება ზოგადად თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის, და, კონკრეტულად, საჯარო ადმინისტრაციის, ავტორიტეტი? თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ისტორიულმა პროცესებმა ცხადვებს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება თანმიმდევრულად გაემიჯნა პიროვნული ძალაუფლების ფაქტორს და ინსტიტუციონალიზაციის პროცესში ჰპოვა თვითგამოვლენის საუკეთესო საშუალება. საინტერესოა, საიდან იძენს თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფო ინსტიტუტების გადაწყვეტილება სავალდებულო ხასიათს? რა წინაპირობებზეა დამოკიდებული კანონის, სასამართლო გადაწყვეტილების, ადმინისტრაციული აქტის და ა.შ. განხორციელება? ნუთუ მხოლოდ შიშველ ძალაზე, სახელმწიფო იძულების მექანიზმებზე?

ყველა ზემოთ დასმული კითხვა სახელმწიფო ხელისუფლების ლეგიტიმაციის საკითხს უკავშირდება²². თუ სახელმწიფო სუვერენიტეტის ცნება ხელისუფლების განხორციელების უნარზეა კონცენტრირებული, ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ცნება მისი გამართლებისა და აღიარების ასპექტზე აკეთებს აქცენტს. თანამედროვე სახელმწიფოს ბუნების გასაგებად ორივე ასპექტს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. დემოკრატიულ სახელმწიფოში შეუძლებელია ხელისუფლებას ჰქონდეს განხორციელების უნარი, თუ ის არ არის ხალხის მიერ აღიარებული და გამართლებული. ის, რაც

22 Aarnio, Aulis, Zur Legitimität des Rechts – Ein begrifflicher Überblick, in: Rechtstheorie. Bd. 20 (1989); Gusy, Christoph, Legitimität im demokratischen Pluralismus, 1987; Hennis, Wilhelm, Legitimität – Zur einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Politik und praktische Philosophie – Schriften zur politischen Theorie, 1977; Kägi, Werner, Legitimation, Ordnung und Begrenzung der Macht im Kleinstaat, 1981; Kriele, Martin, Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl., 1994; Saladin, Peter, Wozu noch Staaten?, 1995.

ერთი შეხედვით გარედან მარტივ ძალად შეიძლება იქნას აღქმული (სახელმწიფო სუვერენიტეტი), შიგნიდან მთელი რიგი მორალური, ფსიქოლოგიური, ანთროპოლოგიური, ისტორიული თემების კომპლექსთან არის დაკავშირებული (ლეგიტიმაცია). თანამედროვე დემოკრატიაში სახელმწიფო ხელისუფლების ძალა შიგნიდან მისი გამართლებით, ლეგიტიმურობით არის განპირობებული.²³

მაგარამ, რა არის თავად სახელმწიფო ხელისუფლების ალიარებისა და გამართლების კრიტერიუმები? რის საფუძველზე ავალებულებს სახელმწიფო მოქალაქეებს, რომ ისინი დაემორჩილონ ხელისუფლების გადაწყვეტილებებს? ერთი შეხედვით ამ კითხვებზე პასუხი მარტივია: სახელმწიფო ხელისუფლების ავტორიტეტი გამომდინარეობს სამართლიდან. სამართალი ანიჭებს მას შესაბამის უფლებამოსილებებს. მართლაც, განურჩევლად იმისა, დემოკრატიულ, თუ არადემოკრატიულ სახელმწიფოსთან გვაქვს საქმე, ზოგადად, თანამედროვე სახელმწიფოს მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს ის, რომ მისი კონკრეტული კომპეტენციები, ანუ მთლიანობაში მისი ავტორიტეტი, სამართლით არის განსაზღვრული. მაგარამ, თავად სამართალს ხომ ხელისუფლება ქმნის?

თავდაპირველად უნდა გამოიკვეთოს განსხვავება დემოკრატიულ და დიქტატორულ სახელმწიფოებს შორის, რამაც, საბოლოოდ, თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოს ლეგიტიმურობის საფუძვლები უნდა წარმოაჩინოს. თანამედროვე სამყაროში დიქტატორის ავტორიტეტიც სამართალს ემყარება, მაგრამ ეს სამართალი დიქტატორის ძალაუფლებისთვის არის ინსტრუმენტალიზებული. ისტორია ცხადყოფს, რომ მაშინაც კი, როცა ბანდიტები მოდიან ხელისუფლების სათავეში, ცდილობენ, დროის მოკლე მონაკვეთში სამართლებრივი საფუძველი მისცენ საკუთარ

23 Kriele, Martin, Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl., 1994, S. 19 ff.

ძალაუფლებას. სამართლებრივი რეგლამენტაციით მათი განსაკუთრებული უფლებამოსილებები უნდა განისაზღვროს, რომელსაც საზოგადოების გარკვეული წრე აღიარებს, თუნდაც საზოგადოების 5-7 პროცენტი, ძირითადად სახელმწიფო აპარატის, თვდაცვისა და საპოლიციო სტრუქტურის წარმომადგენლები და მათი ოჯახის წევრები. ამ აღიარების გარეშე, მხოლოდ საკუთარი მუშტის ანაბარა, წარმოდგენელია თანამედროვე კომპლექსური საზოგადოების მართვა. ამიტომ, დიქტატორებსაც სჭირდებათ სამართალი საკუთარი ხელისუფლების ლეგალურობისა და სახელმწიფო იძულების მექანიზმების ამოქმედებისთვის, რათა მორჩილებაში ჰყავდეთ საზოგადოება.

ხელისუფლების ლეგალურობის ფორმალური ცნებისგან განსხვავებით, ლეგიტიმაციის ცნებას აინტერესებს ხელისუფლების აღიარებისა და გამართლების შინაარსობრივი მხარე. დემოკრატიულ სახელმწიფოში სამართალი, რომელიც ხელისუფლების კომპეტენციებს განსაზღვრავს, ინსტრუმენტალიზებულია არა ძალაუფლებისთვის, არამედ მორალური საფუძვლებითაა განპირობებული. დემოკრატიული ხელისუფლების უფლებამოსილებები სწორედ მორალური სანქციებიდან არის საბოლოოდ აღიარებული და მისი ძალაუფლების განხორციელება გამართლებული.

დემოკრატიული სახელმწიფოს სამართლის მორალური საფუძვლების ნათლად წარმოსაჩენად კონკრეტული მაგალითის მოყვანა იქნება მიზანშეწონილი. წარმოვიდგინოთ სიტუაცია, როდესაც ყაჩაღი მისი მსხვერპლისგან ფულს ან სიცოცხლეს ითხოვს. ამ მოთხოვნის ბუნება წმინდა იძულებას, შიშველ ძალას ემყარება. გასარკვევია, რით გასხვავდება ეს მოთხოვნა სამართლებრივი მოთხოვნისგან. სამართლის ნორმატიული ბუნება, პირველ რიგში,

მის სავალდებულო ხასიათთან არის დაკავშირებული და არა იძულებასთან. ყაჩაღის მოთხოვნა კი წმინდა იძულებაა, მას ვალდებულებასთან არავითარი კავშირი არა აქვს. მართალია, სამართლებრივი მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სახელმწიფოც იყენებს იძულების მექანიზმებს, მაგრამ აქ იძულება როდი უსწრებს მოვალეობას, არამედ პირიქით, იძულება გამომდინარეობს ვალდებულებისგან. მაშასადამე, სამართალში პირველადი ვალდებულებაა, მხოლოდ ამის შემდეგ მოდის იძულება. თავად ვალდებულება კი აღიარებას, ადამიანის შინაგან რწმენას, მორალს უკავშირდება. დემოკრატიულ სახელმწიფოში სამართლებრივი ვალდებულებებიც მორალით მართლდება და მორალიდანვე იღებს განხორციელების უნარს.

ნორმატივისტები სამართალსა და მორალს შორის კავშირს უარყოფენ და თვლიან, რომ მოქმედ, ანუ პოზიტიურ სამართალს, მორალისგან დამოუკიდებლად აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათი.²⁴ მათი აზრით, სამართალი "წმინდა" უნდა იყოს ყოველგვარი გარეშე ფაქტორებისგან, მათ შორის მორალისგან და მხოლოდ საკუთარ თავში უნდა ეძებოს თავისი ნორმატიული ბუნების ახსნა. ამისათვის მათ, იურიდიული მნიშვნელობის მიხედვით, სამართალში გარკვეული იერაქიული წესრიგი შემოიღეს, რომელსაც საბოლოოდ სამართლის სავალდებულო ძალის პირველწყარო უნდა ეჩვენებინა. აღნიშნულ იერაქიულ სისტემაში დაბალ საფეხურზე მდგომ სამართლებრივ ნორმას უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომი სამართლებრივი ნორმისგან უნდა მიეღო ნორმატიული ძალა (მაგალითად, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის სავალდებულო ხასიათი კანონისგან, ხოლო კანონის იურიდიული ძალა კონსტიტუციისგან გამომდინარეობს). თავად კონსტიტუციის, როგორც უზენაესი კანონის, ნორმატიულ ბუნებას ნორმატივისტები ე. წ.

²⁴ Kelsen, Hans, *Reine Rechtslehre*, 1934.

ძირითადი ნორმის მეშვეობით ხსნიან, რომელიც მხოლოდ ჰიპოტეტურად არსებობს და კონსტიტუციის შესრულების მოთხოვნაში გამოიხატება.

მაგრამ, ჩნდება კითხვა, თუ რის საფუძველზე გვავალდებულებს ე. წ. ძირითადი ნორმა? ნორმატივისტები შეგნებულად არიდებენ თავს ამ კითხვაზე პასუხის გაცემას და თვლიან, რომ საკითხის ასეთი სახით დასმა სცილდება "წმინდა" იურიდიული აზროვნების ფარგლებს. მათ სამართლებრივ კონსტრუქციაში ძირითადი ნორმა მხოლოდ ფორმალური კატეგორიაა, რომელიც ჩვენი აზროვნების განსაკუთრებულ ფორმას გამოხატავს (ჯერარსი) და მისი წარმოსახვაც მხოლოდ ჰიპოტეტურად თუ შეიძლება. მაგრამ, ნორმატივისტების ეს ლოგიკა თავად იმ ფაქტის აღიარებას წარმოადგენს, რომ ძირითად ნორმასთან დაკავშირებული თემები სწორედ რომ არა სამართლებრივი, არამედ მორალური პრობლემებია. შესაბამისად, ძირითადი ნორმის, ანუ სამართლის, სავალდებულო ბუნება სწორედ მორალით უნდა აიხსნას.

სამართლის სავალდებულო ხასიათი მორალს ეფუძნება.²⁵ ადამიანები მთლიანობაში იმ შემთხვევაში აღიარებენ სამართლის სავალდებულო ხასიათს, როდესაც ამისათვის უფრო მაღლა მდგომი, მორალური საფუძვლები არსებობს. თუ ეს საფუძვლები მორყეულია, მაშინ მოქალაქეებში ჩნდება უნდობლობა და უსამართლობის განცდა, რომელიც, შესაძლოა რევოლუციაშიც გადაიზარდოს. სამართალი მაშინ ავალდებულებს, როდესაც იგი სამართლიანობას გამოხატავს და მოსახლეობის მხრიდან მთლიანობაში აღიარებას და გამართლებას იმსახურებს. რა თქმა უნდა, რეალობაში ბევრი შემთხვევაა, როდესაც ცალკეულ პიროვნებაში ზოგიერთი სამართლებრივი ნორმა პროტესტს და უსამართლობის განცდას იწვევს,

²⁵ Welzel, Hans, *Naturrecht und Rechtspositivismus*, in: FS für Hans Niedermeyer, 1953, S. 293.

რაც სრულიად ნორმალური მოვლენაა, მაგრამ ეს მხოლოდ ერთეულ შემთხვევებში ხდება და მთლიანობაში სამართლის სავალდებულო ხასიათთან იმავე პიროვნების დამოკიდებულებაზე არ ვრცელდება. შეიძლება მთლიანობაში აღიარო სამართლის სავალდებულო ძალა, მაგრამ არ დაეთანხმო მის ცალკეულ ნორმებს, რაც ამ ცალკეული ნორმების მოთხოვნის შეუსრულებლობას არ ნიშნავს. ამ ნორმების შესრულებაც უფრო მაღლა მდგომი მორალური საფუძვლებიდან გამომდინარეობს, რომელთა მიხედვით, სამართლის მოქმედება მთლიანობაში აღიარებული და გამართლებულია.

მართალია, მიზანშეწონილია განსხვავების დადგენა მორალსა და სამართალს შორის, მაგრამ გაუმართლებელია მათი ერთმანეთისგან გამიჯვნა. როგორც ითქვა, მაშინაც კი, როდესაც ცალკეულ სამართლებრივ ნორმას უსამართლოდ მივიჩნევთ, ვაღიარებთ მის სავალდებულო ხასიათს, რადგან მთლიანობაში სამართლის ავტორიტეტს ვამართლებთ მორალური საფუძვლებიდან გამომდინარე. ასე მაგალითად, მორწმუნე მოსამართლისთვის შეიძლება განქორწინება არ იყოს მორალურად გამართლებული, მაგრამ იგი მაინც უფარდებს განქორწინების შესაბამის ნორმებს. ამ შემთხვევაშიც იგი სამართლებრივ ვალდებულებას მორალურ საფუძვლებს უკავშირებს, მხოლოდ განსხვავებული არგუმენტიდან გამომდინარე, კერძოდ, საზოგადოებაში სხვადასხვა ინტერესების მშვიდობიანი და უსაფრთხო თანაცხოვრების მორალური არგუმენტიდან გამომდინარე. ამდენად, ხდება მორალური არგუმენტების ანონ-დანონვა და კონკრეტულ სიტუაციაში უპირატესი მორალური არგუმენტის შესაბამისად მოქმედება.

იმ შემთხვევაში, თუ ხელისუფლების უსამართლობამ გარკვეულ ზღვარს მიაღწია და მთლიანობაში სამართლის სავალდებულო ძალა

ეჭვის ქვეშ დადგა, მაშინ სამართალი კარგავს თავისი მოქმედების უნარს, ანუ მორალურ საფუძვლებს. ამიტომ, ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს მთავარი დანიშნულებაა, რომ რაც შეიძლება ფართო იყოს იმ პირთა წრე, რომელიც თავისუფლად, საკუთარი მორალური რწმენით და არა ხელისუფალის იძულებით ან მანიპულაციის საშუალებით აღიარებს სამართლებრივ ვალდებულებებს. თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში შესაძლოა არსებობდეს გასხვავებული დამოკიდებულება კონკრეტული მთავრობისა თუ პარტიის მიმართ, მაგრამ, მიუხედავად ამ განსხვავებისა, (რაც, თავის მხრივ, ჯანსაღი მოვლენაა), მთლიანობაში უნდა არსებობდეს ინსტიტუტების აღიარება და პატივისცემა. დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემა სწორედ ხალხის მიერ აღიარებას და მხარდაჭერას ემყარება.

იმას, თუ რა კონკრეტული კრიტერიუმებით არის განპირობებული თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმურობის საფუძვლები, ანუ იმას, თუ რა კონკრეტული შინაარსი აქვს იმ მორალურ საფუძვლებს, რომლის მიხედვითაც ხდება დემოკრატიული სისტემის მთლიანობაში აღიარება, ყველაზე უკეთ თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების ჩამოყალიბების ისტორია გვასწავლის. აღნიშნულმა ისტორიულმა განვითარებამ გამოავლინა ის ძირითადი პრინციპები, რომლებიც თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების ინსტიტუციონალურ ინფრასტრუქტურას უდევს საფუძვლად. ამ პრინციპების აღიარება დიდი ბრძოლების, რევოლუციური თუ ევოლუციური გარდაქმნების შედეგია, რომელიც პიროვნების თავისუფლებისა და მისი ღირსეული არსებობის დროშის ქვეშ ხორციელდებოდა. ეს ისტორია არის პიროვნების თავისუფლებისთვის ბრძოლის ისტორია.

აღნიშნულმა ისტორიამ თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ინსტიტუტების მორალური საფუძვლების ნორმატიულ ბუნებას კონკრეტული შინაარსი მისცა და ამით პოლიტიკურ ცხოვრებაში სამართლიანობის იდეის განხორციელების ოპტიმალური პირობები წარმოაჩინა. სამართლიანობის ოპტიმალური განხორციელება არის დღესაც თანამედროვე დემოკრატიების მთავარი დანიშნულება. მისი სრულყოფილი რეალიზაცია შეუძლებელია, მაგრამ ყოველ ისტორიულ ეტაპზე მისკენ სწრაფვა და მიახლოება თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფო ინსტიტუტების უმთავრეს ამოცანად რჩება. ამიტომ ყოველთვის უდიდესი მნიშვნელობა ჰქონდა და აქვს ამ განვითარების გაგებას და ხელახალ გააზრებას.

თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმურობის საფუძვლების ისტორიულ ჭრილში გაგება ნიშნავს პრაგმატული, პრაქტიკული თვალსაწიერით და არა აბსტრაქტული თეორიებითა თუ იდეოლოგიებით რეალური განვითარების აღქმას. ერთმანეთისგან განასხვავებენ ექსპერიმენტულ, წმინდა თეორიულ აზროვნებას და პრაგმატულ, პრაქტიკულ გონიერებას.²⁶ წმინდა თეორიული აზროვნება შორს დგას პრაქტიკისგან და, ძირითადად, რიტორიკის, წიგნების, დისკუსიების სფეროს ეკუთვნის. იგი შეიძლება ძალიან საინტერესო და მიმზიდველიც იყოს. პრაქტიკული გონიერება კი ყოველთვის საკუთარი იდეების პრაქტიკული განხორციელების შესაძლებლობებთან არის დაკავშირებული და მას მუდამ პასუხისმგებლობა უდევს საფუძვლად, პასუხისმგებლობა თანამოქალაქის, ოჯახის, საზოგადოების, სახელმწიფოს წინაშე. პრაქტიკული გონიერების პასუხისმგებლობითი აღქმის უნარი ნიშნავს, ერთი მხრივ, იმ რეალური შედეგების გათვლას, რომლებიც შეიძლება მოჰყვეს კონკრეტულ მოქმედებას და, მეორე მხრივ, იგი ნიშნავს სხვისი ინტერესების გათვალისწინების შესაძლებლობას. ეს უნარი ყველაზე უკეთ

26 Kriele, Martin, Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl., 1994, S. 44.

საჯარო სამსახურში ვლინდება, სადაც მოქმედების საზომი საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობაა.

სწორედ პრაქტიკული გონიერება არის იმ პრინციპების მნიშვნელობის გაგების საწინდარი, რომლებიც დემოკრატიული სახელმწიფოების ინსტიტუტებს უდევს საფუძვლად. ამის საპირისპიროდ, ისტორიაში ბევრი მცდელობა იყო, როცა სხვადასხვა იდეოლოგიურ ჭრილში ცდილობდნენ განეხილათ განვითარების ტენდენცია და ცდილობდნენ წმინდა თეორიულ ასპექტში დაენახათ სამართლიანობის განხორციელების ოპტიმალური პირობები. მაგრამ თავად ისტორიამ ცხადყო, რომ სამართლიანობის თვითრეალიზაციის საუკეთესო საშუალება თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურაა, რომლის მთავარ მიზანს ადამიანის ღირსეული არსებობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. ისტორიამვე გვასწავლა, რომ კარგი პოლიტიკური თეორიები კონკრეტულ რეალობაში იმ კონკრეტული ოპტიმალური პირობების ძიებით არიან დაკავებული, რომლებიც ყველაზე უკეთ უზრუნველყოფს პიროვნების თავისუფლებისა და ღირსეული არსებობის განხორციელებას.

კარგი პოლიტიკური თეორიები, პრაქტიკული გონიერების თვალსაწიერით თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმურობის საფუძვლებს, სახელმწიფოებრივად მოაზროვნე (Citoyens) და კერძო ინტერესით მოქმედ (Bourgeois) მოქალაქეებს შორის განსხვავებაში ხედავდნენ. მათი იდეების საზრისს წარმოადგენდა ისეთი სისტემა, რომელშიც თითოეული თავისუფალი და თანასწორი იქნებოდა, განურჩევლად სოციალური წარმომადგენლობისა. აღნიშნული იდეების განხორციელების ერთადერთი რეალური გზა იყო სამართლით განმტკიცებული შესაბამისი ინსტიტუტების

უზრუნველყოფა. ეს გზა იყო კაცობრიობის სამართლით გათავისუფლების ისტორიული გზა, რომელიც უსამართლობასთან ბრძოლის შედეგად იქნა მოპოვებული (მარქსისტები კი, პირიქით, სამართლისგან და სახელმწიფოსგან გათავისუფლებას ითხოვდნენ).

დღეს, სწორედ დემოკრატიული სახელმწიფოს სამართალითაა განმტკიცებული მისი ლეგიტიმურობის მორალური საფუძვლები. ამ სამართლის საზრისს ადამიანის ღირსების, მისი თავისუფლებისა და თანასწორობის დაცვა წარმოადგენს. დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტები, როგორებიცაა ძირითადი უფლებები, ხელისუფლების დანაწილება, სამართლის უზენაესობა და სხვ. ადამიანის თავისუფლების რეალური უზრუნველყოფისათვის ოპტიმალური პირობების შექმნას ისახავენ მიზნად. ღირსებადაცული ადამიანის არსებობისთვის ყველაზე უკეთ ეს სისტემა განსაზღვრავს აუცილებელ წინაპირობებს და ამიტომაც იმსახურებს მთლიანობაში თითოეულისგან გამართლებას. შეიძლება ითქვას, რომ ამ პრინციპებით სამართალი ჰუმანური გახდა და მისი სავალდებულო ძალა არა იძულებას, არამედ ისტორიულად გამართლებულ მორალურ არგუმენტებს დაემყარა.

თანამედროვე დემოკრატიაში სახელმწიფო ხელისუფლება სამართლებრივი თვითშეზღუდვის გზით აღწევს ლეგიტიმაციას, რადგან ეს სამართალი თითოეულის ღირსეული არსებობის უფლებას, მისი პოლიტიკური არჩევანის თავისუფლებას, ხელისუფლების სამართლის საფუძველზე განხორციელების ვალდებულებებს და ა.შ. ითვალისწინებს. სამართლის დემოკრატიული პრინციპების განხორციელებას სჭირდება კეთილი ნება, ანუ ამავე პრინციპების დამცველი ხელისუფლება. სამართლის განხორციელებისთვის აუცილებელია საზოგადოების პარტიკულარული ინტერესებისგან

დამოუკიდებელი, ნეიტრალური სახელმწიფო ინსტიტუტების არსებობა, რომლებიც სამართლებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, იძულების გამოყენების უფლებამოსილებითაც ისარგებლებენ.

ნეიტრალურობისა და დამოუკიდებლობის მაღალ დონეს სახელმწიფო ინსტიტუტები სამართლის განუხრელი დაცვით უზრუნველყოფენ. როდესაც ზემოთ სამართლიანობის განხორციელების ოპტიმალურ პირობებზე იყო ლაპარაკი, იგულისხმებოდა, პირველ რიგში, სწორედ რეალური პირობების შექმნა და არა მხოლოდ ქალაქში განერილი ნორმების არსებობა (ამ პრობლემას დაწვრილებით ეხება Governance —ის თემა წიგნის მეოთხე თავში). კონკრეტული ხელისუფლება მაშინ კარგავს ლეგიტიმურობას, როდესაც დიდი დისტანცია არსებობს სამართლებრივ პრინციპებსა და რეალურ პოლიტიკურ ცხოვრებას შორის, როდესაც, მართალია, ქალაქში აღიარებულია მნიშვნელოვანი დემოკრატიული ნორმები, მაგრამ სინამდვილეში სახეზეა კორუფცია, კლანური და მათეოზური სტრუქტურები, არჩევნების გაყალბების, სიტყვის თავისუფლების ხელყოფის, სახელმწიფო ინსტიტუტების პოლიტიზების და ა.შ. ტენდენციები. თუ აღნიშნულმა ტენდენციებმა აუტანელ ზღვარს მიაღწია, მაშინ არ არის გამორიცხული რევოლუციაც, რადგან ასეთი ხელისუფლების მორალური გამართლება საზოგადოების ფართო წრეებში სულ უფრო საეჭვო ხდება.

დღევანდელ მაღალგანვითარებულ დემოკრატიულ სახელმწიფოებშიც სამართლიანობის განხორციელება უმთავრეს ამოცანად რჩება. პროგრესი არ შეჩერებულა, ის ახალი საზოგადოებრივი მოთხოვნების კვალდაკვალ დინამიკურად გრძელდება. პოლიტიკური რეფორმებისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების მოდერნიზაციის

პროცესი თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმაციის საწყისებთან ხელახალ დაბრუნებას და ახალი მოთხოვნების გათვალისწინებით მათი რეალიზაციისთვის საუკეთესო საშუალებების უზრუნველყოფას ნიშნავს. ამ რეფორმების აუცილებლობა იმ სპეციფიკური პრობლემების ფონზე ხდება უფრო მნიშვნელოვანი, როდესაც, მაგალითად, თანამედროვე პოლიტიკურ ლიტერატურაში პოლიტიკური ელიტის ცალკე კლასად ჩამოყალიბების საფრთხეზეა ლაპარაკი, რომელიც ხალხისგან სულ უფრო დისტანციური ხდება. თანამედროვე საზოგადოებრივი განვითარების სხვა ტენდენციები, რომლებიც რეფორმების ახალ ტალღას უდევს საფუძვლად, წიგნის მომდევნო თავში კონკრეტულად საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის ანალიზის ასპექტში იქნება ნაჩვენები.

ამდენად, თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმურობის საფუძველი ღირსებადაცული ადამიანის არსებობაა. ღირსეულად კი ადამიანი სახელმწიფოში მაშინ გრძნობს თავს, როდესაც მისი უსაფრთხოება დაცულია, როდესაც იგი ყველასათვის თანაბარი უფლებებით სარგებლობს და როდესაც მას მინიმალური სოციალური პირობები აქვს. მხოლოდ ასეთ ადამიანს შეუძლია თავისი უფლებების გამოყენებით, როგორც ინდივიდუალურად, ისე საზოგადოებრივ გაერთიანებასთან ერთად, პოლიტიკურ ცხოვრებაში თანამონაწილეობა და ინტეგრაცია. ყოველივე ამის უზრუნველყოფა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის შექმნით არის შესაძლებელი, რაც, საბოლოოდ, განაპირობებს თანამედროვე სამყაროში საზოგადოების სტაბილურ განვითარებას.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ისტორიული განვითარების შედეგად, თანამედროვე სახელმწი-

ფოს ლეგიტიმაციის საფუძვლები რაციონალური გახდა.²⁷ მანამდე ისტორია იცნობდა ლეგიტიმაციის ორ, ერთმანეთისგან განსხვავებულ სახეს — ქარიზმატულს და ტრადიციულს. ქარიზმატული ლეგიტიმაციის მიხედვით, ხელისუფლების ალიარებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდა კონკრეტული პიროვნების, ხელისუფლის განსაკუთრებულ თვისებებსა და უნარს. ტრადიციული ლეგიტიმურობა კი, არსებულ ხელისუფლებას მემკვიდრეობით მიღებული ტრადიციის მეშვეობით, ყოველგვარი ეჭვის გარეშე ამართლებდა. ქარიზმატული და ტრადიციული ლეგიტიმაციისგან განსხვავებით, თანამედროვე რაციონალურმა ლეგიტიმაციამ ხელისუფლების ალიარებისა და გამართლების საფუძველი, ერთი მხრივ, ფორმალურ სამართლებრივ ნორმებში დაინახა, ხოლო, მეორე მხრივ, ამ ნორმების გამართლებულობასა და დასაბუთებულობაში, ანუ მათ მორალურ სანყისებში.

სახელმწიფო ხელისუფლება მაშინ არის ლეგიტიმური, როდესაც ის მოქალაქეების მიერ მთლიანობაში ალიარებული და გამართლებულია. თანამედროვე სამყაროში ხელისუფლების გამართლება რაციონალური დასაბუთებით არის შესაძლებელი. ეს რაციონალობა პრაქტიკული გონიერების ნაყოფია, სახელმწიფოებრივად მოაზროვნე მოქალაქის (Citoyens) უნარია, რომელსაც საფუძვლად უდევს სხვისი ინტერესის გათვალისწინება და პასუხისმგებლობა. აღნიშნული რაციონალობა წინა პლანზე აყენებს კერძო პირის არა საკუთარ მორალურ წარმოდგენებს და ეთიკურ ღირებულებებს, არამედ საზოგადოების მიმართ პასუხისმგებლობის შეგნებას, სხვებთან მშვიდობიანი და თავისუფალი თანაცხოვრების ფუნდამენტურ ინტერესებს. ეს რაციონალობა არის დემოკრატიული პოლიტიკური ეთიკის ქვაკუთხედი, რომელიც თოთოეულის თავისუფლებას სხვის

27 Breuer, Stefan, Der Staat, 1998, S. 161 ff.

მიმართ პასუხისმგებლობით ზღუდავს. პოლიტიკაში მხოლოდ ინდივიდუალური ეთიკური ნორმებით, ემოციებით, ასკეტური წარმოდგენებით მოქმედებას დიდი ალბათობით მივყავართ ფანატიზმამდე, დესტაბილიზაციამდე და ომამდე. პრაქტიკული გონიერების თვალსაწიერი ყოველთვის ფუნდამენტურ პრინციპებზეა დამყარებული და ინტერესთა რაციონალურ განონასწორებასა და დაბალანსებაზეა ორიენტირებული.

თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს სტრუქტურები რაციონალურია იმდენად, რამდენადაც ისინი არა ცალკეული პიროვნების, პარტიისა თუ საზოგადოებრივი ჯგუფის ინტერესებშია მოქცეული, არამედ, რამდენადაც ეს სტრუქტურები სამართლის მეშვეობით არიან ინსტიტუციონალიზებული. მხოლოდ ამ ინსტიტუტების ფარგლებშია სხვადასხვა პოლიტიკური მიმართულებისა და ინტერესის განხორციელება გამართლებული. ლეგიტიმურობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი ნდობას და მათ სიცოცხლისუნარიანობას. ისტორიულად, დემოკრატიული ინსტიტუტების ბედი გაბედულმა, თავისუფლების მოყვარულმა ადამიანებმა განსაზღვრეს და ის დღესაც ამ ადამიანების სიფხიზლესა და გამბედაობაზეა დამოკიდებული.

ც. სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეფორმირების ძირითადი ორიენტირები თანამედროვე სამყაროში

ადმინისტრაციული მეცნიერების ფარგლებში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეფორმირების თემას. საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმა არის დინამიკური პროცესი, რომელიც, საზოგადოებრივი გამოწვევების შესაბამისად, მიზნად ისახავს ადმინისტრაციის მუშაობაში ქმედითუნარიანობისა და პასუხისმგებლობის ამაღლებას.²⁸

საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმები ყოველთვის მისი კლასიკური ფუნქციების, კერძოდ, დაგეგმარების, ორგანიზაციის, პერსონალის, გადანაცვეტილების მიღების, ფინანსებისა და კონტროლის ფარგლებში ხორციელდება. საჯარო ადმინისტრაციის თითოეული რეფორმა არის აღნიშნული ფუნქციების ოპტიმიზაციის კონკრეტული გეგმა, რომელიც გარკვეული სახელმძღვანელო ორიენტირებით არის განპირობებული. თავად რეფორმის ეს ძირითადი ორიენტირები სახელმწიფოს კონკრეტული გაგებიდან გამომდინარეობს.

ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა. ის ნათელყოფს, რომ საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმა ყოველთვის არის სახელმწიფოს ახალი კონცეფციით განპირობებული. ეს გამოცდილება გვაცნობს, ასევე, თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციის განვითარების ტენდენციებს მსოფლიოში და იძლევა საქართველოში მისი განხორციელების თეორიულ საფუძველს.

მართალია, მოწინავე ქვეყნების საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმების გაცნობის თვალსაზრისით, საქართველოს ევროპული

28 Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, 2006. S. 14.

ორიენტაციიდან გამომდინარე, განსაკუთრებული ყურადღება კლასიკურ-ევროპული ადმინისტრაციის განვითარებას დაეთმო, მაგრამ ეს განვითარება, გარკვეული თავისებურებების მიუხედავად, ზოგადად ასახავს მსოფლიოში განვითარებული ქვეყნების საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების საერთო ელემენტებს.

მოცემულ თავში კლასიკურ-ევროპული საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების პროცესი ოთხ მნიშვნელოვან პერიოდად იქნება დაყოფილი იმის გათვალისწინებით, თუ სახელმწიფოს რეფორმირების რა ძირითადი ორიენტირები იყო კონკრეტულ ისტორიულ მონაკვეთში განმსაზღვრელი. ამასთან, ათვლის წერტილი მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი პერიოდი იქნება, როდესაც ევროპაში, ძირითადად ჩამოყალიბება დაიწყო ახალი ტიპის საჯარო ადმინისტრაციამ.

1. დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფო

ძირითადი ორიენტირი, რომელიც მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპაში სამოციანი წლების შუა პერიოდამდე სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეფორმირების მთავარ მიმართულებებს განსაზღვრავდა, იყო დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი. განსაკუთრებით გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში, ახალი სახელმწიფოს მშენებლობის გზაზე, როგორც საჯარო სტრუქტურებში, ისე მოსახლეობაში მთავარი ამოცანა იყო დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების განხორციელება.

საჯარო ადმინისტრაციისთვის დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოზე ორიენტაცია ნიშნავდა კლასიკურ-ბიუროკრა-

ტიული ორგანიზაციის განმტკიცებას დემოკრატიული კონტროლისა და სამართლებრივი ჩარჩოს მკაცრი დადგენით.²⁹ საჯარო ადმინისტრაციის როლი ძირითადად განისაზღვრა დემოკრატიულად ლეგიტიმური ორგანოების, კერძოდ, პარლამენტისა და მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებით. საჯარო ადმინისტრაცია იერარქიულად პოლიტიკაზე იყო დამოკიდებული.

თავად საჯარო ადმინისტრაციის შიდაორგანიზაცია იერარქიულ ხასიათს ატარებდა. საჯარო ადმინისტრაციის ბიუროკრატიული, იერარქიული ორგანიზაცია დღესაც ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან თემას წარმოადგენს. ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის დასაწყისში ეს მოდელი თავის ნაშრომში სისტემურად წარმოადგინა მაქს ვებერმა.³⁰ ამ ნაშრომს აქტუალობა დღესაც არ დაუკარგავს.

ვებერისეულ კლასიკურ-ბიუროკრატიული საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაში თვალშისაცემია კანონის უზენაესობა და კომპეტენციების მკაცრი განსაზღვრა. თვითნებური მმართველობის ფორმებისგან გასხვავებით, სადაც ადმინისტრაციის მოხელე საჯარო რესურსებს საკუთარი შეხედულებისამებრ განკარგავს და სადაც გარკვეული თანამდებობის დაკავება ნეპოტიზმს, კლიენტელიზმს ან კორუფციას უკავშირდება და უკონტროლობა სუფევს, კლასიკურ-ბიუროკრატიული მოდელის ფარგლებში საჯარო ადმინისტრაციის მთელი საქმიანობა სამართლებრივი უფლებამოსილებებითაა დადგენილი, განაწილებული და გაკონტროლებული.

ვებერისეული ბიუროკრატიული ორგანიზაცია გამოხატულებას ჰპოვებს, ერთი მხრივ, პირამიდის მსგავს იერარქიულ მოწყობაში

29 Jann, Werner, Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: König, K. (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 287.

30 Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, 1964.

და, მეორე მხრივ, შიდაორგანიზაციული პროცედურების სტანდარტიზაციაში. იერარქიული მოწყობის თვალსაზრისით, ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია ხასიათდება შრომის მკაცრი განაწილებითა და სპეციალიზაციით. სწორედ აქედან გამომდინარეობს გარკვეული სფეროების მიხედვით საჯარო მოხელეების დასაქმებისთვის სპეციალური კომპეტენციის არსებობის აუცილებლობა. ამასთან, ბიუროკრატიულ ორგანიზაციაში თითოეული ორგანიზაციული ერთეული ზემდგომი ერთეულის დაქვემდებარებაშია.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის შიდა პროცედურების დახასიათებისას აღსანიშნავია ადმინისტრაციული საქმიანობის მკაცრი სტანდარტიზაცია და გარკვეულ შინაგანანესებზე დამოკიდებულება. აღნიშნული საქმიანობა ხორციელდება მხოლოდ წერილობითი ფორმით, რაც ხელს უწყობს მის გამჭვირვალობასა და გაკონტროლებას. იერარქიულობასთან და სპეციალიზაციასთან ერთად, ორგანიზაციის ასეთი შიდა პროცედურები კარგ საფუძველს იძლევა საჯარო ადმინისტრაციის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისი მართვისა და კონტროლისათვის.

ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის ერთ-ერთი მთავარი დამახასიათებელი ნიშანი მისი პერსონალის პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობაა. პროფესიული საქმიანობა "სიცოცხლის მანძილზე", უფადოდ ხორციელდება. აღნიშნული პრინციპი საჯარო მოხელეების პირადი ინტერესების გათვალისწინებით კი არ არის ნაკარნახევი, არამედ მათი პროფესიული დამოუკიდებლობის გამყარებისთვისაა გამიზნული, რაც, საბოლოო ჯამში, საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუციონალურ განმტკიცებას ისახავს მიზნად. საჯარო მოხელის პროფესიული წინსვლა კარიერის პრინციპს ეფუძნება, რომელიც მათ კვალიფიკაციის მუდმივად ამაღლებას ითვალისწინებს.

ფულადი ანაზღაურება წარმოებს წინანარ დადგენილი სახელფასო განაკვეთით. საჯარო მოხელე ვალდებულია, მიუკერძოებლად განახორციელოს თავისი პროფესიული საქმიანობა. ეს ვალდებულება ზემდგომი პირის მიმართ ერთგულებაში კი არ უნდა გამოიხატებოდეს, არამედ ინსტიტუტის მიმართ დამოკიდებულებაში, რამაც, საბოლოოდ, პოლიტიკისაგან ბიუროკრატიული ორგანიზაციის დამოუკიდებლობა უნდა უზრუნველყოს.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის საქმიანობა მოქალაქეებისათვის წინასწარ გათვლადია, რადგან იგი მხოლოდ კანონის საფუძველზე ხორციელდება. ის, თუ რამდენად კანონისმიერია ცალკეული ადმინისტრაციული ქმედება, შეიძლება სასამართლოს გზით გაკონტროლდეს. ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის წერილობითი ფორმით მუშაობა ამის კარგ საფუძველს იძლევა. სასამართლო კონტროლთან ერთად, იერარქიული ორგანიზაციისთვის მნიშვნელოვანია საპარლამენტო კონტროლის პრინციპის არსებობა. ცალკეულმა მინისტრმა უნდა უზრუნველყოს, რომ უწყების ფარგლებში მისი ბრძანებები კონსტიტუციისა და კანონის შესაბამისად შესრულდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი დადგება.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის ზემოთ მოყვანილი ელემენტების მიხედვით შესაძლებელია დაჯამდეს, თუ რა ნიშნებით განსხვავდება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის საფუძველზე მომუშავე თანამედროვე ბიუროკრატია განუვითარებელი ადმინისტრაციის მოდელისაგან. განუვითარებელი ადმინისტრაცია პიროვნულ ძალაუფლებასთანაა გაიგივებული, მაშინ, როდესაც თანამედროვე ბიუროკრატიულ მოდელში ადმინისტრაცია სახელმწიფო ინსტიტუტის სახით არის წარმოდგენილი. განუვითა-

რეგული ადმინისტრაციისთვის დამახასიათებელია მოხელეთა თვითნებობა, მათი საკუთარი ინტერესების წინ დაყენება, უკონტროლობა. განვითარებული ბიუროკრატიისთვის კი – მუშაობის მკაცრი ფორმალიზმი, მოხელეთა პროფესიონალიზმი, ინსტიტუციონალური დამოუკიდებლობა და საქმიანობის როგორც სასამართლო, ისე სისტემატური იერარქიული კონტროლი.

ამდენად, საჯარო ადმინისტრაციის ბიუროკრატიული მოდელი საუკეთესო პასუხი იყო მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპაში საზოგადოებრივ გამოწვევაზე, რომლის მთავარ მიზანს დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს გაძლიერება წარმოადგენდა. ამ მოდელს დღესაც არ დაუკარგავს თავისი მნიშვნელობა. მართალია, მისი რეფორმირება და ოპტიმირება ადმინისტრაციული პოლიტიკის დღის წესრიგში მრავალჯერ დამდგარა, მაგრამ ალტერნატიული მოდელით მისი სრული შეცვლა შეუძლებელია. ბიუროკრატიული მოდელის ასეთი წარმატება იმით აიხსნება, რომ იგი, უწინარესად, მაღალგანვითარებული სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური კულტურის ნაყოფია და არა მხოლოდ ორგანიზაციული კატეგორია.

ინსტიტუციონალური კულტურის ცნება რეინჰარდის³¹ სახელს უკავშირდება. მისი შეხედულებით, ცალკეული ეპოქის კულტურას გარკვეული ინსტიტუციონალური კულტურა შეესაბამება. განვითარებული ინსტიტუციონალური კულტურისთვის ძალაუფლების პერსონიფიცირება არის დამახასიათებელი. განვითარებული ინსტიტუციონალური კულტურა კი ადმინისტრაციულ სამსახურს პიროვნებისგან მიჯნავს. სწორედ ინსტიტუციონალურ თვითმყოფადობაში, ობიექტურობასა და მიუკერძოებლობაში ვლინდება თანამედროვე ბიუროკრატიის ხასიათი, რომელიც სამართლებრივ და

31 Reinhard, Wolfgang. Geschichte der Staatsgewalt, 1999, S. 125 ff.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში ჰპოვებს თავის საუკეთესო გამოხატულებას.

II. აქტიური სახელმწიფო

სამოციანი წლების შუა პერიოდიდან ევროპაში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის ძირითადი ორიენტირი შეიცვალა. გერმანულ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში ეს ეტაპი „აქტიური სახელმწიფოს“ ან „აქტიური პოლიტიკის“ სახელით არის ცნობილი.³² სახელმწიფოს ახალი კონცეფცია ევროპაში იმჟამინდელი პირველი სერიოზული ეკონომიკური კრიზისით იყო განპირობებული.

ახალი შეხედულებით, ეკონომიკური კრიზისის თავიდან აცილების საშუალებას აქტიური სახელმწიფო წარმოადგენდა, რაც სახელმწიფოს მხრიდან თითოეულის მიმართ უფრო მეტ მზრუნველობას, ხოლო ეკონომიკის მიმართ უფრო მეტ დაგეგმარებას გულისხმობდა. სახელმწიფოს შესაძლებლობები დიდ ოპტიმიზმთან იყო დაკავშირებული. ამ ოპტიმიზმის შესაბამისად, სახელმწიფო უფრო მეტი ძალისხმევით უნდა ჩარეულიყო საზოგადოებრივ ურთიერთობებში. მეტი დაგეგმარების პოლიტიკით მას უნდა გამოესწორებინა საბაზრო ეკონომიკის „ხარვეზები“ და მნიშვნელოვანი შესწორებები უნდა შეეტანა მასში.

ისტორიულმა განვითარებამ ცხადყო აქტიური სახელმწიფოს შეზღუდული შესაძლებლობები. მე-20 საუკუნის სამოცდაათიანი წლების ბოლოს მან თავისი კარიერა დაასრულა. მორიგმა ეკონო-

32 Jann, Werner, Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: König, K. (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 288.

მიკურმა კრიზისმა ნათელი გახადა, რომ სახელმწიფომ იმაზე მეტი აიღო საკუთარ თავზე, ვიდრე რეალურად შეეძლო.

III. მოქნილი სახელმწიფო

მოქნილი სახელმწიფოს იდეა მე-20 საუკუნის სამოცდაათიანი წლების ბოლოდან იქცა სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების მთავარ ორიენტირად.³³ მისი განვითარება შეიძლება ორ ეტაპად დაიყოს. პირველი ეტაპი მოიცავს სახელმწიფოს ნეოლიბერალურ კრიტიკას, ხოლო მეორე ეტაპი უკავშირდება ახალი საჯარო მენეჯმენტის წარმოშობას, რომელიც საერთაშორისო ენაზე „New Publik Management“-ის სახელით არის ცნობილი.

1. სახელმწიფოს ნეოლიბერალური კრიტიკა

XX საუკუნის 70-იანი წლების ბოლოსთვის განვითარებულ ქვეყნებში გავრცელება დაიწყო სახელმწიფოს ნეოლიბერალურმა კრიტიკამ, რომლის მიხედვით სოციალ-ეკონომიკური პროგრესის მთავარ შემაფერხებელ ფაქტორს არსებული ბიუროკრატიული სახელმწიფო სისტემა წარმოადგენდა. საერთაშორისო სპეციალურ ლიტერატურაში იგი თეტჩერისა (Thatcherism 1978 წლიდან) და რეიგანის (Reagonomics 1980 წლიდან) ეკონომიკურ პროგრამას უკავშირდება.

აღნიშნული კონცეფციის მიხედვით, გასაკუთრებული კრიტიკის ობიექტი გახდა ის გარემოება, რომ სახელმწიფო სულ უფრო და უფრო მეტი ამოცანის შესრულებას იღებდა საკუთარ თავზე, რა-

³³ Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, 2006, S. 25.

საც სახელმწიფოს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის გაზრდა, ბიუროკრატიული აპარატის გადიდება, კანონების სიჭარბე და დეტალური რეგულირების ტენდენცია მოჰყვა. ყოველივე ამის შედეგად მოქალაქე და კერძო ბიზნესი ზარალდებოდა. მენარმის თავისუფლება ზომაზე მეტად იზღუდებოდა და ის სახელმწიფო ბიუროკრატიაზე დამოკიდებული ხდებოდა.

ამ ტენდენციის საპირისპიროდ, ისეთ ინიციატივებს მიენიჭა უპირატესობა, რომელთაც საჯარო ადმინისტრაციისა და კანონმდებლობის გამარტივება ჰქონდათ მიზნად დასახული. ნეოლიბერალური რეფორმების განხორციელების შედეგად სახელმწიფო და მისი საჯარო ადმინისტრაცია უნდა გამხდარიყო უფრო მოქნილი და მარტივი. ის რაც შეიძლება ნაკლებად უნდა ჩარეულიყო ეკონომიკურ პროცესებში, უნდა დაეზოგა მეტი თანხა, უნდა შეემციოებინა პერსონალი და ესაუბრა მარტივი საკანონმდებლო ენით. ყოველივე ამის განხორციელება „მოქნილი სახელმწიფოს“ პირველ ეტაპზე (მე-20 საუკუნის ოთხმოციანი წლების დასრულებამდე) ძირითადად შიდაორგანიზაციული ტრადიციული მართვის მექანიზმებისა და სტრუქტურების შენარჩუნებით ჰქონდა წარმოდგენილი. ამ ეტაპისთვის ისინი არ გამხდარან კრიტიკის ობიექტები.

2. ახალი საჯარო მენეჯმენტი (NPM)

მე-20 საუკუნის ოთხმოციანი წლების ბოლოს განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების ძირითად ორიენტირად, მართალია, კვლავ მოქნილი სახელმწიფოს იდეა და მისი ამოცანები — საჯარო ადმინისტრაციის გამარტივება, განსახელმწიფოებრიობა და არაბიუროკრატიულობა

რჩება, მაგრამ უკვე ტრადიციული მართვის ფორმების შეცვლის მოთხოვნით.³⁴ ამისთვის ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფცია აქცენტს აკეთებს კერძო სექტორის მართვის თავისებურებებზე და მისი გამოცდილებიდან იძენს საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირებისთვის აუცილებელ ცოდნას. აღნიშნული კონცეფცია თავდაპირველად იმდენად პოპულარული გახდა მთელ მსოფლიოში, რომ ქვეყნები, სადაც ადმინისტრაციის რეფორმები დღის წესრიგში იდგა, მისი გავრცელების ერთგვარმა ეიფორიამაც კი მოიცვა. იგი დღესაც სამეცნიერო განხილვის აქტუალური თემაა, ამიტომ მის გადმოცემას უფრო მეტი ყურადღება დაეთმობა.

a) ძირითადი თეზისები

ახალი საჯარო მენეჯმენტი ტრადიციული ბიუროკრატიის ქმედითუნიანიანობას ეჭვის ქვეშ აყენებს და ადმინისტრაციისთვის სრულიად ახალ სრუქტურას და ახალი მუშაობის სტილს ანიჭებს უპირატესეობას.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიხედვით, პოლიტიკა დეტალურად კი არ უნდა მართავდეს საჯარო ადმინისტრაციას სამართლებრივი ნორმებისა და ბიუჯეტის მკაფიოდ განსაზღვრული მუხლების მეშვეობით, არამედ ის, ძირითადად, უნდა შემოიფარგლოს, ერთი მხრივ, ადმინისტრაციისთვის ზოგადი მიზნების, სტრატეგიის ან გარკვეული სტანდარტების განსაზღვრით და, მეორე მხრივ, ისეთი ბიუჯეტის დადგენით, რომელიც არ იქნება წინასწარ დეტალურად განერილი და ამით ადმინისტრაციას დაუტოვებს ბიუჯეტის საკუ-

34 Hill, Hermann. Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109, 1997; Reichard, Christoph. Umdenken in Rathaus, 1994; Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, New Public Management, 2. Aufl., 2003.

თარი პასუხისმგებლობით გამოყენების შესაძლებლობას. ამდენად, პოლიტიკასა და საჯარო ადმინისტრაციას შორის ხელისუფლების დანაწილება ახლებურად განისაზღვრა: პოლიტიკა არის უფლებამოსილი, საჯარო ადმინისტრაციისთვის განსაზღვროს ზოგადი მიზნები და გააკონტროლოს ამ მიზნების განხორციელების შედეგები. რაც შეეხება მიზნების შესრულების დეტალურ გზებს, ეს თავად საჯარო ადმინისტრაციის პრეროგატივაა.

უშუალოდ საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებშიც თითოეული ორგანიზაციული ერთეული მეტ ავტონომიას იძენს. განსხვავებით ბიუროკრატიული მოდელისგან, სადაც საჯარო მოხელე ძირითადად იერარქიული მითითებების აღმსრულებლად გვევლინება, ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიხედვით, იგი თვითონ იღებს პასუხისმგებლობას საჯარო ამოცანების დამოუკიდებელ განხორციელებაზე.

მართალია, საჯარო ადმინისტრაცია, თავისთავად, სამართლებრივ ჩარჩოში უნდა მოქმედებდეს, მაგრამ მისი საქმიანობის ხარისხის საზომი, კანონის შესაბამისობასთან ერთად, მისი ეკონომიურობა და ადმინისტრაციის ე.წ. კლიენტთა მოთხოვნების გათვალისწინება იქცა. ამდენად, ადმინისტრაციის კანონისმიერი მოქმედების ფორმალური კრიტერიუმები მისი ხარისხის განმსაზღვრელი შინაარსობრივი კრიტერიუმებით შეიცვალა, რასაც პრიორიტეტული მნიშვნელობაც კი მიენიჭა.

მომსახურება, რომელსაც საჯარო ადმინისტრაცია ახორციელებს, პროდუქტის ცნებით განისაზღვრა. პროდუქტის შექმნა, ანუ მომსახურების შედეგი, კონკრეტულად საჯარო ადმინისტრაციის ზემდგომი რგოლის მიერ განისაზღვრება, თუმცა ადმინისტრაციის ქვემდგომი რგოლის მიერ მისი რეალიზაციის ფორმის თავისუფალი არჩევის შესაძლებლობით.

საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში მართვის პროცესი ძირითადად ხორციელდება მიზნების განსაზღვრის, სტიმულირების, ხარისხის კონტროლისა და კონკურენციის მექანიზმებით. ადმინისტრაციის ხელმძღვანელობის მიერ მიზნების განსაზღვრა, იერარქიული ბრძანებებისაგან განსხვავებით, ფართო მოქმედების არეალს ანიჭებს თითოეულ ადმინისტრაციულ რგოლს. ამას ემატება მათთვის ბიუჯეტის გადაცემა, რაც საქმიანობის სტიმულირებასა და ხარისხის ამაღლებას განაპირობებს. თითოეული ადმინისტრაციული დანაყოფის საქმიანობის კონტროლი ხარისხის გარკვეული კრიტერიუმების მიხედვით წარმოებს. დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მომსახურების ხარისხის კონკურენციის ორგანიზებას ცალკეულ საჯარო ადმინისტრაციებს შორის, როგორც ერთი რეგიონის თუ სახელმწიფოს, ისე სხვადასხვა სახელმწიფოს ცალკეულ საჯარო ადმინისტრაციებს შორის. აღნიშნულმა შედარებებმა უნდა უზრუნველყოს ადმინისტრაციის თანამშრომელთა მოტივაციის ამაღლება, შედეგების გამჭვირვალობა და საუკეთესო პრაქტიკის დამკვიდრება.³⁵

b) პროდუქტზე ორიენტაცია

ახალი საჯარო მენეჯმენტის მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს პროდუქტზე, ანუ ადმინისტრაციული საქმიანობის კონკრეტულ შედეგზე, ორიენტაცია.

საჯარო ადმინისტრაცია ახდენს საკუთარი საქმიანობის პროდუქტების დეფინირებას. ამ პროცესში იგი არა იმდენად კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებით ხელმძღვანელობს

³⁵ Budäus, Dietrich, Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management, Eine Einführung, in: ders./Conrad/Schreyögg (Hrsg.), 1998.

არამედ პოლიტიკისა და ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის კონკრეტული პრიორიტეტებით და, ასევე, მოქალაქეების, როგორც ადმინისტრაციის კლიენტების, მოთხოვნებით. პროდუქტების რაოდენობა იმდენი უნდა იყოს, რომ შესაძლებელი იყოს მათი რეალური "წარმოება". სისტემური თვალსაზრისით, პროდუქტები იყოფა გარკვეულ ჯგუფებად, ხოლო ჯგუფების ფარგლებში სხვადასხვა სფეროს მიხედვით.

საჯარო ადმინისტრაციის ყველა სახის მომსახურების შედეგის (პროდუქტის) კონკრეტული დადგენა ზოგ შემთხვევაში შეუძლებელია. პროდუქტების დეფინიცია მაშინ რთულდება, როდესაც ის ისეთ მომსახურებასთან არის დაკავშირებული, რომელიც მომსახურების მწარმოებელსა და მომხმარებელს შორის უშუალო ურთიერთობით წარმოიშობა. ამ შემთხვევაში პროდუქტის წარმოება და მოხმარება, პრაქტიკულად, ერთდროულად ხორციელდება. მწარმოებელი პროდუქტის ერთგვარ ნაწილს წარმოადგენს, ამიტომ მისი როლი პროდუქტის ხარისხზე გადამწყვეტ როლს თამაშობს (მაგ. კონსულტაციის გაწევა).

პროდუქტი, როგორც ახალი ორგანიზაციის ამოსავალი პრინციპი, მრავალი მიმართულებით ცვლის საჯარო ადმინისტრაციის მუშაობის სტილს. მისი შემოღებით ბიუჯეტი უკვე კონკრეტული პროდუქტების შექმნაზეა ორიენტირებული. პროდუქტი ღირებულების და ინფორმაციის მნიშვნელოვან წყაროს შეიცავს. მისი მეშვეობით ადმინისტრაციული საქმიანობის მეტი გამჭვირვალობა და მისი კონკრეტული ღირებულების განსაზღვრა არის უზრუნველყოფილი.

საჯარო ადმინისტრაციის სხვადასხვა რგოლში დანაწევრებული მომსახურების ცალკეული ნაწილები პროდუქტის განსაზღვრებით

კონკრეტული მომსახურების ქვეშ ერთიანდებიან, რაც ადმინისტრაციის ორგანიზაციულ ცვლილებებზე დიდ გავლენას ახდენს. ამასთან, პროდუქტზე ორიენტაცია ადმინისტრაციის თანამშრომლებს იმის შესაძლებლობას აძლევს, რომ მოხდეს მათი საქმიანობის დოკუმენტირება, რაც კარგი საფუძველია სხვა საჯარო ადმინისტრაციის პროდუქტების, მათ შესაქმნელად განეული ხარჯებისა და ხარისხის კრიტერიუმების შესადარებლად. შედარების ეს პროცესი, თავის მხრივ, ხელს უწყობს სხვადასხვა საჯარო ადმინისტრაციას შორის კონკურენციას.

დაბოლოს, საჯარო ადმინისტრაციის მიერ პროდუქტების დადგენა უპასუხებს მოქალაქეთა უმთავრეს მოთხოვნას, რომ მათ ჰქონდეთ სრული და ამომწურავი ინფორმაცია, თუ რომელ მომსახურებას რა ღირებულებით, რა კვალიფიკაციით ახორციელებს საჯარო ადმინისტრაცია, რომელიც მათი გადასახადების მეშვეობით არსებობს და მუშაობს.

ც) შიდა პროცესზე და კლიენტზე ორიენტაცია

ახალი საჯარო მენეჯმენტი, კერძო სექტორის მსგავსად, საჯარო ადმინისტრაციის შიდა პროცესების ოპტიმირებაზეა ორიენტირებული. ბიუროკრატიული აპარატისგან განსხვავებით, ის აქცენტს აკეთებს სწრაფ და მოქნილ საქმისწარმოებაზე, სადაც შემცირებული იქნება პროცესების სტანდარტიზაცია, სადაც ნაკლები იქნება შრომის დანაწილება სხვადასხვა განყოფილებაში და, ასევე შემოკლებული იქნება საქმისწარმოების ხანგრძლივობა.

საჯარო ადმინისტრაციის შიდა პროცესებში თითოეული მონაწილე (თანამშრომელი), პირველ რიგში, განიხილება, როგორც შიდა კლიენტი. თანამშრომლები ერთმანეთს ერთგვარ მომსახურებას უწევენ, როგორც კლიენტები, რამაც სამსახურში საბოლოოდ ერთიანი ჯაჭვური პროცესის ოპტიმირება უნდა უზრუნველყოს. ამით იზრდება ორგანიზაციაში თანამშრომლობის ხარისხი და, ასევე, თითოეულის ერთიან პროცესში თანამონაწილეობის შეგნება. ამას ემატება საჯარო ადმინისტრაციის შიდა პროცესების გარე კლიენტზე (მოქალაქე) ორიენტაცია, რაც იმას ნიშნავს, რომ ძირითადად მოქალაქის ინტერესების მაქსიმალური გათვალისწინებით უნდა იყოს ორგანიზაციაში პროცესების ოპტიმიზაცია უზრუნველყოფილი.

ტრადიციულად, საჯარო ადმინისტრაცია სტრუქტურულად წარმოდგენილია მრავალი განყოფილებით თუ სამსახურით, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში ბიუროკრატიული მუშაობის სტილით გამოირჩევა. კლიენტის (მოქალაქის) კონკრეტული პრობლემის ფაქტობრივი შემადგენლობა კი, რომლის მოსაგვარებლადაც ის საჯარო ადმინისტრაციას მიმართავს, დაყოფას არ ექვემდებარება. ამიტომ, კლიენტის ინტერესებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო ადმინისტრაციამ მისი საქმე ერთიანი, სწრაფი, მოქნილი მომსახურებით უზრუნველყოს. ამ მიზანს ემსახურება კლიენტის ერთი ხელიდან, ერთი ფანჯრიდან მომსახურების გაწევის პრინციპი (one stop agency; Bürgerbüros).

მოქალაქეებისთვის, ერთიანი მომსახურების ცენტრების შექმნასთან ერთად, მნიშვნელოვანია მათი ადმინისტრაციის მუშაობაში თანამონაწილეობის უზრუნველყოფაც. ამ მიზანს ემსახურება საჯარო ადმინისტრაციასა და მოქალაქეებს შორის თანამშრომლო-

ბის ის ორგანიზაციული ფორმები, რომლებიც მრგვალი მაგიდის, მოქალაქეთა გამოკითხვის, საჯარო ადმინისტრაციის წერილობითი კრიტიკის თუ სხვა სახით არის პრაქტიკაში ცნობილი. ასეთი თანამშრომლობის ფარგლებში განხილვის საგანი შეიძლება ისეთი მნიშვნელოვანი თემაც იყოს, როგორცაა ადმინისტრაციული მომსახურების (პროდუქტის) ღირებულება და ხარისხი. თითოეული ეს თანამშრომლობის ფორმა უზრუნველყოფს მოქალაქის (კლიენტის), როგორც ინოვაციის, მონაწილეობას საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციასა და მისი პრაქტიკის დახვეწაში.

კლიენტზე ორიენტაცია საჯარო ადმინისტრაციისთვის ნიშნავს მომსახურების მუდმივ გაუმჯობესებას, ინოვაციას. მომსახურების ხარისხის საზომი უნდა იყოს კლიენტის კმაყოფილება, ამიტომ საჯარო ადმინისტრაციამ უნდა შექმნას მოქალაქისათვის ისეთი მომსახურების პირობები, რომელიც მას ნაკლები დანახარჯებითა და დროის უმოკლეს მონაკვეთში საჭირო სერვისს სთავაზობს. მაგალითისთვის, აღსანიშნავია პირადობის მონმობის გაცემის ისეთი პრაქტიკა, როდესაც ადმინისტრაცია მოქალაქეს წინასწარ აცუბინებს, თუ როდის გაუვა ვადა ძველ პირადობის მონმობას და რა საბუთებია საჭირო ახალი პირადობის მონმობის მისაღებად.

საჯარო ადმინისტრაციასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობის გამარტივებასა და მომსახურების გაუმჯობესებაში უდიდეს როლს თამაშობს თანამედროვე ტექნოლოგიური მიღწევების ეფექტიანი გამოყენება. ინეტრნეტის საშუალებით ადმინისტრაციის მიერ მოქალაქისათვის ინფორმაციის მიწოდება ან მისთვის კონკრეტული მომსახურების განხორციელება არის კლიენტზე ორიენტირებული ადმინისტრაციის მნიშვნელოვანი ელემენტი.

d) დეცენტრალიზებული პასუხისმგებლობა და ცენტრალური მართვა

ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფციაში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაციას. ეს ეხება, ერთი მხრივ, როგორც პოლიტიკისა და საჯარო ადმინისტრაციის, ისე უშუალოდ საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში ხელმძღვანელ რგოლსა და ქვემდგომ რგოლს შორის ურთიერთობის საკითხს.

აღნიშნულ ურთიერთობებში დიდ მნიშვნელობას იძენს ერთგვარი საკონტრაქტო მენეჯმენტი. პოლიტიკური ხელმძღვანელობა და საჯარო ადმინისტრაცია თანხმდებიან იმის შესახებ, თუ რა პროდუქტი (მომსახურების სახე, მისი ღირებულება, ხარისხი) რა მოცულობის ბიუჯეტით უნდა განხორციელდეს. დაკისრებული ამოცანების შესრულების პროცესში ადმინისტრაცია დამოუკიდებელია. პოლიტიკისთვის მთავარია დასახული მიზანი და მიღწეული შედეგი.

საკონტრაქტო მენეჯმენტის პრინციპი მოქმედებს თავად საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებშიც. აქ ცალკეული ორგანიზაციული ქვედა რგოლი ხელმძღვანელობისგან განსაზღვრული მომსახურებების შესასრულებლად იღებს კონკრეტულ დავალებებს შესაბამისი ბიუჯეტით. დავალების შესრულებაში ქვედა რგოლი სარგებლობს დიდი ავტონომიით. მეტიც, მის ფარგლებში თითოეულ თანამშრომელსაც კი მინიჭებული აქვს დამოუკიდებლობა გარკვეული ამოცანების შესრულებისას.

ამდენად, ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფციის შესაბამისად, საჯარო ამოცანების შესასრულებლად პასუხისმგებლობა

დეცენტრალიზებულია. ამის მიხედვით, მართვა ხორციელდება არა ზემოდან დადგენილი დეტალური ბრძანებებითა თუ მითითებებით, არამედ ზემდგომ და ქვემდგომ რგოლებს შორის საერთო მიზნებსა და შედეგებზე მიღწეული შეთანხმებებით. მართვის დეცენტრალიზება ითხოვს ადმინისტრაციის ფარგლებში ახალი კომუნიკაციისა და შეთანხმებების კულტურას.

დეცენტრალიზებული პასუხისმგებლობა ეფექტიანი მართვისთვის ქვემდგომი რგოლების კოორდინაციის აუცილებლობას ნარმოშობს. ცალკეული ავტონომიური ერთეულების კოორდინაცია მიიღწევა, ერთი მხრივ, საერთო ორიენტირების განსაზღვრითა და კონკრეტულ მიზნებზე შეთანხმებით, ხოლო, მეორე მხრივ, ე.წ. შემონმების სისტემის უზრუნველყოფით (Controlling) და პერიოდული საანგარიშო მოხსენებებით. აღნიშნული ელემენტები ქმნიან მართვისა და კონტროლის ერთიან პროცესს და ამით უზრუნველყოფენ დეცენტრალიზებული ადმინისტრაციის ერთიანობას.

e) თანამშრომელთა კვალიფიკაცია და მოტივაცია

ახალი საჯარო მენეჯმენტი გასაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ორგანიზაციის თანამშრომელთა კვალიფიკაციისა და მოტივაციის ამალლების საკითხს. თავდაპირველად ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფცია პრიორიტეტს ანიჭებდა ორგანიზაციაში მართვის ახალი მოდელის შემოღების ტექნიკურ მხარეებს, მაგრამ მალე ცხადი გახდა, რომ ორგანიზაციაში ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელის წარმატებული განხორციელება მნიშვნელოვანწილად იქნებოდა დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად შეძლებდა იგი დასაქმებულ პირთა გონებისა და გულის მოგებას.

ახალი მოდელის სრულფასოვანი განხორციელება შესაძლებელია თანამშრომელთა შესაბამისი კვალიფიკაციისა და მოტივაციის არსებობის შემთხვევაში. აღნიშნული მოდელის მიხედვით, ადმინისტრაცია პასიური როლისგან უნდა გათავისუფლდეს და იგი შემოქმედებით ორგანოდ უნდა გარდაიქმნას. ეს მოთხოვნა ადმინისტრაციის პერსონალისთვის განსაკუთრებული გამოწვევაა – მას უნდა ჰქონდეს ახალი მართვის მოდელის შესაბამისი ცოდნა და უნარები. სწორედ აღნიშნული ცოდნის შეძენის შედეგად არის შესაძლებელი ორგანიზაციაში მომსახურების დონისა და განეული საქმიანობის შედეგის ხარისხის ამაღლება. ის უზრუნველყოფს, ასევე, ორგანიზაციის მაღალ კონკურენტუნარიანობას.

საქმისადმი შემოქმედებითი, ინოვაციური მიდგომა ზრდის თანამშრომელთა მოტივაციას. საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში დეცენტრალიზებული პასუხისმგებლობის შემოღებით, რომელიც თითოეული თანამშრომლისთვის მეტი მოქმედების ასპარეზს უზრუნველყოფს, იზრდება დასაქმებული პერსონალის კმაყოფილება. ხელმძღვანელობასთან ერთად მიზნებზე შეთანხმება და პერიოდული თათბირები ხელს უწყობს იმას, რომ თითოეულმა თანამშრომელმა უკეთ გაიგოს თავისი საქმიანობის არსი და ალიქვას ის, როგორც ერთიანი პროცესის განუყოფელი ნაწილი. კლიენტზე ორიენტაცია და სხვა ადმინისტრაციასთან კონკურენცია ამაღლებს ადმინისტრაციის პერსონალის შემოქმედებით პოტენციალს და მისი მომსახურების ხარისხს.

ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფცია დღის წესრიგში აყენებს ორგანიზაციაში ხელმძღვანელობის ახალი სტილის შემოღების აუცილებლობას. იერარქიული მართვა, რომელიც ფორმალური ბრძანებების აღსრულებით შემოიფარგლება და თანამშრომლებთან

დისკუსიას გამოორიცხავს, არ უპასუხებს მართვის ახალი მოდელის მოთხოვნებს. თანამშრომლებთან ინტენსიურ ურთიერთობაზე დამყარებული მართვის სტილი კი ორგანიზაციის ხელმძღვანელისაგან ითხოვს, რომ თანამშრომლებს პერიოდულად აცნობოს, თუ რა მიზნებს ემსახურებიან ერთად, როგორ აფასებს ის მათ საქმიანობას და განვითარების რა პერსპექტივებს ხედავს მომავალში. ყოველივე ამისთვის აუცილებელია ორგანიზაციაში ხელმძღვანელსა და თანამშრომლებს შორის კონსტრუქციული ურთიერთობების პრაქტიკის დამკვიდრება და არა მხოლოდ ქალაქებში განვითარებული ხელმძღვანელობის ძირითადი მიმართულებები.

მართვის ახალი მოდელის მიხედვით, საქმიანობის სტანდარტიზაციის, მკაცრი კონტროლისა და უნდობლობის ადგილს იკავებს ნდობისა და პასუხისმგებლობის კულტურა. კულტურის ეს ცვლა უნდა განხორციელდეს თითოეულის შეგნებაში. ამ თვალსაზრისით, ორგანიზაციაში განსაკუთრებით ხელმძღვანელზეა დამოკიდებული ისეთი ატმოსფეროს შექმნა, რომელშიც თითოეული თანამშრომელი საკუთარ პერსონალურ მნიშვნელობას და პასუხისმგებლობას აღიქვამს ადმინისტრაციის წარმატებული საქმიანობისთვის.

1) ადმინისტრაცია, რომელიც სწავლობს

ადმინისტრაციის ბიუროკრატიული მოდელიდან ახალი მართვის მოდელზე გადასვლა შესაბამის კომპეტენციებს ითხოვს. ახალი მენეჯმენტი უნდა იყოს, ძირითადად, ეკონომიური აზროვნებით გამსჭვალული და კლიენტზე ორიენტირებული. მიზნებზე შეთანხმებისა და საკონტრაქტო მართვის სტილს უნდა შეესაბამებოდეს თანამშრომლობაზე აგებული ხელმძღვანელობის სტილი. კომპლექ-

სური ფაქტობრივი შემადგენლობების მოსაგვარებლად ორგანიზაციაში საჭიროა თითოეული თანამშრომლის გუნდური მუშაობისა და სისტემური აზროვნების უნარი. ადმინისტრაციის მუდმივი დინამიკური განვითარებისთვის აუცილებელია ინოვაციური მიდგომები.

აღნიშნული უნარების გამომუშავებას ადმინისტრაცია მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეძლებს, როდესაც მისი თანამშრომლები ახალი მოთხოვნების შესაბამისად სწავლობენ, თუ როგორ შეასრულონ მათზე დაკისრებული ფუნქციები უფრო ოპტიმალურად. სწავლის ეს პროცესი უნდა იყოს საზოგადოებრივი განვითარების დინამიკის ადეკვატური და მაქსიმალურად უნდა უპასუხებდეს ადამიანების მზარდ მოთხოვნებს.

თანამშრომელთა შესაბამისი მომზადების პროგრამების პარალელურად, ადმინისტრაციაში, რომელიც მუდმივი სწავლის პროცესში იმყოფება, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კლიენტთა და თანამშრომელთა გამოკითხვის ინსტიტუტს. მან უნდა უზრუნველყოს ადმინისტრაციის ერთგვარი თვითშემეცნების პროცესი, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი იქნება მუშაობაში სუსტი და ძლიერი მხარეების ანალიზი და სამომავლო ორიენტირების განსაზღვრა. ამ პროცესების შედეგად ყალიბდება კონკრეტული პროექტები და სამოქმედო გეგმები, მათ შორის მოქალაქეების მონაწილეობით.

რეფორმების განხორციელების პროცესში თითოეული ადმინისტრაცია საკუთარ გამოცდილებას იძენს. სხვათა გამოცდილების გაზიარება რეფორმის წარმატებისთვის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს. ადმინისტრაცია, რომელიც სწავლობს, სხვასაც უნდა ასწავლიდეს. აღნიშნული პროცესი კვალიფიციური სპეციალისტე-

ბისა და მეცნიერების მონაწილეობით სისტემურ ხასიათს იძენს. ეს ხელს უწყობს ადმინისტრაციული რეფორმების მეცნიერულ განზოგადებას და კარგ საფუძველს ქმნის როგორც ნაციონალურ, ისე საერთაშორისო დონეზე წარმატებული საჯარო ადმინისტრაციის გამოცდილების შესასწავლად.

g) საზოგადოებრივ ზემოქმედებაზე ორიენტირებული ადმინისტრაცია

ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმების განხორციელების პროცესმა ცხადყო, რომ მარტო კერძო სექტორის მართვის ელემენტებზე ორიენტაცია, როგორებიცაა: პროდუქტი, კლიენტი, შიდა-ორგანიზაციული ავტონომია და სხვ., შეიცავდა საფრთხეს, რომ საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობა, ძირითადად, ფინანსურ და ეკონომიკურ ფაქტორებზე იქნებოდა დამოკიდებული. კერძო სექტორისგან განსხვავებით, საჯარო ადმინისტრაციის მიზანს არ წარმოადგენს მოგების მიღება. ამიტომ ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმების მხოლოდ წმინდა ფინანსურ-ეკონომიკური კატეგორიებით შემოფარგულა სრულად ვერ უპასუხებდა საჯარო ადმინისტრაციის დანიშნულებას.

საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების ყველა ინიციატივა, მათ შორის ახალი საჯარო მენეჯმენტის ელემენტების განხორციელება, მაშინ იქნება წარმატებული, როდესაც თვალსაწიერიდან არ დაიკარგება საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის საზრისი — ცაკლუელი ადამიანისთვის, საზოგადოებისთვის სამსახური. საჯარო ადმინისტრაციის ნებისმიერი სახის რეფორმისთვის მნიშ-

ენელოვანია, თუ რა ზემოქმედებას იქონიებს დაგეგმილი ცვლილებები საზოგადოებრივ განვითარებაზე, საზოგადოებაში თითოეული მოქალაქის თანაცხოვრებაზე.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრაციის უმთავრესი ამოცანა არის საზოგადოებაში საერთო სიკეთის უზრუნველყოფა. ამ ამოცანას იგი კონსტიტუციით განსაზღვრული ძირითადი პრინციპების შესაბამისად ახორციელებს. კონკრეტულ შინაარს ის იმ მიზნებსა და პროგრამებში იძენს, რომლებიც სხვადასხვა სფეროში (სოციალური, გარემოს დაცვის, განათლების, კულტურის და სხვ.) გარკვეული პოლიტიკის გატარებაში იჩენს თავს. საბოლოო წარმატების საზომი არის ის, თუ რა ზემოქმედება იქონია რეფორმის პოლიტიკამ თითოეული მოქალაქის ცხოვრების ხარისხის ამაღლებაზე.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციისთვის ეს იმას ნიშნავს, რომ საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირებისას აუცილებელია შიდაორგანიზაციული ასპექტების ისეთ მთლიანობაში ინტეგრირება, რომელიც საჯარო ადმინისტრაციის მთავარ დანიშნულებას გამოხატავს. რეფორმის თვალსაწიერი ყოველთვის იმ საბოლოო შედეგზე უნდა იყოს კონცენტრირებული, რასაც ადამიანისათვის პირობების გაუმჯობესება ჰქვია. ამის გაუთვალისწინებლად საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის გაუმჯობესების ყოველი მცდელობა საკუთარი სანყისებიდან იზოლაციის საფრთხეს შეიცავს.

შვეიცარიასა და ავსტრიაში ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფცია თავიდანვე სწორედ ამ მოთხოვნების შესაბამისი იყო. აღნიშნულ ქვეყნებში იგი ზემოქმედებაზე ორიენტირებული ადმინის-

ტრადიციის ცნებით დამკვიდრდა.³⁶ ეს სახელწოდება გამოხატავს იმ კონცეფტუალურ ხედვას, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციის რეფორმების მნიშვნელობა იმით განისაზღვრება, თუ რა ზემოქმედებას იწვევს იგი ცალკეული მოქალაქეზე და საზოგადოებაზე. განვითარებულ ქვეყნებში ახალი საჯარო მენეჯმენტის შემდგომი განვითარება სწორედ ამ ტენდენციას უსვამს ხაზს.

36 Schedler, Kuno, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1995.

IV. სახელმწიფოს თანამედროვე განვითარების ტენდენციები: Governance

მეოცე საუკუნის 90—იანი წლების ბოლოდან სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის ძირითადი ორიენტირი ე.წ. „გამააქტიურებელი სახელმწიფოს“³⁷ ცნება გახდა, რომელიც საერთაშორისო არენაზე Governance სახელით არის ცნობილი. მისი მთავარი იდეა ის არის, რომ საჯარო მართვის პრობლემები არა მარტო უშუალოდ სახელმწიფოსა და ბიუროკრაციის უუნარობასთან არის დაკავშირებული, არამედ, ასევე, საზოგადოებრივი შესაძლებლობების გამოუყენებლობასთან. ცხადი გახდა, რომ მარტო სახელმწიფოს არ შესწევს ყველა სახის საზოგადოებრივი პრობლემების მოგვარება, საჭიროა თითოეული მოქალაქის, საზოგადოების, კერძო სექტორის აქტიური მონაწილეობაც.

რეფორმის ახალი ორიენტირი პირველ რიგში NMP-ს (ახალი საჯარო მენეჯმენტი) წინააღმდეგ ერთგვარ რეაქციას წარმოადგენდა, რადგან ეს უკანასკნელი ძირითადად ადმინისტრაციის შიდაორგანიზაციული საკითხების ანალიზით იყო დაკავებული. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ახალი საჯარო მენეჯმენტის მთავარი მიზანი იყო კერძო სექტორის თანამედროვე მართვის მეთოდების საჯარო მმართველობაში დანერგვა, მაგრამ მალე ნათელი გახდა, რომ მხოლოდ მართვის შიდაორგანიზაციულ ასპექტებზე ყურადღების გამახვილება ვიწრო და ცალმხრივ ხედვას წარმოადგენდა. წარმატებული მმართველობისთვის ცხადი გახდა, რომ საზოგადოებას, იქ, სადაც ამის შესაძლებლობა არსებობს, პრობლემების მოგვარებაში მეტი როლი უნდა ეთამაშა. ახალი კონცეფციით სახელმწიფომ საზოგადოების შესაძლებლობები უნდა გაააქტიუროს და პრობლემების ერთობლივი მოგვარების წინაპირობები უზრუნველყოს.

³⁷ Damkowski, Wulf/Rösener, Anke, Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat, 2003.

აღნიშნული კონცეფციის ილუსტრაცია მარტივი მაგალითით არის შესაძლებელი: როდესაც პარკს თუ სათამაშო მოედანს მოუვლელობის გამო განადგურების საფრთხე ემუქრება, მაშინ ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიმდევრებისთვის დღის წესრიგში დგება კომპეტენტური ადმინისტრაციის მუშაობის ეფექტიანობის ამაღლების საკითხი ან ამ ობიექტების გასხვისების, პრივატიზაციის აუცილებლობა. გამააქტიურებელი სახელმწიფოს კონცეფციისთვის კი მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, თუ რამდენად შესაძლებელია პრობლემის მოგვარებაში ეფექტიან მმართველობასთან ერთად მოქალაქეების, სხვადასხვა დაინტერესებული ორგანიზაციის თანამონაწილეობაც.

მხოლოდ სახელმწიფოს, მათ შორის ეკონომიკურად განვითარებულსაც კი, არ შესწევს ყველა საზოგადოებრივი პრობლემის მოგვარების ძალა. მან არსებითი ამოცანების შესრულებაზე უნდა მოახდინოს თავისი ძალების კონცენტრაცია. ეს ზოგავს ფულს და ეფექტიანს ხდის მმართველობას. გარკვეული საჯარო ამოცანები შესაძლოა სამოქალაქო საზოგადოებამ განახორციელოს. ამ შემთხვევაში სახელმწიფომ უნდა ითამაშოს ერთგვარი როლი დირიჟორისა, რომელიც საზოგადოებრივი ამოცანების შესასრულებლად სხვადასხვა სუბიექტს შორის პასუხისმგებლობას ანაწილებს. ის ააქტიურებს საზოგადოებრივ ენერგიას და მისი მაქსიმალური გამოვლინებისთვის საჭირო პირობებს უზრუნველყოფს.

მსოფლიოს მოწინავე ქვეყნების საზოგადოებრივმა განვითარებამ სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის უშუალო ამოცანები და პასუხისმგებლობა ახლებურად განსაზღვრა. წინამდებარე თავში ვრცლად განვიხილავთ ამ განითარების ტენდენციებს, რათა თანამედროვე სახელმწიფოს ბუნება ნათლად წარმოჩნდეს. ამის გარე-

შე შეუძლებელია თანამედროვე ადმინისტრაციული რეფორმების მნიშვნელობის გაგება.

1. სახელმწიფოს ცვლილება

სახელმწიფოს შეცვლა მსოფლიოში საზოგადოებრივი განვითარების პროცესებმა განაპირობა. ეს პროცესები უშუალო ზემოქმედებას ახდენს სახელმწიფოს პრაქტიკულ საქმიანობაზე, რომელიც გამოხატულებას პოვებს როგორც სახელმწიფოს შეცვლილ ამოცანებში, ისე ამ ამოცანების ახლებური განხორციელების გზებში³⁸.

მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ცვლილებები, რომლებმაც განსაკუთრებული გავლენა იქონია თანამედროვე სახელმწიფოს ბუნებაზე, არის გლობალიზაცია, რეგიონალიზაცია, ინდივიდუალიზაცია და პლურალიზაცია.³⁹ სწორედ ეს პროცესები ქმნიან თანამედროვე სახელმწიფოს გაგების საუკეთესო საფუძველს.

გლობალიზაციის პროცესი მსოფლიოში პოლიტიკის, ეკონომიკისა თუ საზოგადოების მკაცრ საზღვრებს აუქმებს და ტრანსკონტინენტალური ურთიერთობების ქსელს აძლიერებს. რეგიონალიზაცია განსაზღვრული რეგიონის ფარგლებში პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ კავშირებს ამყარებს. ინდივიდუალიზაციის შედეგად სულ უფრო იზრდება პიროვნების თავისუფლება. პლურალიზაცია კი საზოგადოებაში განსხვავებული ღირებულებების, შეხედულებების, სოციალური სტრუქტურებისა და ცხოვრების სტილის დამკვიდრებას იწვევს. აღნიშნული პროცესები სახელმწიფოს ახალი

38 Scharpf, Fritz W., Der Staat am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32. S. 621 ff.

39 Benz, Arthur, Der moderne Staat, 2001, S. 223 ff.

გამონვევების წინაშე აყენებს. შესაბამისად, სახელმწიფოს წინაშე წარმოიშობა ახალი ამოცანები, ზოგიერთი ძველი ამოცანა კი თავის მნიშვნელობას კარგავს.

ახალი ამოცანების წარმატებული განხორციელება დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად ადეკვატურად ხდება სახელმწიფოს მესვეურების მიერ ახალ გამონვევებზე რეაგირება და მათი პოლიტიკაში განხორციელება. თანამედროვე სახელმწიფოს მამოძრავებელი ძალა იმ პირთა წრეა, რომლებიც სახელმწიფო პოლიტიკას განსაზღვრავენ. ისინი უზრუნველყოფენ საზოგადოებისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების პარალელურ და ადეკვატურ განვითარებას.

a) გლობალიზაცია და ინტერნაციონალიზაცია

მსოფლიოში გლობალიზაციის პროცესმა სახელმწიფო ამოცანების ინტერნაციონალიზაცია გამოიწვია. თანამედროვე ტექნოლოგიურმა საშუალებებმა, გაუმჯობესებულმა კომუნიკაციისა და ურთიერთთანამშრომლობის შესაძლებლობებმა იმ საზოგადოებრივი პრობლემებისა და საჯარო ამოცანების სივრცის გაფართოებაც გამოიწვია, რომლებიც უნინ მხოლოდ სახელმწიფო საზღვრებით შემოიფარგლებოდა.

ეკონომიკურ, ეკოლოგიურ, სოციალურ თუ კულტურულ სფეროში გლობალიზაციისა და ინტერნაციონალიზაციის პროცესმა თავისი გავლენა იქონია სახელმწიფოს საქმიანობაზე. სახელმწიფოს უკვე აღარ შესწევს ძალა, მარტომ შეასრულოს ბევრი ამოცანა, რომლებიც ერთი სახელმწიფოს საზღვრებს სცილდება და მისი გლობალური, კონტინენტალური ხასიათიდან გამომდინარე,

ბევრი სახელმწიფოსთვის საერთო პრობლემას წარმოადგენს. ქვემოთ სწორედ სახელმწიფო ამოცანების ინტერნაციონალიზაციის მნიშვნელოვანი სფეროები იქნება წარმოჩენილი.

თანამედროვე სამყაროში საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას არა იმდენად გარეშე ძალა, სხვა სახელმწიფოს უშუალო აგრესია ემუქრება, არამედ შიდასახელმწიფოებრივი კონფლიქტები, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში გარეშე ძალებისგან არის ინსპირირებული. ამას ემატება საერთაშორისო კრიმინალიტეტი, რომელიც ასევე სცილდება სახელმწიფოებრივ საზღვრებს. აღნიშნულ პრობლემებთან გამკლავება და მათი მოგვარება ერთი სახელმწიფოს შესაძლებლობებს აღემატება.

მშვიდობის უზრუნველყოფა დღეს მხოლოდ ერთი სახელმწიფოს ამოცანა როდია, არამედ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის ამოცანაა. შესაბამისად, სახეზეა აღნიშნული ამოცანის ინტერნაციონალიზაციის ტენდენცია, რომელიც თავის გამოხატულებას პოულობს ისეთი კოლექტიური უსაფრთხოების სისტემებში, როგორებიცაა ნატო და ეუთო. საერთაშორისო კრიმინალიტეტთან ბრძოლის მიზნით სახელმწიფოები აღარ შემოიფარგლებიან მხოლოდ საზღვრებზე კონტროლის მექანიზმების გამკაცრებით, არამედ მუშაობენ საპოლიციო სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერებაზე, რომელმაც ინტერპოლის ორგანიზაციული ფორმაც შეიძინა (მაგ. ინტერპოლი).

ასევე, შეუძლებელია მხოლოდ ერთი სახელმწიფოს ფარგლებში განხორციელდეს გარემოს დაცვა. ინდუსტრიულ სფეროში თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენება ხშირ შემთხვევაში მთელი მსოფლიოს ეკოსისტემას უქმნის საფრთხეს, რომ არაფერი ითქვას

მეზობელი სახელმწიფოსთვის არსებულ უშუალო ეკოლოგიურ საფრთხეზე. ამ სფეროში საერთო პრობლემების ერთობლივი გადაწყვეტის აუცილებლობა თითოეული სახელმწიფოს მიერ გარემოს დაცვის ამოცანის ინტერნაციონალიზაციასა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გააქტიურებას იწვევს.

გლობალიზაციის პროცესი განსაკუთრებულად იჩენს თავს ეკონომიკურ სფეროში. სახელმწიფოთა შორის სავაჭრო ბრუნვის მატებამ, ფინანსური ქსელის გაძლიერებამ, ახალი ტექნოლოგიური საშუალებებით გამოწვეულმა შეუზღუდავმა ეკონომიკურმა ურთიერთობებმა სახელმწიფო საზღვრების გლობალური "გაფართოება" განაპირობა. ქვეყნების საზღვრების მიუხედავად, სანარმოები საერთაშორისო დონეზე ერთიანდებიან, ახორციელებენ კაპიტალდაბანდებებს; ყოველივე ამის რეგულირება კი ცალკეული სახელმწიფოს ფარგლებში შეუძლებელია. აუცილებელია სახელმწიფოებთან მჭიდრო თანამშრომლობით რეგულაციის მექანიზმების შემუშავება.

დღევანდელ მსოფლიოში სოციალური პრობლემებიც სულ უფრო ინტერნაციონალურ ხასიათს იძენს. სილარიბესთან ბრძოლა არ წარმოადგენს მარტო იმ ქვეყნის ამოცანას, სადაც ეს პრობლემა არსებობს. სილარიბესთან ბრძოლაში განვითარებული ქვეყნებიც იღებენ საკუთარ თავზე თავიანთ წილ პასუხისმგებლობას, რაც, პირველ რიგში, აღნიშნული სოციალური პრობლემის მქონე ქვეყნებისთვის ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობაში გამოიხატება.

ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობასთან ერთად, ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნებისთვის სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწი-

ფოს ჩამოყალიბებისთვის ინსტიტუციონალური რეფორმების მხარდაჭერა. დემოკრატიზაციისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ინსტიტუციონალიზაციის პროცესი მზარდ გლობალურ ხასიათს იღებს.

გლობალიზაციისა და ინტერნაციონალიზაციის პროცესმა თითქმის ყველა მნიშვნელოვანი სფერო მოიცვა. მან სახელმწიფოთა, განსხვავებულ საზოგადოებათა და კულტურათა შორის ინტენსიურ დიალოგს შეუწყო ხელი. ამას ემატება სხვადასხვა კულტურისა და ეთნიკური წარმომავლობის ადამიანთა მიგრაციისა და ინტეგრაციის პროცესი. თითოეული სახელმწიფოს ფარგლებში საზოგადოება უფრო პლურალისტური და მრავალფეროვანი გახდა.

b) კომუნიკაციური სახელმწიფო

ინტერნაციონალიზაციისა და გლობალიზაციის პროცესი წარმოშობს არა მხოლოდ ახალ სახელმწიფო ამოცანებს, არამედ ის ზეგავლენას ახდენს, ასევე, ამ ამოცანების განხორციელების საშუალებებზეც. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს სახელმწიფოს მართვის კომუნიკაციური საშუალებები, რაც გამოიხატება, ერთი მხრივ, "გამჭვირვალე" საზღვრების შედეგად საერთაშორისო ურთიერთობების სრულიად ახალ, აქტიური თანამშრომლობის სიბრტყეზე აყვანაში და, მეორე მხრივ, თავად სახელმწიფოს ფარგლებში ხელისუფლებასა და არასახელისუფლო სუბიექტებს შორის კომუნიკაციის ინტენსიურ განვითარებაში.

ცხადია, რომ მზარდი საერთაშორისო ამოცანების გადასაჭრელად სახელმწიფოთა შორის ურთიერთობებს სულ უფრო დიდი

მნიშვნელობა ენიჭება. აღსანიშნავია, რომ ამ ურთიერთობების ფორმაც შეიცვალა. კერძოდ, ის ძლიერ ინსტიტუციონალური გახდა. საერთაშორისო ურთიერთობებმა სახელმწიფოთა ტერიტორიული საზღვრები გადალახა და მან პოლიტიკის თითქმის ყველა სფერო მოიცვა. თანამედროვე სახელმწიფო საერთაშორისო არენაზე კომუნიკაციური გახდა.

სახელმწიფოს კომუნიკაციური როლი საგრძნობლად გაიზარდა, ასევე, შიდასახელმწიფოებრივი ამოცანების შესრულების კუთხით. მე-20 საუკუნის 90-იანი წლების ბოლოდან სახელმწიფოს საზრისი, განსაკუთრებით, მისი კომუნიკაციური მართვის უნარში მოიაზრება.⁴⁰ ტრადიციული შეხედულებისგან განსხვავებით, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფოს ძალაუფლება იერარქიულად არის ორგანიზებული და ძირითადად ზემოდან საზოგადოებრივ ურთიერთობებში ჩარევას გულისხმობს, კომუნიკაციური სახელმწიფო რაც შეიძლება ნაკლებად იერარქიული მართვის სტილს ანიჭებს უპირატესობას და არასახელისუფლო სტრუქტურებთან თანამშრომლობის იდეას ემყარება.

წინათ თუ სახელმწიფოს თეორია სახელმწიფოსა და საზოგადოებას, როგორც ორ დამოუკიდებელ სუბიექტს, ერთმანეთისგან განსხვავებდა, თანამედროვე კომუნიკაციური სახელმწიფო ერთგვარი გასაზოგადოებული სახელმწიფოს ფუნქციას ასრულებს. კომუნიკაციური სახელმწიფო საზოგადოების ნაწილია. იერარქიული პოზიციებიდან სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებაში ჩარევის იდეას ცვლის მის მიერ საზოგადოების დარწმუნების, თანამონაწილეობისა და მასთან თანამშრომლობის იდეა. მართალია, სახელმწიფო პოლიტიკას კვლავ განმსაზღვრელი როლი ენიჭება, მაგრამ იცვლე-

40 Ritter, Ernst-Hasso, Der kooperative Staat, in: Archiv des öffentlichen Rechts 104, S. 389 ff.; Voigt, Rüdiger, Der kooperative Staat, 1995.

ბა ამ პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და განხორციელების ფორმა, კერძოდ, ის კომუნიკაციაზე დამყარებული ხდება.

თანამედროვე სახელმწიფოს ახალი, კომუნიკაციური მუშაობის ფორმა და სტილი კონკრეტულ გამოხატულებას იძენს იმაში, რომ წარმომადგელობით დემოკრატიაში, პარლამენტთან, როგორც ხალხის ნების გამომხატველ ორგანოსთან, ერთად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, აგრეთვე, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ორგანიზებული თანამშრომლობის აქტიურ ფორმებს, ე.წ. საზოგადოებრივი საბჭოების, მრგვალი მაგიდის თუ სხვა სახით. ამდენად, პრობლემების მოგვარებაში საზოგადოების თანამონაწილობა და მასთან დისკუსიის ფორმები სახელმწიფოს ახალი საზრისი ხდება.

კომუნიკაციურ სახელმწიფოში პოლიტიკის შინაარსი სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ ერთპიროვნულად არ განისაზღვრება, არამედ სამოქალაქო საზოგადოების თანამონაწილეობის შედეგადაც, მაგრამ ეს იმას როდი ნიშნავს, რომ სახელმწიფომ საკუთარი ფუნქცია მხოლოდ კომუნიკაციის როლით შეზღუდოს. ტრადიციული მართვის საშუალებები, როგორებიცაა: სამართალი, ფინანსები და ხელისუფლება, მართალია, კვლავ იერარქიული მექანიზმებით ხორციელდება, მაგრამ შეიცვალა კონსენსუსის მილწევის ლოგიკა. ნაცვლად სახელმწიფო ჩარევისა და მბრძანებლური მართვის სტილისა, პრობლემების მოსაგვარებლად უპირატესობა ენიჭება დიალოგისა და დისკუსიის კულტურას.

თანამედროვე სამყაროში თითოეულ ადამიანს მოღვაწეობა უნევს სხვადასხვა სფეროში, იქნება ეს ოჯახის, მეგობრების, სამსახურის, გარკვეული ჯგუფის თუ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული გაერთიანების ფარგლებში, სადაც იგი საკუთარ ინტერესებს წარ-

მოადგენს. თითოეულის განსხვავებული ცხოვრების სტილსა და წარმოდგენებს შეესაბამება სხვასხვა ორგანიზაციული საზოგადოებრივი ფორმები, რომლის მეშვეობითაც ცალკეული პიროვნება პირადი ინტერესების მაქსიმალურ განხორციელებას ცდილობს. ამის შედეგად, ყალიბდება ერთგვარი ორგანიზაციული ინტერესი, რომელსაც საკუთარი განვითარების დინამიკა აქვს. პარტიების, კავშირების, სხვადასხვა ასოციაციის სახით ისინი პოლიტიკაში აქტიური მოთამაშის როლში გამოდიან. კომუნიკაციურმა სახელმწიფომ მართვის კომუნიკაციური სტილით ერთგვარი დირიჟორის ფუნქცია უნდა იკისროს, რომელიც ყველა კანონიერი ინტერესის პატივისცემასა და დაცვას უზრუნველყოფს. შეუძლებელია, დემოკრატიულმა სახელმწიფომ თავიდანვე აპრიორულად განსაზღვროს საზოგადოებრივი ინტერესი. საზოგადოებრივი პროცესები დინამიკურად ვითარდება. სახელმწიფოს ვალია, რომ ეს დინამიკა ისეთი ფორმით უზრუნველყოს, რომლითაც საზოგადოების თითოეული წევრის კანონიერი ინტერესები იქნება წარმოდგენილი.

საზოგადოებას, უფრო ზუსტად მის ცალკეულ ჯგუფებსა და ინდივიდებს, სახელმწიფო სჭირდებათ იმდენად, რამდენადაც მათ არ შესწევთ გარკვეული ამოცანების უშუალოდ შესრულების უნარი. ამასთან, დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლებას არა მარტო არჩევნების გზით შეუძლია თანამდებობების მოპოვება და შენარჩუნება, არამედ მათ საკუთარი პოლიტიკური ქმედითუნარიანობისათვის მუდამ სჭირდებათ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, ჯგუფებისა თუ ცალკეული მოქალაქეების მხარდაჭერა. ამიტომ, კონსენსუსის მისაღწევად საზოგადოებასთან მუდმივი კავშირის უზრუნველყოფა, მისი ორგანიზაციული ინტერესების სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმულირებასა და განხორციელებაში გათვალისწინება, კომუნიკაციური სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს ამოცანას წარმოადგენს.

შეუძლებელია, აღნიშნული ამოცანის შესრულება სახელმწიფომ მხოლოდ იერარქიული და ინტერვენციული მართვის სტილით განახორციელოს. კორპორაციული სახელმწიფო საზოგადოების პოტენციალის მაქსიმალურად გამოყენებას ცდილობს და გარკვეული საჯარო ამოცანების არასამთავრობო ორგანიზაციებსა თუ კერძო ეკონომიკურ სექტორზე დელეგირებით არის დაინტერესებული. მისი მართვის სტრატეგია იმაში მდგომარეობს, რომ, ერთი მხრივ, პოლიტიკაში თანამონაწილე სუბიექტთა თავისუფლება და, მეორე მხრივ, ამ თავისუფლების ფარგლებიც უზრუნველყოს.

როგორც საერთაშორისო ურთიერთობებში, ისე შიდასახელმწიფოებრივ პროცესებში სახელმწიფოს კომუნიკაციური როლის წამოწევა არ შეიძლება ზოგადად სახელმწიფო ხელისუფლების უზნარობასა და სისუსტესთან გაიგივდეს. კომუნიკაციური სახელმწიფო არ არის სახელმწიფოს პოლიტიკური სისუსტის შედეგი. იგი დემოკრატიული საზოგადოების სტრუქტურული ცვლილების პირმშოა, სადაც საზოგადოების მზარდი კომპლექსურობა და პლურალიზმი სახელმწიფოსგან მეტ დიფერენცირებულ მიდგომასა და ყურადღებას ითხოვს. სახეზეა არა სახელმწიფოს ხელისუფლების დასუსტების, არამედ მისი განხორციელების ფორმის შეცვლის ტენდენცია.

სახელმწიფოს კომუნიკაციური უნარის გამოვლენა ძლიერი პოზიციებიდან თუ შეუძლია. სახელმწიფოს მყარ ინსტიტუტებს შესწევთ ძალა როგორც საზოგადოებრივ ჯგუფებთან, ისე საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობისა. სახელმწიფომ, რომელსაც აქვს გადაწყვეტილების მიღებისა და განხორციელების უნარი, უნდა შექმნას ის ჩარჩო პირობები, რომლის ფარგლებშიც სხვა სუბიექტებთან კომუნიკაცია და კონსენსუსის მიღწევა იქნება შესაძლებელი.

ამდენად, თანამედროვე სახელმწიფოს საქმიანობის შეცვლილი ხასიათი არ უკავშირდება მისი ძალაუფლების დასუსტების ან მისი მართვის უუნარობის ფაქტს. შეიცვალა მხოლოდ ფორმა და სახე იმისა, თუ როგორ ასრულებს სახელმწიფო მასზე დაკისრებულ ახალ ამოცანებს.

ც) პოლიტიკის რეგიონალიზაცია

გლობალიზაციისა და ინტერნაციონალიზაციის შედეგად პოლიტიკის განხორციელების არეალიც გაფართოვდა. ის აღარ არის სახელმწიფოს კონკრეტული ტერიტორიული საზღვრებით შემოფარგლული. მისი ფარგლები ძირითადად ფუნქციონალური შინაარსით განისაზღვრა. ეს არ ნიშნავს სახელმწიფოს ტერიტორიული საზღვრების უარყოფას. პირიქით, განვითარების ტენდენცია ხაზს უსვამს იმას, რომ ეს საზღვრები ძალიან ელასტიკური და კონკრეტული საერთაშორისო ურთიერთობის ხასიათზე დამოკიდებული გახდა.

სახელმწიფოთა შორის ინტენსიური ურთიერთობები განსაკუთრებულად გარკვეული რეგიონის ფარგლებში იჩენს თავს, სადაც ზოგადად სახელმწიფო პოლიტიკის რეგიონალიზაციის პროცესი შეიმჩნევა. პოლიტიკის რეგიონალიზაცია იმის შედეგია, რომ საზოგადოებრივი პროცესები უკვე მხოლოდ ერთი სახელმწიფოს ფარგლებში აღარ ვითარდება. საზოგადოებრივ-ეკონომიკური განვითარების არეალი ერთი კონკრეტული ტერიტორიით როდი შემოიფარგლება, არამედ ურთიერთობის ქსელითა და ფუნქციონალური კავშირებით, რომელსაც საკუთარი დე-ფაქტო საზღვრები აქვს.

თანამედროვე სამყაროში ესა თუ ის რეგიონი ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და პოლიტიკური ხასიათის აქტიურობისთვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. რეგიონალიზაცია არ გულისხმობს ლოკალური უფლებამოსილებების ცენტრალიზაციას ან სახელმწიფოს კომპეტენციების დეცენტრალიზაციას, არამედ აღნიშნავს ეკონომიკისთვის, საზოგადოებისთვის და პოლიტიკისთვის ახალი სივრცის კონსტრუქციის პროცესს.

პოლიტიკის რეგიონალიზაცია განსაკუთრებით თვალსაჩინოა ეკონომიკური პოლიტიკის სფეროში. საწარმოთა კონკურენტუნარიანობა და მათი განვითარების შესაძლებლობები მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ როგორაა განვითარებული რეგიონალური ინფრასტრუქტურა, როგორია რეგიონის ფარგლებში ეკონომიკასა და პოლიტიკას შორის თანამშრომლობის ხარისხი. რეგიონებმა უნდა შექმნან ისეთი კომუნიკაციური ქსელის სტრუქტურები, რომელიც სახელმწიფო და კერძო სექტორის საქმიანობის ინტეგრაციას უზრუნველყოფს. ეს თავისთავად ითხოვს ისეთ ახალ სახელმწიფო პოლიტიკას, რომელიც შესაბამისი ურთიერთობების ქსელის ჩამოყალიბებას შეუწყობს ხელს და საკუთარი სტრუქტურების რეგიონალურ-ფუნქციონალურ თანამშრომლობაზე ორიენტაციას უზრუნველყოფს.

რეგიონალიზაციის ტენდენციამ დღეს მსოფლიოში ფართო მასშტაბები შეიძინა. მსოფლიო რეგიონები ქმნიან საუკეთესო საფუძველს სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობისთვის პოლიტიკურ, საზოგადოებრივ და ეკონომიკურ სფეროში. ეს პროცესი ხელს უწყობს სახელმწიფოთა ინტეგრაციას თითოეული სახელმწიფოსათვის სუვერენული უფლებამოსილებების შენარჩუნების პირობებში.

რეგიონალიზაციის პროცესს, რომელსაც შედეგად ტერიტორიული სახელმწიფოების საზღვრების ერთგვარი "შესუსტება" მოჰყვა, თან სდევს საპირისპირო ტენდენციაც, რომელიც, პირიქით, სახელმწიფოს ტერიტორიული საზღვრების განმტკიცებას ისახავს მიზნად. ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული პროცესების გლობალიზაცია და რეგიონალიზაცია თანაბრად როდი ახდენს სახელმწიფოს ყველა ფუნქციონალურ სფეროზე ზემოქმედებას. თუ ეკონომიკისა და ეკოლოგიის სფეროში სახელმწიფოთა შორის საზღვრები უფრო ფართოდ გაიხსნა, ის შედარებით ნაკლებად ღიაა სახელმწიფოს უსაფრთხოების, სოციალური თუ კულტურული ამოცანების განსახორციელებლად. ეს უკანასკნელი მიზნად ისახავს ტერიტორიული საზღვრების ფარგლებში კონკრეტული ერის ინტეგრაციის განმტკიცებას.

რეგიონალიზაციის პროცესმა სახელმწიფოს ტერიტორიული საზღვრები უფრო გამჭვირვალე გახადა, მაგრამ მისი საერთოდ არსებობა ეჭვის ქვეშ არ დაუყენებია. გლობალიზაციის პირობებში, მართალია, ერთი მხრივ, ფუნქციონალურმა საზღვრებმა შეიძინა უფრო მეტი მნიშვნელობა, მაგრამ, მეორე მხრივ, საზღვრების გახსნა იმაზე გახდა დამოკიდებული, თუ რამდენად ეფექტიანად ხორციელდება გახსნილი საზღვრების პირობებში განსაზღვრულ პირთა წრის მიმართ და გარკვეულ პროდუქციაზე სახელმწიფოს კონტროლი. ამდენად, პოლიტიკის რეგიონალიზაცია, მართალია, სახელმწიფოს საზღვრებს უფრო გადამკვეთს ხდის, მაგრამ, ამასთან, ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპი კვლავ რჩება თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური მოწყობის მთავარ პრინციპად. მისი "გადაკვეთის" მოცულობა სახელმწიფოთა შორის თანამშრომლობის ცალკეული სფეროების სპეციფიკაზეა დამოკიდებული.

d) დემოკრატიის ტრანსფორმაცია

სახელმწიფო საქმიანობის გლობალიზაციის, ინტერნაციონალიზაციისა და რეგიონალიზაციის პირობებში, ასევე საზოგადოების პლურალიზაციისა და მზარდი ინდივიდუალიზაციის ფონზე, თანამედროვე განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებისთვის აქტუალურია დემოკრატიული პროცესებისთვის ადეკვატური ფორმის მინიჭების საკითხი. თუ ანტიკური დემოკრატიის ფორმა მე-18 საუკუნის დასაწყისში წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმამ შეცვალა, დღეს განვითარებულ ქვეყნებში მესამე, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სტრუქტურული ცვლილების ეტაპზეა ლაპარაკი. შეიძლება ითქვას, რომ დემოკრატია ტრანსფორმაციის პროცესს განიცდის. დემოკრატიული სტრუქტურები ახალი გამოწვევების წინაშე დგას, როდესაც სახელმწიფოს საქმიანობის ცენტრი, როგორც შიდა სახელმწიფოებრივ, ისე საგარეო ურთიერთობებში, კომუნიკაციური ურთიერთობების სისტემა ხდება. სახელმწიფო ამოცანები სულ უფრო და უფრო კომპლექსურ ხასიათს იძენს, მათი გადაჭრა კი საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან კომუნიკაციითა და მჭიდრო საერთაშორისო თანამშრომლობით თუ შეიძლება. მოქალაქის ინტერესების რეალიზაცია მარტო წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევით უკვე საკმარისი აღარ არის. პარლამენტთან ერთად, ეს ინტერესები სხვადასხვა ორგანიზაციულ გაერთიანებაშია წარმოდგენილი, რომლებიც მნიშვნელოვან პოლიტიკურ გავლენას იძენენ, მათ შორის საერთაშორისო არენაზეც.

განვითარებულ ქვეყნებში დემოკრატიის ხარისხი დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად არის მოქალაქის შესაძლო ყველა კანონიერი ინტერესი სხვადასხვა ორგანიზაციული ფორმით წარმოდგე-

ნილი, რამდენად აქვთ ამ ორგანიზაციებს პოლიტიკურ გადანაცვ-
ტილებებზე ზეგავლენის განხორციელების საშუალება და რამდე-
ნად შესაძლებელია აღნიშნულ ორგანიზაციებთან კომუნიკაციით
საზოგადოებრივი პრობლემების ეფექტიანი გადანაცვება.

ცხადია, რომ როგორც შიდასახელმწიფოებრივ, ისე საერთაშო-
რისო პოლიტიკაში საზოგადოებრივი ნების ჩამოყალიბებისა და გა-
მოხატვის ახალი ფორმები მკვიდრდება, რომელიც სახელმწიფოს
ინსტიტუციონალურ სტრუქტურების იდენტური არ არის. თანამე-
დროვე დემოკრატიული სახელმწიფო ახალი გამონეწევების წინაშე
დგას, რომელიც დღის წესრიგში აყენებს საზოგადოებრივ ორგანი-
ზაციებთან კომუნიკაციისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის
გააქტიურებას.

ე) სახელმწიფოს ფუნქციები უცვლელია

თანამედროვე განვითარების შედეგად, სახეცვლილი სახელმწი-
ფოს ანლიზისას იბადება კითხვა – ხომ არა აქვს ადგილი სახელ-
მწიფოს ფუნქციონალური დანიშნულების ცვლილებას, ხომ არ
შეიმჩნევა სახელმწიფოს შესუსტებისა და პერსპექტივაში მისი გა-
ქრობის ტენდენცია?

თავიდანვე ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს ძი-
რითადი კლასიკური ფუნქციები, როგორებიცაა მართლწესრიგის,
მშვიდობის, უსაფრთხოების, საფინანსო სისტემის, საზოგადოე-
ბაში სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფის ფუნქცია,
უცვლელი რჩება. საზოგადოებრივი განვითარების ადეკვატურად

იცვლება მხოლოდ სახელმწიფოს ამოცანები და ამ ამოცანების განხორციელების ფორმები. თავად სახელმწიფოს არსებობა და მისი ფუნქციონალური დანიშნულება ეჭვქვეშ არ დგება⁴¹.

იმ ფაქტიდან, რომ გლობალიზაციისა და ინტერნაციონალიზაციის შედეგად საერთაშორისო ორგანიზაციები სულ უფრო მეტი სახელმწიფო ამოცანის განხორციელებას კისრულობენ, არ შეიძლება ნაადრევი დასკვნის გაკეთება იმის შესახებ, რომ სახელმწიფოს ფუნქციონალური დანიშნულება შეიცვალა. საკუთარი ტერიტორიის ფარგლებში კვლავ სახელმწიფოებს კვლავ აქვთ კლასიკური ფუნქციების შესრულების უფლებამოსილება. თავად საერთაშორისო ორგანიზაციები, რომლებიც გარკვეული სახელმწიფო ამოცანების განხორციელებას კისრულობენ, სახელმწიფოების მიერ არიან შექმნილი და მათგანვე იღებენ დაფინანსებას. მაშინაც კი, ტრანსნაციონალურ ორგანიზაციებს დამოუკიდებლად არსებობა რომ შეეძლოთ, საკუთარი გადაწყვეტილებების განსახორციელებლად ისინი ცალკეული სახელმწიფოს ლეგიტიმურ ძალაუფლებაზე იქნებიან დამოკიდებულნი. საერთაშორისო სუბიექტებზე დელეგირებული ფუნქციებიც, საბოლოო ჯამში, რჩება ცალკეული სახელმწიფოს ფუნქციებად, რამდენადაც მათ შესასრულებლად სახელმწიფო ძალაუფლება არის აუცილებელი.

შიდასახელმწიფოებრივ ფარგლებში გარკვეული სახელმწიფო ამოცანების კერძო სექტორისთვის დელეგირებისა (პრივატიზაცია) და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან მზარდი თანამშრომლობის ფაქტები არ იძლევა ისეთი დასკვნის გაკეთების საფუძველს, რომ სახელმწიფოს კლასიკური ფუნქციები შეიცვალა. მართალია, თანამედროვე სამყაროში პრივატიზაციის ტენდენციამ ისეთი მზარდი

41 Müller, Wolfgang C., Political Traditions and the Role of the State, in: Müller, Wolfgang/Wright, Vincent (Hrsg.), The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?, 1994, S. 1 ff.

ხასიათი მიიღო, რომ იგი უსაფრთხოების სფეროსაც კი შეეხო, მაგრამ აქაც სახელმწიფოს არსებითი ფუნქციების შეცვლასთან კი არ გვაქვს საქმე, არამედ სახეზეა მისი გარკვეული ამოცანების განხორციელების ფორმის სახეცვლილება. მიუხედავად იმისა, რომ უსაფრთხოების სფეროში კერძო სტრუქტურებსაც აქვთ განსაზღვრული მოცულობით უფლებამოსილება სახელმწიფოსგან დელეგირებული, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს აღარ ჰქონდეს ადამიანის დაცვის, საზოგადოებაში მშვიდობიანი და უსაფრთხო თანაცხოვრების ძირითადი ფუნქცია დაკისრებული. უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი კვლავაც სახელმწიფოა, მაგრამ, შესაბამისი კონტროლის უზრუნველყოფით, შესაძლოა მან გარკვეული ამოცანების განხორციელება კერძო სექტორსაც გადასცეს.

მაშასადამე, სახელმწიფოს მთავარი ფუნქციონალური დანიშნულება არ შეცვლილა, იცვლება მხოლოდ სახელმწიფოს კონკრეტული ამოცანები, რომლებიც განსაზღვრული საზოგადოებრივი განვითარებით არის განპირობებული. თანამედროვე სახელმწიფო აღარ არის ყველა საჯარო ამოცანის უშუალო განმახორციელებელი. ის, ძირითადად, უზრუნველყოფს მხოლოდ აუცილებელს, შემოიფარგლება გარკვეული ფორმალური პირობების განსაზღვრით — რეგულირებით. შეიცვალა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ფორმები და მოცულობა, მაგრამ თავად მისი ფუნქციები უცვლელი დარჩა.

2. გამააქტიურებელი სახელმწიფო

მსოფლიოში საზოგადოებრივი პროცესების დახასიათების შემდეგ, რომლებმაც მნიშვნელოვანი ზემოქმედება იქონიეს თანამე-

დროვე სახელმწიფოს ბუნებაზე, აუცილებელია იმის გადმოცემა, თუ რა ლოგიკური გაგრძელება ხვდა წილად ახალი საჯარო მენეჯმენტის (NPM) კონცეფციას.

თავში უკვე აღინიშნა, რომ სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეფორმის ახალი ორიენტირი გამააქტიურებელი სახელმწიფოს კონცეფცია გახდა, რომლის მიხედვითაც რეფორმების თვალსაწიერი გაფართოვდა. თუ უნინ განსაკუთრებული ყურადღება ადმინისტრაციის შიდაორგანიზაციული საკითხების ანალიზს ეთმობოდა, ახლა უკვე აქცენტი გარეშე ფაქტორებზეც გადავიდა, კერძოდ, საზოგადოებაზე, მისი თითოეული წევრისა თუ ორგანიზაციული ერთეულის შესაძლებლობებზე. ნათელი გახდა, რომ სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის უმთავრესი მიზნის, საზოგადოების თითოეული წევრის კეთილდღეობის უზრუნველყოფა თავად საზოგადოებასთან მჭიდრო თანამშრომლობით (კომუნიკაციური სახელმწიფო) იქნებოდა უკეთ შესაძლებელი. გამააქტიურებელი სახელმწიფოს მთავარი კრედო სწორედ საჯარო ადმინისტრაციის ამ გარეშე ფაქტორების გააქტიურება გახდა.

გამააქტიურებელი სახელმწიფოს იდეა წარმოადგენს ორი პარალელური განვითარების ერთგვარ ნაზავს.⁴² ერთი მხრივ, ის არის ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის და, მეორე მხრივ, სამოქალაქო საზოგადოების იდეის ერთგვარი დახვეწილი და სრულყოფილი ფორმა. შემდგომ ქვეთავებში ნაჩვენები იქნება ამ ორი მნიშვნელოვანი კონცეფციების (ახალი საჯარო მენეჯმენტი და სამოქალაქო საზოგადოება) ინტეგრაცია გამააქტიურებელი სახელმწიფოს იდეაში და ამ სახელმწიფოს საჯარო მართვის თავისებურება.

42 Damkowski, Wulf/Rösener, Anke, Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat, 2003, S. 22 ff.

ა) ახალი საჯარო მენეჯმენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების კონცეფციების ინტეგრაცია

ზემოთ უკვე დავახასიათეთ ახალი საჯარო მენეჯმენტის ძირითადი ელემენტები. აღინიშნა საჯარო ადმინისტრაციის კლიენტზე, პროდუქტზე, მისი შიდაორგანიზაციის დეცენტრალიზებულ პასუხისმგებლობაზე ორიენტაცია. გამააქტიურებელი სახელმწიფოს იდეის ფარგლებში ამ ელემენტებმა შემდგომი განვითარება და გარკვეული ტრანსფორმაცია განიცადა.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიხედვით, კლიენტზე ორიენტაცია გულისხმობდა პასიურ მოქალაქეს, რომელიც ადმინისტრაციის გარკვეული მომსახურებით სარგებლობდა. გამააქტიურებელმა სახელმწიფომ მოქალაქის როლი უფრო აქტიური გახადა და მას საჯარო ადმინისტრაციის მომსახურების განევის, ანუ პროდუქტის შექმნის, მისი ხარისხისა და ფასის განსაზღვრის პროცესში თანამონაწილეობის შესაძლებლობა მიანიჭა.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიხედვით, შიდაორგანიზაციული დეცენტრალიზაციის პრინციპი ადმინისტრაციის ფარგლებში ამოცანებისა და პასუხისმგებლობის ახალ განაწილებას, ქვემდგომი ადმინისტრაციული ერთეულებისთვის მეტი დამოუკიდებლობის მინიჭებას ითხოვს. ეს კარგ საშუალებას იძლევა სამოქალაქო ჯგუფებთან დასაახლოებლად და ადმინისტრაციულ საქმიანობაში მათი თანამონაწილეობის ხარისხის ასამაღლებლად. იგივე ითქმის პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მმართველობის გამიჯვნის პრინციპზე, რომლის მიხედვით, პოლიტიკა ძირითადად არსებითი, სტრატეგიული საკითხების განსაზღვრით უნდა შემოიფარგლოს, ხოლო რაც შეეხება საჯარო ადმინისტრაციას, მას მეტი ავტონომია

უნდა ჰქონდეს კონკრეტული ამოცანების განხორციელების ფორმისა და საშუალებების დადგენის თვალსაზრისით. დაბალ დონეზე საჯარო ადმინისტრაციის ეს დამოუკიდებლობა ამაღლებს საზოგადოებასთან აქტიური თანამშრომლობის შანსს.

გამააქტიურებელი სახელმწიფოს კონცეფციის ფარგლებში სამოქალაქო საზოგადოების ის მნიშვნელოვანი ელემენტებია აღსანიშნავი, რომლებიც მოქალაქისა და საზოგადოებრივი ჯგუფების დემოკრატიული თანამონაწილეობის ფორმებს გამოხატავენ. საუბარია, დემოკრატიული თანამონაწილეობის იმ ფორმებზე, რომლებიც არ არის სამართლებრივად მოწესრიგებული, როგორიცაა ადმინისტრაციულ დაგეგმარებაში, გადანაცვეტილების მიღებაში, ერთობლივი ამოცანებისა და პროექტების განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა, განსხვავებით სამართლებრივად მოწესრიგებული თანამონაწილეობის ფორმებისგან, როგორებიცაა არჩევნები, რეფერენდუმი, კონსტიტუციით განსაზღვრული ძირითადი უფლებების რეალიზაცია.

ახალი საჯარო მენეჯმენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების სპეციფიკური ელემენტების გამოყოფის შემდეგ იკვეთება გამააქტიურებელ სახელმწიფოში მათი ინტეგრაციის შესაძლებლობა:

– სამოქალაქო საზოგადოების იდეა გულისხმობს მოქალაქეთა თვითორგანიზაციის შესაძლებლობას, საჯარო ამოცანების განსაზღვრასა და განხორციელებაში მათი თანამონაწილეობის უზრუნველყოფას და ამ პროცესებისთვის მეტი გამჭვირვალობის შეძენას. ამ იდეის უზრუნველსაყოფა, აუცილებელია, საჯარო ადმინისტრაციაში ბიუროკრატიული მექანიზმების რაც შეიძლება მეტად შემცირება. ამ ამოცანაში ვლინდება სამოქალაქო საზოგადოე-

ბისა და ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციების თანხვედრა. ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციისთვისაც მთავარ ამოცანას საჯარო ადმინისტრაციაში ბიუროკრატიის შემცირება და ქვედა რგოლებისთვის მეტი პასუხისმგებლობის დაკისრება წარმოადგენს.

– სამოქალაქო საზოგადოების მიზანია მოქალაქეთა ცოდნისა და უნარის მობილიზება იმისათვის, რომ მათ თავად გადწყვიტონ, თუ რა სახისა და ფორმის ადმინისტრაციული მომსახურება შეესაბამება ყველაზე უკეთ მათ ინტერესებსა და მოთხოვნებს. მოქალაქე საჯარო ადმინისტრაციის ერთგვარ ექსპერტად უნდა იქცეს. ეს ამაღლებს ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობას და მუშაობის ხარისხს, რაც ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის მნიშვნელოვან კომპონენტებს წარმოადგენს.

– საჯარო ადმინისტრაციასთან თანამშრომლობის ფარგლებში, სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებს განსაზღვრული საჯარო ამოცანების შესასრულებლად შესაძლოა გარკვეული ბიუჯეტიც გამოეყოს. მართალია, ამ ბიუჯეტით სარგებლობისას მათ ავტონომია აქვთ მინიჭებული, მაგრამ საჯარო ადმინისტრაციას უნარჩუნდება კონტროლისა და ანგარიშის მოთხოვნის უფლება. ასეთივე პრინციპით ხელმძღვანელობს ახალი საჯარო ადმინისტრაცია ე.წ. საკონტრაქტო და ხარისხის მენეჯმენტის ფარგლებში, როდესაც ადმინისტრაციაში ცენტრალური რგოლიდან ქვემო რგოლისთვის განსაზღვრული ბიუჯეტის გადაცემა ხდება.

– ახალი საჯარო მენეჯმენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების კონცეფციების თანხვედრა თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენების მნიშვნელობაშიც ვლინდება. სამოქალაქო საზოგადოებისთვის თანამედროვე ტექნიკა, განსაკუთრებით კომპიუტერი, იძლე-

ვა თითოეული მოქალაქის აზრის გამოხატვის საშუალებას (ე.წ. ელექტრონული დემოკრატია). ახალი საჯარო მენეჯმენტისთვისაც ადმინისტრაციაში თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენება, ეკონომიური და ეფექტიანი მუშაობის მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს.

- სამოქალაქო საზოგადოების ქმედითუნარიანობისთვის მნიშვნელოვანია აქტიური მოქალაქეების სასწავლო კურსებში ჩართვა, რომლებშიც საჯარო ადმინისტრაციის თამაშრომლებიც მონაწილეობენ. ეს ხელს უწყობს მათ შორის ნდობის განმტკიცებას, პრობლემების მიმართ საერთო ხედვის გამომუშავებას და, ზოგადად, კომუნიკაციური უნარ-ჩვევების ხარისხის ამაღლებას. ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის მიხედვით, ადმინისტრაცია, რომელიც სწავლობს, ხელს უწყობს საკუთარ მოდერნიზაციას.

- როგორც სამოქალაქო საზოგადოების, ისე ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის ფარგლებში მნიშვნელოვანია მონაწილეთათვის განსაკუთრებული სოციალური კომპეტენციების გამომუშავება, როგორებიცაა: განსხვავებული ინტერესების აღიარება, კონფლიქტების რაციონალური გზით გადაჭრა. ეს ამაღლებს თანამონაწილეთა მოტივაციას და ნდობას.

- სამოქალაქო საზოგადოებისა და ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციების გადაკვეთის წერტილი იმაშიც ვლინდება, რომ მათი წარმატებული საქმიანობის საწინდარი პოლიტიკისგან მხარდაჭერაა. სამოქალაქო საზოგადოების სრულყოფილი განვითარება შესაძლებელია იმ პირობებში, თუ საზოგადოების დემოკრატიული განვითარებისთვის სამოქალაქო საზოგადოების მნიშვნელობა პოლიტიკურ დონეზე არის გააზრებული და აღიარებული. ახალი სა-

ჯარო მენეჯმენტის მიხედვით პოლიტიკისგან ასეთივე აღიარება სჭირდება საჯარო ადმინისტრაციას, რაც ამ უკანასკნელისთვის მეტი დამოუკიდებლობისა და პასუხისმგებლობის დაკისრებით ვლინდება.

- სამოქალაქო საზოგადოებასთან წარმატებული თანამშრომლობისთვის აუცილებელია პოლიტიკოსთა და საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში თანამშრომელთა ცნობიერებისა და მუშაობის სტილის შესაბამისი ორიენტაცია. ის საზოგადოებრივი ინიციატივების წახალისებასა და საჭირო რესურსებით მხარდაჭერით უნდა გამოიხატებოდეს. მსგავს მოთხოვნას აყენებს ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფცია თანამშრომელთა ცნობიერების შეცვლის კუთხით, როდესაც იგი მუშაობისას განსაკუთრებულად ითხოვს მოქალაქეზე და კლიენტზე ორიენტაციას.

ახალი საჯარო მენეჯმენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების კონცეფციების ელემენტების გამააქტიურებელი სახელმწიფოს იდეაში ინტეგრაცია განპირობებულია საერთო მიზნით, კერძოდ, სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის თითოეულ მოქალაქეზე, საზოგადოებაზე ორიენტაციით. ამ თვალსაზრისით, გამააქტიურებელი სახელმწიფოს კონცეფცია წარმოადგენს საზოგადოებრივი, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული რეფორმის მოდელს, რომლის მთავარი ამოცანა ზოგადად სახელმწიფო საქმიანობაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის რეალური უზრუნველყოფაა, საზოგადოებაში სოლიდარული თანაცხოვრებისა და დემოკრატიული ლეგიტიმაციის გამყარებაა. ამის მიღწევა კი მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ გამააქტიურებელი სახელმწიფო, პირველ რიგში, თავად იქნება დაინტერესებული, რომ სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური მოღვაწეობისთვის შექმნას ადეკვატური პირობები და გა-

მოყოს შესაბამისი რესურსები. ეს ყოველივე კი, საბოლოო ჯამში, ითხოვს საჯარო მოხელეთა ისეთ შეგნებას, რომელიც საზოგადოებრივი აქტიურობის მხარდაჭერისკენ იქნება მიმართული.

b) Governance

გამააქტიურებელი სახელმწიფოს პოლიტიკური მართვის დახასიათებისას აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ იგი არ შემოიფარგლება მხოლოდ პოლიტიკის იმ კლასიკური ინსტიტუტებით, რომელთა ფუნქციას გადანყვეტილების მიღება, მისი განხორციელება და გაკონტროლება წარმოადგენს. მისთვის ყველა ის ფორმალური თუ არაფორმალური საზოგადოებრივი რეგულირების სტრუქტურაა მნიშვნელოვანი, რომელიც მთლიანობაში პოლიტიკური პროცესებისთვის განსაკუთრებულ როლს თამაშობს. ფორმალური რეგულირების სტრუქტურაში იგულისმება ნორმათა ყველა ის სისტემა, რომლებიც სახელმწიფოს მიერ არის კოდიფიცირებული და მათი განხორციელება სახელმწიფოსვე იძულების მექანიზმით არის უზრუნველყოფილი. არაფორმალური რეგულირების სტრუქტურაში, ანუ ინსტიტუტებში, კი ისეთი სახის ურთიერთობები მოიაზრება, რომლის ნორმატიული ძალა არა სახელმწიფო იძულებას ემყარება, არამედ ამ ურთიერთობების ფაქტობრივი არსებობიდან გამომდინარეობს.

ფორმალურ პოლიტიკურ ინსტიტუტებთან ერთად (პარლამენტი, მთავრობა, საჯარო ადმინისტრაცია) პოლიტიკური მართვის პროცესში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს არაფორმალური ჯგუფები თუ გაერთიანებები, როგორც სამოქალაქო საზოგადოებიდან, ისე კერძო ეკონომიკური სექტორიდან საკუთარი წესრიგისა

და რეგულირების ფორმებით. ამ რეალობიდან გამომდინარე, პოლიტიკური მართვა იძენს სხვადასხვა საზოგადოებრივი რეგულირების სისტემების კომპლექსური მართვისა და კოორდინაციის ხასიათს, რომელიც საერთაშორისო ენაზე Governance ცნებით არის ცნობილი.⁴³

განასხვავებენ Governance ცნების ანალიტიკურ და ნორმატიულ ხასიათს. ცნების ანალიტიკური ფუნქცია იმაში მდგომარეობს, რომ აღწეროს პოლიტიკური მმართველობის რეალობა. ამ თვალსაზრისით, კონკრეტული სახელმწიფოს Governance შეიძლება იყოს ცუდი, კერძოდ, კორუფციული, მაფიოზური და კლიენტელისტური. ცნების ნორმატიული ბუნება იმაში ვლინდება, თუ როგორი უნდა იყოს კარგი პოლიტიკური მმართველობა. ეს უკანასკნელი საერთაშორისო ენაზე მე-20 საუკუნის 80-იანი წლების ბოლოდან Good Governance-ის სახელით არის ცნობილი და იგი განსაკუთრებით ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი სახელმწიფოების განვითარებისთვის ჩამოყალიბდა კონცეფტუალურად.

ზოგადად, შეიძლება Governance-ის, როგორც სახელმწიფო მართვის განსაზღვრული ფორმა და სახე დახასიათდეს, რომელიც მთელი საზოგადოებრივი ცხოვრების რეგულირების სისტემას განსაზღვრავს. მმართველობის ცნებისგან განსხვავებით, რომელიც ძირითადად ფორმალური ლეგიტიმური ინსტიტუტების, მთავრობისა და საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობას ეხება, ის მოიცავს მთელი საზოგადოებრივი პროცესების მიზანმიმართულ რეგულირებას. Governance მოიცავს მმართველობის სფეროში ყველა სახის აქტიურობის კოორდინაციას, დაწყებული მიზნებისა და პროგრამების ჩამოყალიბების პროცესიდან, დამთავრებული გადანაცვლი-

43 Benz, Arthur (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2004; Schuppert, Gunnar Folke, Was ist und wozu Governance?, in: Verwaltung 40, S. 465 ff.

ლების განხორციელების ეტაპამდე. ამასთან, იგი არა მარტო პროცესების კოორდინაციის აღმნიშვნელი ცნებაა, არამედ თავად ამ პროცესების სუბიექტების კოორდინაციის აღმნიშვნელიც.

კონკრეტული პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის აღწერისას Governance ცნება შესაძლებლობას იძლევა დაახასიათოს მთელი სისტემის ქმედითუნარიანობა გარკვეული პრობლემის, იქნება ეს სოციალური, ეკონომიკური, სამართლებრივი თუ სხვა სახის, მოგვარების თვალსაზრისით. ამ კუთხით ის აღწერს როგორც პროცესის მონაწილე სუბიექტთა ქცევის წესებს (მაგ. კორუფციული ან არაკორუფციული), ისე სახელმწიფო ორგანიზაციათა მოქმედების სტილს (მაგ. კონსენსუსზე მიმართული ან კონფლიქტური) და მისი არასახელმწიფო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის ფორმებს.

გამააქტიურებელი სახელმწიფოს მართვის თავისებურების სრულყოფილი წარმოჩენა სწორედ Governance ცნებით არის შესაძლებელი. გამააქტიურებელი სახელმწიფოს კონცეფცია საზოგადოებრივ ძალებთან კომუნიკაციური მართვის სტილს ემყარება. ამის მიხედვით, საჯარო ამოცანების შესრულება მარტო სახელმწიფოს ამოცანას აღარ წარმოადგენს, მათი შესრულება სახელმწიფომ შეძლებისდაგვარად საზოგადოებრივ ჯგუფებთან, კერძო სექტორთან თანამშრომლობით უნდა განახორციელოს. სახელმწიფოსა და მისი საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის აღნიშნული პერსპექტივა ადმინისტრაციული მეცნიერების თვალსაზრისით აფართოებს. ადმინისტრაციის შიდაორგანიზაციული რეფორმების ასპექტს გარეშე ფაქტორების, საზოგადოებრივი წინაპირობების კვლევის ასპექტი ავსებს. კვლევის ამ ფართო არეალში პოლიტიკური მართვის თავისებურებების ანალიზი ყველაზე კარგად Governance ცნებით არის შესაძლებელი.

განსხვავებით ახალი საჯარო მენეჯმენტისგან, რომელიც ეკონომიკური და ეფექტიანი ადმინისტრაციის შექმნის მიზნით მხოლოდ ადმინისტრაციის შიდა სტრუქტურულ და პროცესუალურ ელემენტებზეა ორიენტირებული, გამააქტიურებელი სახელმწიფოს მართვის, ანუ საჯარო Governace თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ იგი კომპლექსურ, მთელ ადმინისტრაციულ სინამდვილეზეა ორიენტირებული. საჯარო ადმინისტრაცია მის გარესამყაროსთან, საზოგადოებასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული. შესაბამისად, მისი ქმედითუნარიანობაც ამ გარესამყაროზე არის დამოკიდებული. ამიტომ, ეკონომიურობასთან და ეფექტიანობასთან ერთად, საჯარო ადმინისტრაციის კარგი მუშაობის კრიტერიუმში უნდა იყოს საზოგადოების სოციალური და პოლიტიკური თანამონაწილეობის მაღალი ხარისხი.

3. პასუხისმგებლობის განაწილება, როგორც თანამედროვე სახელმწიფოს ამოსავალი პრინციპი

a) სახელმწიფოს სახეცვლილება და პასუხისმგებლობის პრინციპი

პასუხისმგებლობა არის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს სტრუქტურული ელემენტი, რომლის მიხედვით სახელმწიფოში ძალთა თანაფარდობა დაბალანსებულია, ხელისუფლება დანაწილებულია და თითოეულის თავისუფლება სხვისი თავისუფლებით არის შეზღუდული. პასუხისმგებლობის პრინციპი პოლიტიკაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. პირველ რიგში, ხელისუფლება არის თავისი საქმიანობის შედეგებით ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებული.

თანამედროვე ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში პასუხისმგებლობის პრინციპს ერთ-ერთი ცენტრალური ადგილი უჭირავს და იგი სახელმწიფოსა და საზოგადოების ახალ, სახეცვლილ ურთიერთობას აღწერს. ზემოთ აღინიშნა საზოგადოებრივი განვითარების პროცესები, რომლებმაც სახელმწიფოს ამოცანების შეცვლა განაპირობეს. ამ პროცესებმა რამდენიმე მიმართულებით იქონია გავლენა სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის პასუხისმგებლობის განაწილებაზე: პირველ რიგში, იმ გარემოებამ, რომ სახელმწიფომ გარკვეული საჯარო ამოცანების შესრულებაზე უარი თქვა და მათი დელეგირება კერძო სექტორზე მოახდინა, დღის წესრიგში დააყენა სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის პასუხისმგებლობის ახლებური განაწილების აუცილებლობა. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფომ ნაწილი საჯარო ამოცანებისა საზოგადოებას გადასცა, მას რჩება იმის პასუხისმგებლობა, რომ საზოგადოებრივი თვითორგანიზაციისთვის მნიშვნელოვანი წინაპირობები უზრუნველყოს.

თანამედროვე სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვანი გახდა საჯარო ამოცანების შესრულებაში საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა. იგი, ერთი მხრივ, თავისუფალ სივრცეს ტოვებს იმისათვის, რათა კერძო-საჯარო თანამშრომლობის ახალი ფორმების ორგანიზება იყოს შესაძლებელი და, მეორე მხრივ, იტოვებს ამ თანამშრომლობის ორგანიზებისთვის აუცილებელი წინაპირობების შექმნისა და შემდგომში მათი თანაზომიერი რეგულირების პასუხისმგებლობას. თუ უნინ სახელმწიფო თვითონ იყო ყველაფრის შესრულებაზე პასუხისმგებელი (ე.წ. შესრულების პასუხისმგებლობა), დღეს თანამედროვე სახელმწიფო უარს ამბობს ყველა საჯარო ამოცანის უშუალო შესრულებაზე და ძირითადად იმ აუცილებლის უზრუნველყოფითა და რეგულირებით შემოფარგლება, რაც საზოგადოების ნორმალური თანაცხოვრებისთვის და განვითარებისთვის

არის მნიშვნელოვანი (ე. წ. უზრუნველყოფისა და რეგულირების პასუხისმგებლობა). მაგალითად, სახელმწიფოს უზრუნველყოფისა და რეგულირების პასუხისმგებლობა თავს იჩენს მაშინ, როდესაც ფოსტიისა და რკინიგზის პრივატიზაციის პროცესში სახელმწიფოს გარკვეული კონტროლის ფუნქცია უნარჩუნდება. იგივე ეხება გარემოს დაცვის სფეროს, წყლისა და ელექტროენერგიით მომარაგებას, საჯარო ინფრასტრუქტურას.

სახელმწიფოს უზრუნველყოფის პასუხისმგებლობა იმით გასხვავდება შესრულების პასუხისმგებლობისაგან, რომ იგი უშუალოდ არ ერევა საზოგადოებრივ პროცესებში და ძირითადად იმ ჩარჩო-პირობების გარანტიით შემოიფარგლება, რომელიც ინდივიდუალური და საზოგადოებრივი განვითარების ხელშეწყობისთვის არის მნიშვნელოვანი. ამის მიხედვით, პასუხისმგებლობის პრინციპი სოციალური თვითორგანიზაციის მთავარი კატეგორია ხდება.

თანამედროვე სახელმწიფო მარტო აღარ ადგენს იმას, თუ რა არის საზოგადოებრივი სიკეთე. სახელმწიფოსთან ერთად, სხვადასხვა საზოგადოებრივი ჯგუფი, არასამთავრობო ორგანიზაციები, ეკონომიკური სექტორი და სხვა ორგანიზაციული ერთეულები განსაზღვრავენ საზოგადოებრივი სიკეთის შინაარსსა და მოცულობას. საზოგადოებრივი სიკეთის კონკრეტულმა ფაქტობრივმა შემადგენლობამ პლურალისტული და პროცესუალური ხასიათი შეიძინა. დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუციაც უარს ამბობს საჯარო ინტერესის, საზოგადოებრივი სიკეთის შინაარსის კონკრეტული განსაზღვრებისაგან და მას პლურალისტური საზოგადოების განვითარების დინამიკას უქვემდებარებს, სადაც კამათის, თანამონაწილეობის პროცესში, კონსენსუსის შედეგად ყველა სუბიექტს საერთო სიკეთის შინაარსის განსაზღვრების შესაძლებლობა ეძლევა.

ამდენად, თანამედროვე სახელმწიფო საზოგადოებრივი სიკეთის განსაზღვრის პროცესში სხვა მნიშვნელოვან სუბიექტებთან ერთად თანამშრომლობს და მათთან ერთად ინაწილებს პასუხისმგებლობას. ამ თვალსაზრისით, იგი პლურალისტური და დემოკრატიული საზოგადოების ოპტიმალურ ფორმას წარმოადგენს. ის უზრუნველყოფს საზოგადოების აქტიურობის, თვითორგანიზაციის უნარის მაქსიმალურ გამოვლენას. მისი მიზანია, სამართლით განმტკიცებულ ფორმებთან ერთად, სხვა არაფორმალური ინსტიტუტების ხელშეწყობაც, რათა საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფის კანონიერების ორგანიზაციული გამოვლენა იყოს შესაძლებელი (დემოკრატიის ტრანსფორმაცია).

ბ) სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ტიპები

თანამედროვე სახელმწიფოს საჯარო ადმინისტრაცია საზოგადოებასთან, კერძო ეკონომიკურ სექტორთან თუ სხვა სუბიექტებთან ურთიერთობისა და თანამშრომლობის პროცესში საკუთარ თავზე იღებს პასუხისმგებლობის განსხვავებულ ფორმასა და მოცულობას იმისდა მიხედვით, თუ რა ინტენსიურობით ხორციელდება უშუალოდ მის მიერ კონკრეტულ შემთხვევაში დასახული ამოცანების შესრულება. აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ტიპების განსაზღვრა, რომელიც კონკრეტული ურთიერთობის ხასიათსა და დასახული მიზნის მიღწევის კონკრეტულ გზებზე იქნება დამოკიდებული. ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის 3 ძირითად ტიპს გამოყოფენ: შესრულების პასუხისმგებლობას, უზრუნველყოფის პასუხისმგებლობას და სარეზერვო პასუხისმგებლობას.⁴⁴

⁴⁴ Schuppert, Gunnar Folke, Staatstypen, Leitbilder und Politische Kultur: Das Beispiel des Gewährleistungsstaates, in: Ludger/Alfred (Hrsg.), Staat ohne Verantwortung?, 2007, S. 467 ff.

შესრულების პასუხისმგებლობას მაშინ აქვს ადგილი, როდესაც სახელმწიფო არის გარკვეული ამოცანების უშუალო შესრულებაზე პასუხისმგებელი და სხვაზე მათ დელეგირებას არ ახდენს. აღნიშნული ამოცანები სახელმწიფოს ისეთი კლასიკური ფუნქციების შესრულებაში იჩენს თავს, როგორებიცაა: იუსტიციის, საშინაო უსაფრთხოების, საგარეო, თავდაცვითი და საფინანსო ფუნქციები. ამ ფუნქციების აღსრულების პროცესში სახელმწიფოს ერთგვარი მონოპოლიური მდგომარეობა უჭირავს. თუმცა, აქაც, გარკვეული მიმართულებების ფარგლებში, განსაკუთრებით საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სფეროში, სახელმწიფო, შეძლებისდაგვარად, ნაწილი ამოცანების შესრულებას საზოგადოების თანამონაწილეობით ახორციელებს.

უზრუნველყოფის პასუხისმგებლობას სახელმწიფო მაშინ იღებს საკუთარ თავზე, როდესაც, მიუხედავად საზოგადოებრივი ჯგუფებისთვის მინიჭებული თავისუფლებისა, ამ თავისუფლების ფარგლებში იგი გარკვეული პროცესების რეგულირებისა და გაკონტროლების უფლებამოსილებას იტოვებს. სახელმწიფო პასუხისმგებელი რჩება იმაზე, რომ საზოგადოებრივი სიკეთე იყოს უზრუნველყოფილი, საჯარო ამოცანების შესრულების პროცესში სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები იყოს დაცული, ანუ სახელმწიფო პასუხისმგებელია იმ აუცილებელი ნიშანპირობების უზრუნველყოფაზე, რომლებიც საზოგადოებაში მშვიდობიან თანაცხოვრებასა და საერთო კეთილდღეობას შეუწყობს ხელს.

უზრუნველყოფის პასუხისმგებლობის ფარგლებში სახელმწიფო, მართალია, ახდენს სხვადასხვა სფეროში საჯარო ამოცანების დელეგირებას, პრივატიზაციას, მაგრამ იგი იტოვებს პასუხისმგე-

ბლობას იმაზე, რომ საჯარო ამოცანის შესრულება მოხდეს ისეთი საშუალებითა და ფორმით, რომელიც საზოგადოებრივ ინტერესებს არ ხელყოფს. ამისათვის სახელმწიფო საკანონმდებლო გზით ქმნის ისეთ ჩარჩო-პირობებსა და რეგულირების მექანიზმებს, რომლის ფარგლებში ერთგვარი ბალანსი იქნება დაცული კერძო ინტერესსა და საზოგადოებრივ ინტერესს შორის. ამიტომ, გარკვეულ შემთხვევებში, პრივატიზებული საჯარო ამოცანის შესრულება შეიძლება სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრულ კონტროლსაც დაექვემდებაროს.

სახელმწიფოს სარეზერვო პასუხისმგებლობას მაშინ აქვს ადგილი, როდესაც საზოგადოება გარკვეული საჯარო ამოცანების შესრულებას დამოუკიდებლად ახორციელებს და სახელმწიფო ერთგვარ სარეზერვო მდგომარეობაში იმყოფება. ეს უკანასკნელი პროცესებში მხოლოდ იმ შემთხვევაში ერევა, როდესაც საზოგადოებრივ ჯგუფებს დასახული ამოცანების ეფექტიანად შესრულება უძნელდებათ ან მათი შესრულების პროცესში არასასურველი გარეშე ფაქტორები იჩენს თავს.

აღნიშნული შემთხვევების დროს საჯარო ამოცანების განხორციელებაში სახელმწიფო საზოგადოებრივ ჯგუფებს აძლევს სრულ თავისუფლებას (პრივატიზაცია), მაგრამ, ამასთან ერთად, იტოვებს იმის პასუხისმგებლობას, რომ თავიდან აიცილოს არასასურველი შედეგები. მაგალითად, ე.წ. ეკო-აუდიტის შემთხვევაში, გარემოს დაცვის შემოწმება კერძო სექტორის კომპეტენციაა, თუმცა გარკვეული პასუხისმგებლობა სახელმწიფოსაც აკისრია. ის მაშინ ამოქმედდება, როდესაც კერძო შემოწმების სისტემა ეფექტიანად ვეღარ ახორციელებს დაკისრებულ მოვალეობას.

ც) პასუხისმგებლობითი საზოგადოების სახელმწიფო

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე სახელმწიფო არის პასუხისმგებლობითი საზოგადოების ნაწილი. სახელმწიფოსა და საზოგადოების ტრადიციულმა დაყოფამ დღესდღეობით დაკარგა თავისი აქტუალობა. სახელმწიფო მარტო იერარქიულად აღარ დგას სამოქალაქო საზოგადოებაზე მაღლა, არამედ განსაზღვრული ამოცანების გადაწყვეტის თვალსაზრისით, მასთან ერთად ინაწილებს პასუხისმგებლობას. სახელმწიფო ინარჩუნებს სტრატეგიული ამოცანების შესრულებაზე პასუხისმგებლობას.

პასუხისმგებლობითი საზოგადოების სახელმწიფო ემყარება პარტნიორთა უნარს, რათა მათ გარკვეული სფეროს პრობლემის მოგვარებაში დამოუკიდებლად აიღონ პასუხისმგებლობა და შეძლონ თვითორგანიზება. იგი ქმნის შესაბამის Governance კულტურას, სადაც საზოგადოების თვითრეგულირების მექანიზმს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. ზემოდან კონტროლის ნაცვლად მკვიდრდება საკუთარ თავზე პასუხისმგებლობის ალების კულტურა.

საჯარო ამოცანები ყოველთვის არ წარმოადგეს სახელმწიფო ამოცანებს. როგორც არაერთგზის აღინიშნა, ისინი შეიძლება კერძო პირმა თუ სტრუქტურამ შეასრულოს. პასუხისმგებლობითი საზოგადოების სახელმწიფო სწორედ ამ კერძო სუბიექტების გააქტიურებისაკენ არის მიმართული და მათ მიერ საჯარო ამოცანების შესრულებისათვის შესაბამისი რეგულირების მექანიზმებს უზრუნველყოფს. მისი მიზანია, გახდეს სამოქალაქო საზოგადოების სახელმწიფო.

V. ინოვაციის მენეჯმენტი თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციაში

სახელმწიფოს განვითარების ტენდენციები წარმოაჩენს ინოვაციის მნიშვნელობას საჯარო ადმინისტრაციაში და დღის წესრიგში აყენებს მათი სწორი მენეჯმენტის აუცილებლობას.⁴⁵

ინოვაციის გარეშე სახელმწიფო სტრუქტურები, შესაძლოა, საზოგადოებრივი და ეკონომიკური განვითარების დამაბრკოლებელ ფაქტორად იქცეს. საზოგადოებრივი განვითარების შედეგად საჯარო ადმინისტრაცია მუდმივად ახალი გამოწვევების წინაშე დგას. იმისათვის, რომ ამ გამოწვევებს სათანადო რეაგირება მოჰყვეს, საჭიროა ინოვაციები. ინოვაციურ პროცესებს კი, თავის მხრივ, სჭირდება მიზანმიმართული მართვა, რამაც, საბოლოოდ, სასურველი შედეგის მიღწევა უნდა უზრუნველყოს. სწორედ ინოვაციური პროცესების მიზანმიმართული მართვა არის საჯარო ადმინისტრაციაში ინოვაციის მენეჯმენტის მიზანი. ის უზრუნველყოფს იმ ჩარჩო-პირობებს, რომლებიც ახალი იდეების აღმოჩენისთვის, მათი აღიარებისა და განხორციელებისათვისაა აუცილებელი.

1. ინოვაციის წინაპირობები

საჯარო ადმინისტრაციაში ინოვაციისათვის აუცილებელი წინაპირობები სამი მიმართულებით იჩენს თავს, კერძოდ, სტრატეგიულ, კულტურულ და სტრუქტურულ დონეზე.

საჯარო ადმინისტრაციის სტრატეგიულ დონეზე მნიშვნელოვანია მიზნების ნათლად განსაზღვრა. მათი მეშვეობით ცხადი უნდა

⁴⁵ Thom, Norbert/Ritz, Adrian, Public Management, 3. Aufl., 2006, S. 121 ff.

იყოს, თუ რისთვის არსებობს ადმინისტრაცია და რა არის მისი ამოცანები. აღნიშნული მიზნები უნდა იყოს ზოგადი და განხორციელებადი, რადგან მხოლოდ ასეთი სახის მიზნებს ძალუძთ ადმინისტრაციის ფარგლებში ინოვაციური ძალების მობილიზაცია. თუ მიზნები ვერ ხორციელდება, მაშინ აუცილებელია ან ახალი რეალისტური მიზნების განსაზღვრა, ან მიზნის მისაღწევად ახალი საშუალებების დადგენა. ამ შემთხვევებში სტრატეგიულ დონეზე ინოვაციური პოტენციალის გააქტიურება აუცილებელია. იგივე ითქმის იმ შემთხვევებზე, როდესაც გარკვეული მიზნები მიღწეულია და ახალი მიზნების განსაზღვრა მნიშვნელოვანია. ადმინისტრაციის სტრატეგიული დონე განახლების მუდმივი ძიების პროცესში უნდა იმყოფებოდეს.⁴⁶

ადმინისტრაციის ინოვაციურობისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ხელმძღვანელ თანამდებობის პირთა შერჩევისა და დანიშვნის პროცედურას. ინოვაციურ ხელმძღვანელს შეუძლია ორგანიზაციაში სიახლეების ძიებისათვის კარგი ატმოსფერო შექმნას და ახალი იდეების განხორციელებაში თანამშრომლებიც წაახალისოს. სტრატეგიულ დონეზე საჯარო ადმინისტრაციის ინოვაციურობის წინაპირობას წარმოადგენს, ასევე, კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების ისეთი შინაარსობრივი ფორმულირება, რომელიც აღმასრულებლებს ინოვაციისთვის თავისუფალ გარემოსაც დაუტოვებს.

საჯარო ადმინისტრაციის ინოვაციურობის წინაპირობა ისეთ ორგანიზაციულ კულტურაში ვლინდება, რომელშიც განსაკუთრებულ ღირებულებას ავტონომიურობა და დეცენტრალიზებული პასუხისმგებლობა წარმოადგენს. კულტურის ასპექტში ორგანი-

46 Drucker, Peter F., *Innovations-Management für Wirtschaft und Politik*, 3. Aufl., 1986, S. 262 ff.

ზაციაში სიახლის ძიება ნიშნავს ისეთი ურთიერთობისა და თანამშრომლობის სისტემას, რომელიც თითოეულის შემოქმედებით უნარს, მისი თვითმყოფადობის აღიარებასა და პატივისცემას ემყარება. ასეთი სახის ურთიერთობას შეცდომების ტოლერირების კულტურაც შეესაბამება. ინოვაციური პროცესი არ არის დაზღვეული შეცდომებისაგან, რომელიც ანალიზს, კორექტურას, განახლებას და გაუმჯობესებას უნდა დაექვემდებაროს. შეცდომა არ უნდა იყოს ინოვაციური იდეის ჩაკვლის საფუძველი.

საჯარო ადმინისტრაციაში ავტონომიურობის აღნიშნულ კულტურას უნდა შეესაბამებოდეს ორგანიზაციული სტრუქტურაც, კერძოდ, იგი უნდა იყოს მარტივი და დეცენტრალიზირებული. ინოვაციას ნაკლები შანსი აქვს იქ, სადაც ყველა გადაწყვეტილება მხოლოდ ცენტრალიზებულად, ზემოდან ქვემოთ ხორციელდება და სადაც თანამშრომელს თანამონაწილეობის შესაძლებლობა ნართმეული აქვს. ინოვაციას თვითრეალიზაციის მეტი უნარი აქვს ისეთ ორგანიზაციულ სტრუქტურაში, რომელიც საერთო ღირებულებებზეა ორიენტირებული და ამ ორიენტაციის ფარგლებში თითოეულ სტრუქტურულ ერთეულს ავტონომიურობა აქვს უზრუნველყოფილი.

2. ინოვაციის სახეები

საჯარო ადმინისტრაციისთვის შესაძლოა ორი, სტრატეგიული და ოპერატიული სახის ინოვაციის განსხვავება. სტრატეგიული ინოვაციის ფარგლებში მნიშვნელოვანია ახალი პოლიტიკური, პროგრამული ხედვები, ასევე ადმინისტრაციის საპროგრამო ინიციატივები, ხოლო ოპერატიული ინოვაციის ფარგლებში მნიშვნელოვანია მომ-

სახურების ახალ სახეებთან და საქმიანობის ახალ პროცესულურ ფორმებთან დაკავშირებული ინიციატივები.

პოლიტიკური ინიციატივები, ძირითადად, მიზნად ისახავს გარკვეული პოლიტიკური მიზნების განხორციელებას, რომლებმაც პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ საზოგადოებრივი პრობლემების მოგვარება უნდა უზრუნველყოს. ეს ინიციატივები შეიძლება როგორც პარლამენტის, ისე მთავრობის წარმომადგენელს ეკუთვნოდეს. საჯარო ადმინისტრაციისათვის მხოლოდ ის პოლიტიკური ინიციატივები იძენს მნიშვნელობას, სადაც გარკვეული მიზნების მისაღწევად მათი განსაკუთრებული როლი იკვეთება. რაც შეეხება უშუალოდ საჯარო ადმინისტრაციის საპროგრამო ინიციატივებს, მათი წარმოშობა კონკრეტული ადმინისტრაციის ფარგლებშია შესაძლებელი და მათი განხორციელება, ძირითადად, საზოგადოებრივი მოთხოვნების ოპტიმალურ დაკმაყოფილებას ისახავს მიზნად.

ოპერატიული დონის ინიციატივები ორიენტირებულია საჯარო ადმინისტრაციის შიდა საქმიანობის ასპექტებზე და სტრატეგიული მიზნებისა თუ პროგრამების განხორციელებას ისახავს მიზნად. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია ახალი პროდუქტების წარმოების ინიციატივა. როგორც თავში ითქვა, საჯარო მართვის ახალი მოდელის მიხედვით, საჯარო ადმინისტრაციებმა საკუთარი საქმიანობის პროდუქტის, განუღიო მომსახურების შედეგის დეფინიცია დაიწყეს, რაშიც, ძირითადად, მოქალაქეების, ანუ კლიენტების, ინტერესებითა და მოთხოვნებით ხელმძღვანელობენ. შესაბამისად, ახალი პროდუქტის წარმოება ყოველთვის ახალ ინიციატივასთან არის დაკავშირებული. ოპერატიული დონის ინიციატივებს უკავშირდება, ასევე, ადმინისტრაციის შიდა პროცესების გაუმჯობესებისა და დახვეწის მექანიზმები, რომელთაც განყოფილებებს შორის

თანამშრომლობის ხარისხი უნდა გააუმჯობესონ და, საბოლოოდ, ადმინისტრაციაში რესურსების დაზოგვა და პროდუქტიულობის ამაღლება განაპირობონ. ოპერატიული დონის ინიციატივებს უკავშირდება, ასევე, საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში პერსონალის განვითარების საკითხები.

3. ინოვაციური პროცესის ეტაპები

ინოვაციური პროცესის უკეთ გაგების მიზნით მიზანშეწონილია მისი ეტაპებად დაყოფა. თავად ინოვაციის ცნება რეალიზებულ იდეასთან არის გაიგივებული, მაგრამ ინოვაციას ყოველთვის ახალი იდეა უდევს საფუძვლად, ამიტომ ინოვაციური პროცესის საწყისი ეტაპი მუდამ ახალი იდეის წარმოშობას უკავშირდება. იდეის წარმოშობასა და განხორციელებას შორის კი კიდევ ერთი შუალედური ეტაპის გამოყოფა შეიძლება, რომელიც განსაკუთრებულ როლს საჯარო ადმინისტრაციის ინოვაციური პროცესისათვის თამაშობს. ეს არის იდეის აღიარების ეტაპი. ხშირ შემთხვევაში საჯარო ადმინისტრაციაში ახალ იდეას მხარდაჭერა სჭირდება როგორც ხელმძღვანელობის, ისე პოლიტიკურ დონეზე, კერძოდ, მთავრობისა და პარლამენტისაგან. ამიტომ, მთლიანობაში, შეიძლება ინოვაციური პროცესის სამი ძირითადი ეტაპი გამოიყოს. ესენია: იდეის წარმოშობა, იდეის აღიარება და იდეის განხორციელება.

ინოვაციური პროცესის აღნიშნული ძირითადი ეტაპები, თავის მხრივ, შეიძლება მცირე ქვეეტაპებადაც დაიყოს. ამ თვალსაზრისით, ინოვაციური იდეის წარმოშობის პროცესი მოიცავს, პირველ რიგში, საძიებელ სფეროზე ორიენტაციას, ამ სფეროს ფარგლებში იდეის აღმოჩენასა და, ბოლოს, იდეის აღიარებისათვის მის და-

ნიშნულებისამებრ მიწოდებას. იდეის აღიარების ასპექტში სანყის ეტაპზე მნიშვნელოვანია იდეის შეფასება და ანალიზი. შემდგომ საფეხურზე აუცილებელია მისი განხორციელების გეგმების შედგენა, ხოლო ბოლო საფეხურზე იდეის რეალიზაციისთვის კონკრეტული გეგმის მიღება. ინოვაციური პროცესის ერთ-ერთი ძირითადი ეტაპია იდეის განხორციელების საბოლოო ეტაპი, რომლის ფარგლებში უნდა გამოიყოს ახალი იდეის კონკრეტული განხორციელების პროცესი და ბოლოს მისი წარმატებისა თუ წარუმატებლობის კონტროლი.

4. ინოვაციის მენეჯმენტის ფაქტორები

საჯარო ადმინისტრაციაში ინოვაციის მენეჯმენტის თვალსაზრისით, შეიძლება გამოიყოს გარე და შიდა ფაქტორები. როდესაც გარე ფაქტორებზეა საუბარი, იგულისხმება ის ადამიანური რესურსები, რომლებიც უშუალოდ საჯარო ადმინისტრაციაში არ არიან დასაქმებულნი, მაგრამ მასთან პროფესიული თუ სხვა სახის ურთიერთობები აქვთ. ამ წრეს ეკუთვნიან პარლამენტარები, სპეციალისტები, პარტნიორები, მოქალაქეები და სხვ. რაც შეეხება შიდა ფაქტორებს, იგი, ძირითადად, საჯარო ადმინისტრაციაში დასაქმებულ თანამშრომლებს მოიცავს.

a) გარე ფაქტორები

საჯარო ადმინისტრაციაში ინოვაციის გარე ფაქტორებიდან, პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს სპეციალური, პროფესიული ჯგუფების როლი, რომელთაც შეუძლიათ ინოვაციური იდეების შეთავაზება და განხორციელება. ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია სპეციალური კომისიების მუშაობა, რომლებშიც განვერიანებული არიან პოლიტიკოსები, აკადემიური წრის წარმომადგენლები და თავად საჯარო ადმინისტრაციის თანამშრომლები. ამ კომისიების შექმნის მთავარ მიზანს წარმოადგენს საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმებისა და მისი მოდერნიზებისთვის ძირითადი საპროგრამო მიმართულებების განსაზღვრა, რაც, თავის მხრივ, საჯარო ადმინისტრაციის ინოვაციის მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს. აღნიშნული კომისიები შეიძლება სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურის ფარგლებში ან მის გარეთაც შეიქმნას.

საჯარო ადმინისტრაციაში ინოვაციის გარე ფაქტორებიდან თანამედროვე სამყაროში სულ უფრო დიდი მნიშვნელობას იძენს მოქალაქეებთან ინტენსიური თანამშრომლობის ფორმები. პირველ რიგში, აღსანიშნავია მოქალაქეთა საჯარო ადმინისტრაციის ე. წ. საკოორდინაციო, საზედამხედველო თუ სხვა სახის საბჭოებში უშუალო ჩართვა, კონკრეტული თანამდებობრივი უფლებამოსილებების გადაცემის გარეშე. ადმინისტრაციული საქმიანობის გასაუმჯობესებლად თანამშრომლობის ამ ფორმას შეუძლია საზოგადოების ცოდნისა და მის ახლებური ხედვის მობილიზება და მისი საჯარო ადმინისტრაციის ინოვაციის მნიშვნელოვან წყაროდ ქცევა.

იმდენად, რამდენადაც საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის საზრისი მოქალაქეთა სამსახურია, ამ საქმიანობის სრულყოფის

მიზნით, მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა ინტერესებისა და მოთხოვნების მაქსიმალურად გათვალისწინება. ეს მოთხოვნები საჯარო ადმინისტრაციის ინოვაციისთვის სახელმძღვანელო მასშტაბს უნდა წარმოადგენდნენ, ამიტომ აუცილებელია ადმინისტრაციულ საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გაფართოება. ლაპარაკია ისეთ ორგანიზებულ ჯგუფებზე, რომელთაც კონკრეტული პრობლემის მოგვარება, გარკვეული პროექტის ერთობლივი განხორციელება აქვთ მიზნად დასახული, ან მხოლოდ სათათბირო ფუნქცია აქვთ დაკისრებული. მოქალაქეთა აღნიშნული მონაწილეობის ფორმებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანონ საზოგადოებრივი პრობლემების ინოვაციური გადაწყვეტილებების მოძიების საქმეში, მით უფრო, თუ ეს პრობლემები იმ პირთა წრეს ეხება, რომელიც უშუალოდ არის ადმინისტრაციასთან თანამშრომლობის ფორმებში ჩართული.

განვითარებული ქვეყნების ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში მოქალაქეთა მოთხოვნების შესაბამისად ახალი იდეების წარმოშობისა და მათი განხორციელების საქმეში დიდ როლს თამაშობს მოქალაქეთა გამოკითხვების პრაქტიკა.⁴⁷ მოქალაქეთა გამოკითხვებმა უნდა უზრუნველყოს, ერთი მხრივ, საჯარო ადმინისტრაციის მიერ განეული მუშაობის შეფასება და, მეორე მხრივ, უნდა წარმოაჩინოს ადმინისტრაციული საქმიანობის გაუმჯობესების წინადადებები. ძირითადად გამოკითხვა ტარდება წერილობითი ფორმით, თანამედროვე ტექნოლოგიური საშუალებების მზარდი გამოყენების ფონზე, განვითარებულ ქვეყნებში ინტერნეტის საშუალებით. გამოკითხვის ჩატარება შესაძლებელია ზეპირი ფორმითაც, უშუალოდ, ან ტელეფონის საშუალებით. რაც შეეხება გამოკითხვის ფორმას და შინაარსს, იგი შეიძლება განსხვავებული იყოს იმისდა მიხედვით,

47 Ladner, Andreas, *Befragungen im Rahmen des New Public Managements*, 1999, S. 1 ff.

თუ რა კონკრეტულ თემებს, საზოგადოების რომელ სოციალურ ჯგუფს ეხება ის. მაგალითად, გამოკითხვა თემატურად შეიძლება შეეხოს მხოლოდ ერთ კონკრეტულ თემას — უსაფრთხოებას, კეთილმონყობას, საბუთების გაცემის პროცედურას და ა.შ. გამოკითხვა შეიძლება, ასევე, განისაზღვროს მხოლოდ კონკრეტული სოციალური ჯგუფისათვის ან სხვადასხვა ჯგუფებისათვის.

ადმინისტრაციული საქმიანობის გაუმჯობესების წინადადებები მოქალაქეთა გამოკითხვისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, როდესაც იგი აღნიშნული საქმიანობის 1. ხარისხის შეფასებაზეა ორიენტირებული (მაგ.: როგორ არიან მოქალაქეები საცხოვრებელი გარემოთი, ადმინისტრაციის თანამშრომელთა მომსახურებით და ა.შ. კმაყოფილები), 2. მიზეზების ანალიზზეა ორიენტირებული (მაგ.: რა მიზეზით არის მოქალაქე ადმინისტრაციის მუშაობის ცალკეული ასპექტით უკმაყოფილო), 3. გაუმჯობესების კონკრეტულ წინადადებებზეა ორიენტირებული (მაგ.: საქმიანობის ხარვეზებიდან გამომდინარე, როგორია მისი გაუმჯობესების წინადადებები), 4. პროგრამულ ხედვაზე ორიენტირებული (რა პრიორიტეტებზე უნდა გააკეთოს საჯარო ადმინისტრაციამ სამუშაო პროგრამის შედგენის დროს აქცენტები).

მოქალაქეთა გამოკითხვის ობიექტური, ეფექტიანი და მისი რაც შეიძლება ეკონომიური ჩატარების მიზნით აუცილებელია ამ საქმისთვის კვალიფიციური ორგანიზაციული ჯგუფის შექმნა, მათ შორის გარე ექსპერტების მონაწილეობით. ამ ჯგუფის ამოცანაა კითხვების ნათლად ფორმულირება და გამოკითხვის შესაბამისი მეთოდიკით განხორციელება. თავად გამოკითხვა უნდა იყოს ანონიმური, ხოლო მისი შედეგები – ყველასათვის საჯარო და ხელმისაწვდომი.

ბ) შიდა ფაქტორები

საჯარო ადმინისტრაციისათვის ინოვაციის მნიშვნელოვანი წყაროა საკუთარი თანამშრომლები. თანამშრომლების ახალი იდეების მენეჯმენტი სპეციალურ ლიტერატურაში გაიგივებულია ადმინისტრაციის ფარგლებში ცოდნის მენეჯმენტის ცნებასთან. მისი ფუნქციაა ადმინისტრაციაში არსებული ადამიანური რესურსების ცოდნისა და უნარის მაქსიმალური გამოყენება იმისათვის, რომ ადმინისტრაციული საქმიანობის მუდმივი გაუმჯობესება და სრულყოფა იყოს შესაძლებელი. ამისათვის პრაქტიკაში დამკვიდრებულია თანამშრომელთა ინიციატივების როგორც ინდივიდუალურად, ისე გუნდურად შემუშავების ფორმები.

ინდივიდუალური ინიციატივის შემთხვევაში, კონკრეტული წინადადება ერთ თანამშრომლის ეკუთვნის. მისი იდეები შემდგომში სტრატეგიულ დონეზე გაანალიზდება და შეფასდება. რაც შეეხება ინიციატივების გუნდური შემუშავების ფორმებს, მიღებულია ხუთი, მაქსიმუმ ათკაციანი ჯგუფების შექმნის პრაქტიკა, რომელიც ერთი დონის გამოცდილებისა და კვალიფიკაციის თანამშრომლებს გააერთიანებს და სადაც ისინი დამოუკიდებლად შერჩეულ თემაზე იმსჯელებენ. გუნდური მუშაობის წარმატება მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული გუნდის ხელმძღვანელზე, რომელმაც თითოეულის თავისუფალი აზრის გამოხატვის შესაძლებლობა და მოქნილი მუშაობის ატმოსფერო უნდა უზრუნველყოს.

ხშირ შემთხვევაში, ინოვაციები საჯარო ადმინისტრაციაში წარმოიშობა სხვა ადმინისტრაციების ინოვაციური საქმიანობის შეფასებისა და შედარების საფუძველზე. კარგი იდეებისაგან და გადანეყვტილებებისგან გამოცდილების მიღება და სწავლა საუკეთესო

წინაპირობაა საკუთარი ორგანიზაციის სრულყოფისათვის. მსგავსი შედეგები თვით ერთი ორგანიზაციის ფარგლებში სხვადასხვა განყოფილების საქმიანობის შედეგების შედეგადაც არის შესაძლებელი.

D. სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების ძირითადი ორიენტირები საქართველოში

განვითარებულ ქვეყნებში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის მთავარი ორიენტირების განსაზღვრამ ცხადი გახადა, რომ ყოველ რეფორმას კონკრეტული საზოგადოებრივი განვითარების ადეკვატური გამოწვევები უდევს საფუძვლად. საქართველოში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის სტრატეგიული მიმართულებების დადგენისთვის ეს, პირველ რიგში, ნიშნავს კონკრეტული ისტორიული სიტუაციის პრაგმატულ ანალიზს და რეალობიდან გამომდინარე რეფორმების პრიორიტეტების განსაზღვრას.

დღეს საქართველოში პოლიტიკის მთავარი ამოცანა არის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისი ინსტიტუტების, მათ შორის დამოუკიდებელი საჯარო ადმინისტრაციის, ჩამოყალიბება. საქართველომ სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირება იმ ინსტიტუციონალური საწყისებიდან უნდა დაიწყოს, რითაც დაიწყო განვითარებულ ქვეყნებში თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბება, კერძოდ, დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნით.

საქართველოში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის მთავარ ორიენტირებს განსაზღვრავს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველოსთვის შემუშავებული სამოქმედო გეგმა. აღნიშნული დოკუმენტის მიხედვით, ევროკომისია სხვადასხვა სფეროში ითვალისწინებს საქართველოსთვის ფინანსურ მხარდაჭერას. პირველ ადგილს იკავებს დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და კარგი მმართველობის ("Good

Governance”) უზრუნველყოფა. ამ ეტაპზე საქართველოში აუცილებელია დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი ინსტიტუციონალური საფუძვლების შექმნა და მხოლოდ ამის შემდეგ მოწინავე ქვეყნების სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის განვითარების თანამედროვე ტენდენციების გათვალსწინება.

აღნიშნული წინაპირობების უზრუნველყოფის გარეშე, განვითარებული ქვეყნებიდან გარკვეული კონცეფციების თუ მოდელების საქართველოში ბრმად გადმოტანა არ იქნება დადებითი შედეგის მომცემი. ნოყიერი ნიადაგის გარეშე, კონკრეტული რეალობის გაუთვალისწინებლად, საქართველოში მათი დანერგვის მცდელობა უსარგებლო იქნება.

მართალია, ბოლო პერიოდში საქართველოში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმების კუთხით გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა, როგორებიცაა: ზედმეტი შტატების გაუქმება, კორუფციასთან ბრძოლა, ხელფასების მომატება, სამუშაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება და სხვ., მაგრამ აუცილებელია სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის განვითარების ერთიანი სტრატეგიის ჩამოყალიბება, რომელიც ინსტიტუციონალური რეფორმების განხორციელებაზე იქნება ორიენტირებული.

საქართველოს პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემა ჯერ კიდევ არ არის მყარი. თვალშისაცემია, ზოგადად, დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს დეფიციტი, განსაკუთრებით კი, სახელმწიფო ინსტიტუტების დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი, სახელმწიფო საქმიანობაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის შეზღუდულობა, დემოკრატიული კონტროლის სისტემის სისუსტე.

სახელმწიფო მოხელეთა მუშაობის სტილი გამოირჩევა მკაცრი ცენტრალიზმით, ეფექტიანი დაგეგმარებისა და კონტროლის დეფიციტით. პერსონალის სფეროში სახეზეა თანამშრომელთა კვალიფიკაციის დაბალი დონე, კლიენტელიზმი და პარტიული პატრონაჟი.

აღნიშნული რეალობიდან გამომდინარე, მოწინავე ქვეყნების სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის თანამედროვე კონცეფციების უპირობო დანერგვა საქართველოში იქნება კონტრაპროდუქტული. ამის საილუსტრაციოდ ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის საქართველოს დღევანდელ პირობებში განხორციელების პერსპექტივის წარმოჩენა დაგეგმარება.

აღნიშნული კონცეფციის განხორციელება, პირველ რიგში, შეიძლებელია კარგად ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, სადაც კერძო საკუთრების დაცვა და სახელმეკრულებო ავტონომია არის უზრუნველყოფილი, განსაკუთრებით კი დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლების პირობებში. ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნისთვის, როგორც საქართველოა, ტიპურია ის ფაქტი, რომ ეკონომიკა ბოლომდე არ არის სახელმწიფო რეგულაციისგან თავისუფალი. ფორმალური ინსტიტუტების ნაცვლად ძლიერია არაფორმალური ურთიერთობები, პატრონაჟი. ასეთი რეალობა ხელსაყრელ პირობებს არ იძლევა ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის სრულყოფილი განხორციელებისათვის, რომლის ერთ-ერთ მთავარ პრინციპს წარმოადგენს კერძო სტრუქტურებზე საჯარო ამოცანების რაც შეიძლება მეტად დელეგირება.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის განხორციელებისთვის აუცილებელი წინაპირობაა ძლიერი, განხორციელების უნარის მქონე სახელმწიფო, დამოუკიდებელი საკანონმდებლო და

სასამართლო ხელისუფლების სისტემითა და კომპეტენტური, პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო ადმინისტრაციის არსებობით. განსაკუთრებით პარალამენტმა, როგორც დამოუკიდებელმა პოლიტიკურმა ინსტიტუტმა, უნდა უზრუნველყოს საჯარო ადმინისტრაციის ძალაუფლების ბალანსი. ამდენად, ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფციის მთავარი ორიენტირი — მოქნილი სახელმწიფო, არ ნიშნავს სახელმწიფოს დასუსტებას, არამედ, პირიქით, გულისხმობს ძლიერ ინსტიტუტებს, რომლებიც დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს შეესაბამება.

ამასთან, ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის ზოგიერთი ელემენტის განხორციელება, რამდენადაც კარგად არ უნდა უღერდნენ ისინი რიტორიკის დონეზე, ჩამოყალიბების პროცესში მყოფი საქართველოს დღევანდელი პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემისთვის საფრთხის შემცველი უფროა. პირველი შეხედვით, საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაცია, ქვემდგომი რგოლებისთვის მეტი ავტონომიის მინიჭება შესაბამისი ბიუჯეტის გამოყოფით შეიძლება პოზიტიურად შეფასდეს, მაგრამ სუსტი სახელმწიფო სტრუქტურების პირობებში იგი ხელს შეუწყობს, ერთი მხრივ, დეკოორდინაციას და, მეორე მხრივ, კორუფციას. თავად განვითარებულ სახელმწიფო სტრუქტურებში დეცენტრალიზაციის პრაქტიკის დანერგვა ნათელყოფს, რომ სინამდვილეში ცალკეულ ორგანოებს შორის კოორდინაციის პრობლემამ და კორუფციამ იჩინა თავი.

ნაკლები საფრთხის შემცველია რეფორმის ის ელემენტები, რომლებიც საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობას ითვალისწინებს, იქნება ეს მრგვალი მაგიდის, გამოკითხვებისა თუ კომუნიკაციის სხვა ფორმებით, თუმცა ამისა-

თვის აუცილებელია, რომ სახელმწიფოში არსებობდეს დემოკრატიის მაღალი ხარისხი, სამოქალაქო საზოგადოების თვითორგანიზაციის, საკუთარ თავზე მეტი პასუხისმგებლობის ალების კულტურა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, დიდია იმის შესაძლებლობა, რომ მოხდეს სახელმწიფო ხელისუფლებისგან მოქალაქეთა თანამონაწილეობის მანიპულაცია და მისი საკუთარი ძალაუფლების ინტერესებისადმი დაქვემდებარება. მყარი დემოკრატიული ინსტიტუტების გარეშე, სუსტი სამოქალაქო საზოგადოების პირობებში, აღნიშნული რეფორმის ელემენტები კარგავენ თავიანთ დანიშნულებას.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საქართველოში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირებისთვის, პირველ რიგში, აუცილებელია, სტრატეგიული პრიორიტეტების განსაზღვრა და მათი განხორციელება. ეს პოლიტიკის პრეროგატივაა. საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირებისთვის პრაგმატული და მიზანმიმართული პოლიტიკა, პირველ რიგში, უნდა იყოს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის შექმნაზე ორიენტირებული. განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის თანამედროვე ტენდენციები საქართველოში არ უნდა იყოს უპირობოდ გადმოღებული, არამედ რეფორმის ცალკეული ელემენტების სარგებლიანობა კონკრეტული სიტუაციის ანალიზით და საჭიროებით უნდა იყოს განპირობებული.

I. სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმა კულტურის ასპექტში

საზოგადოების კულტურას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის ძირითადი ორიენტირების განსაზღვრის საქმეში. ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში სულ უფრო მეტი ყურადღება ექცევა ეროვნული კულტურის კონტექსტში ადმინისტრაციული რეფორმების განხორციელების შესაძლებლობებს.⁴⁸ ემპირიული კვლევების შედეგად ცხადი გახდა, რომ თავად მსგავსი ტიპოლოგიის ადმინისტრაციის ფარგლებში არსებობს სხვადასხვა ადმინისტრაციული კულტურა, რომელიც მნიშვნელოვანწილად ნაციონალური მენტალიტეტითა და თითოეული ერის ისტორიული განვითარების თავისებურებებით არის გამოწვეული.

ადმინისტრაციული კულტურა არის პოლიტიკური კულტურის ნაწილი, ხოლო პოლიტიკური კულტურა, თავის მხრივ, არის საერთო კულტურის გამოხატულება.⁴⁹ როგორც პოლიტიკოსები, ისე საჯარო ადმინისტრაციის მოხელეები, ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ სისტემაში წარმოაჩენენ იმ შეხედულებებსა და წარმოდგენებს, რომლებიც საზოგადოებაშია გაბატონებული.

საზოგადოებაში დამკვიდრებული ღირებულებები და შეხედულებები ზეგავლენას ახდენს საჯარო ადმინისტრაციაში გადანყვებილების მიღების პროცესზე, თითოეული თანამშრომლის ქცევის

48 König, Klaus, Verwaltungskulturen und Verwaltungswissenschaften, in: ders./Reichard, Christoph (Hrsg.), Theoretische Aspekte einer Managerialistischen Verwaltungskultur, 2007, S. 1 ff.; Jann, Werner, Verwaltungskultur, in: König, K. (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 430.

49 Reichel Peter, Politische Kultur, in: Greiffenhagen, Martin (Hrsg.), Handbuch der politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, 1981, S. 319.

ხასიათზე. ისინი ამკვიდრებენ კულტურას ადმინისტრაციაში, რომელიც ერთგვარი სტაბილურობით გამოირჩევა და მისი ერთბაშად შეცვლა დროის მოკლე მონაკვეთში შეუძლებელია.

საქართველოში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის მთავარი ორიენტირის - დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბება - დღის წესრიგში აყენებს ერთგვარ კულტურულ ცვლილებებს, როგორც საზოგადოების, ისე საჯარო ადმინისტრაციის წარმომადგენელთა შორის. ეს კულტურა დემოკრატიული შეგნების, სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის გამობატულებად უნდა იქცეს. საქართველოში ფუნქციონირებადი სახელმწიფო ინსტიტუტების შექმნა, პირველ რიგში, სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას ნიშნავს. პოლიტიკური ელიტისა და საზოგადოების სამართლებრივმა კულტურამ მნიშვნელოვანწილად უნდა განაპირობოს რეფორმების წარმატება საქართველოში.

საქართველოში სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის შესაბამისი კულტურის ჩამოყალიბების აუცილებლობა ისტორიული რეალობით არის განპირობებული. საქართველოში არ არსებობდა ევროპული სამართლებრივი სახელმწიფოს ტრადიცია. ამას თავისი ისტორიული ახსნა აქვს: იმ დროს, როდესაც ევროპაში აბსოლუტიზმი იქნა დაძლეული და დემოკრატიული კონსტიტუციური სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას ჩაეყარა საფუძველი, საქართველო რუსეთის იმპერიის მიერ იქნა კოლონიალიზებული. ამ იმპერიისთვის კი უცხო იყო თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ისეთი პრინციპები, როგორებიცაა: ადამიანის უფლებები, ხელისუფლების დანაწილება, კანონის უზენაესობა და სხვ. აღნიშნული ცივილიზაციური საწყისებიდან საქართველოს მოწყვეტის პროცესი ერთი საუკუნის განმავლობაში გაგრძელდა - 1918 წლამდე, სახელმწი-

ფოებრივი დამოუკიდებლობის აღიარებამდე. დამოუკიდებლობის პერიოდში, 1921 წელს, მიიღეს კონსტიტუცია, რომელიც ძირითადად ევროპული კონსტიტუციების მოდელს შეესაბამებოდა და თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის მნიშვნელოვან პრინციპებს ასახავდა, მაგრამ ამ კონსტიტუციამ მხოლოდ 4 დღე იარსება, რადგან საქართველო უკვე ბოლშევიკური რუსეთის მიერ იქნა ოკუპირებული. საბჭოთა პერიოდის საქართველოში მარქსისტულ-ლენინისტურმა იდეოლოგიამ ყველა საზოგადოებრივი ურთიერთობის სფეროს მონოპოლიზაცია განახორციელა. სამართალი და სახელმწიფოც ამ იდეოლოგიის მიერ იქნა ინსტრუმენტალიზებული. სინამდვილეში ჩამოყალიბდა სამართალზე მალლა მდგომი, თვითნებური პარტიული კლასი, რომელიც საკუთარი იდეოლოგიის მეშვეობით ყველაფრის უფლებას იტოვებდა, მათ შორის პოლიტიკური მონინალმდგის განადგურების უფლებასაც.

ამ ისტორიული რეალობიდან გამომდინარე, საქართველოში სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას ვერ ექნებოდა ნოყიერი ნიადაგი. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ უკვე პოლიტიკურად დამოუკიდებელ საქართველოშიც დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნა დღემდე პრობლემურია, რასაც თავისი ისტორიული მიზეზები აქვს: აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის სეპარატისტულ რეჟიმებთან წარმოებული ომის შედეგად, სადაც შემდეგ დე-ფაქტო ძალაუფლება რუსეთის კონტროლს დაექვემდებარა, საქართველო ეკონომიკურად და სახელმწიფოებრივად განადგურების პირას მივიდა.

1995 წლის კონსტიტუციის მიღებით საქართველოში შეიქმნა ფორმალური საფუძველი დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ინსტიტუტებისა. გარკვეულ სფეროებში რეფორ-

მებიც განხორციელდა, თუმცა მთლიანობაში სახელმწიფოს ჩამოყალიბების პროცესი არა სამართლებრივ, კონსტიტუციურ საფუძვლებს, არამედ არაფორმალურ ინსტიტუტებს ემყარებოდა, რომელიც ნაცნობობის, კორუფციის, კლიენტელიზმისა და მაფიოზური კულტურის პრინციპებით იყო განპირობებული.

2003 წლის მიწურულს საქართველოში საზოგადოების მთავარი დაკვეთა იყო, რომ სახელმწიფო სამართლებრივი პრინციპის საფუძველზე ჩამოყალიბებულიყო. კორუფციასთან, მაფიოზურ სტრუქტურებთან ბრძოლაში გარკვეული წარმატებების მიუხედავად, ხელისუფლების, განსაკუთრებით სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილმა კანონდარღვევებმა და მისმა დაფარვამ, სიტყვის თავისუფლების შეზღუდვის ფაქტებმა, ხელისუფლების, როგორც მაგალითის მიმცემის ფუნქცია ხალხში მნიშვნელოვნად შეარყია. დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში უპირველესად ხელისუფლების საქმიანობა უნდა იყოს კანონმორჩილების მაგალითი, რათა თავად საზოგადოებაში ჩამოყალიბდეს სამართლებრივი კულტურა. სამართლებრივი კულტურა ყველაზე ეფექტიანად ოჯახში მშობლების, ხოლო სახელმწიფოში ხელისუფლების სამაგალითო საქციელით იქმნება.

2008 წლის აგვისტოში რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციით კიდევ ერთხელ დადგა კითხვის ნიშნის ქვეშ საქართველოს დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოდ განვითარების პერსპექტივა. დასავლეთის ქვეყნების მხარდაჭერით მოხერხდა რუსული არმიის მიერ საქართველოს დედაქალაქის აღების შეჩერება. ეს მხარდაჭერა უფრო აძლიერებს საქართველოში დასავლური ტიპის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების პასუხისმგებლობას.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის საფუძველზე ქართული საზოგადოების კულტურული ტრანსფორმაცია, პირველ რიგში, პოლიტიკური ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობაა. კერძოდ კი, ეს მისი კარგი მმართველობის სტილზეა დამოკიდებული, რომელიც დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს საქმიანობის სახელმძღვანელო ორიენტირად გაიხდის და ამით საზოგადოებაში დასავლური ღირებულებების ლეგიტიმურობას შეუწყობს ხელს. ხელისუფლების მხრიდან კანონმორჩილების მაგალითი საზოგადოებისათვის სამართლებრივი სახელმწიფოს ლეგიტიმაციის უცნაურობელი პირობაა.

II. დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი

საქართველოში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების მთავარი ორიენტირების განსაზღვრის შემდეგ (დემოკრატია, სამართლებრივი სახელმწიფო და კარგი მმართველობა ("Good Governance"), აუცილებელია თითოეული მათგანის შინაარსის გადმოცემა.

1. თანამედროვე დემოკრატიის ცნების წარმოშობა და განვითარება

თანამედროვე, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის თეორიების წარმოშობა ევროპაში განმანათლებლობის ეპოქას უკავშირდება, თუმცა არც ანტიკურ, უშუალო დემოკრატიის ფორმას დაუკარგავს ამ პერიოდში თავისი აქტუალობა. პირველად ჩრდილოეთ ამერიკის ფედერალური კონსტიტუციის (1787) მამებმა ჩაუყარეს საფუძველი თანამედროვე, წარმომადგენლობითი დემოკრატია, რითაც სა-

კანონმდებლო უფლებამოსილება ხალხის მიერ არჩეულ ორგანოს უნდა დაკისრებოდეს.⁵⁰ ჩრდილოეთ ამერიკისა და საფრანგეთის რევოლუციების საკონსტიტუციო დისკუსიების მთავარ პრობლემად იქცა საკითხი იმის შესახებ, თუ როგორ შეიძლებოდა პრაქტიკაში წარმომადგენლობითი ელემენტების შემოღების მიუხედავად, ხალხის ნების მაქსიმალური გამოხატვა.

მე-20 საუკუნემდე დემოკრატიის შესახებ დისკუსიებს, ერთი მხრივ, ყველასათვის თანაბარი პოლიტიკური უფლებების უზრუნველყოფის საკითხი და, მეორე მხრივ, წარმომადგენლობით დემოკრატიაში პოლიტიკური პარტიების მნიშვნელობის თემა განსაზღვრავდა.

დემოკრატიის შესახებ მე-20 საუკუნის დებატების ანალიზისას თვალშისაცემია ის გარემოება, რომ აქტუალობა შეიძინა პოლიტიკური უფლებების უშუალო დემოკრატიის ფორმებით გაფართოების თემამ. აღნიშნული დებატები განსაკუთრებით ორი მიმართულებით განვითარდა — პირველი მიმართულება ეხება იმპერატიული მანდატის სხვადასხვა ფორმის განხილვას, ხოლო მეორე – პოლიტიკურ ცხოვრებაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხარისხის, ანუ ზოგადად, დემოკრატიზაციის ხარისხის ამალღების პრობლემას.

იმპერატიული მანდატით უნდა უზრუნველყოფილიყო, რომ ხალხის მიერ არჩეულ დეპუტატს ხალხის ნებისათვის არ გადაეხვია. სინამდვილეში ხალხის რჩეული წარმომადგელობით ორგანოში უფრო პარტიულ, ვიწრო პარტიკულარ ინტერესებს გამოხატავდა. იმპერატიულ მანდატს გარკვეული დირექტივის ფორმა უნდა ჰქო-

50 Sommermann, Karl-Peter, Kommentar zum Art. 20 GG, in: Starck, C. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2005, S. 29 ff.

ნოდა, სადაც ამომრჩევლების კონკრეტული მოთხოვნები გაინერგებოდა. იმ შემთხვევაში, თუ დეპუტატი ამ მოთხოვნების განხორციელებას ვერ შეძლებდა, მაშინ მისთვის ამომრჩევლებისგან უფლებამოსილების ჩამორთმევა იქნებოდა შესაძლებელი.

ცხადი გახდა, რომ იმპერატიული მანდატი უშუალო დემოკრატიის არაპრაქტიკულ ინსტრუმენტს წარმოადგენდა. თანამედროვე დემოკრატიისთვის დამახასიათებელ კომპლექსურ საზოგადოებაში, რომელშიც კომპლექსური სიტუაციების მიმართ გადანაცვეტილებების მიღება დისკუსიისა და კამათის ხასიათს ატარებს, წარმოდგენელია იმპერატიული მანდატით წარმომადგელობით ორგანოში მოღვაწეობა. მე-20 საუკუნის სამოციანი წლების ბოლოს იმპერატიული მანდატის თემა ევროპაში მხოლოდ მცირე ეპიზოდით მარცხენე პოლიტიკური მიმართულების დისკუსიის საგანი გახდა.

თანამედროვე დემოკრატია თავისუფალ სადეპუტატო მანდატთან არის დაკავშირებული. თავისუფალი, არაიმპერატიული მანდატი შესაძლებლობას აძლევს დეპუტატს საკუთარი შინაგანი რწმენით მიიღოს გადანაცვეტილება ხალხის ნების სასარგებლოდ. ფაქტობრივად, აღნიშნული მანდატი შეიძლება გარკვეული პარტიისადმი თუ ფრაქციისადმი დეპუტატის კუთვნილებით შეიზღუდოს, მაგრამ, რამდენადაც გადანაცვეტილების თავისუფლება დეპუტატებს შენარჩუნებული აქვთ, ეს ფაქტობრივი შეზღუდვა თავისუფლებისთვის არანაირ საფრთხეს არ შეიცავს, პირიქით, დემოკრატიული პოლიტიკური ცხოვრებისთვის და, გასაკუთრებით, პარალამენტის ეფექტური მუშაობისთვის, იგი აუცილებელიცაა.

თუ თანამედროვე დემოკრატიის პრინციპთან იმპერატიული მანდატი შეუთავსებელია, იგივე არ ითქმის უშუალო დემოკრატიის

სხვა ელემენტებზე, რომლებიც სახელმწიფო გადანაცვეტილებების დემოკრატიული ლეგიტიმაციის გაფართოებისკენ არის მიმართული. ლაპარაკია რეფერენდუმსა და სახალხო გამოიკითხვის სხვა ინსტრუმენტებზე, ასევე გარკვეულ პოლიტიკური თანამდებობის მოპოვებისთვის პირდაპირი არჩევის წესზე. დემოკრატიის ეს ფორმები მიზნად ისახავს წარმომადგელობითი დემოკრატიის უშუალო დემოკრატიის ელემენტებით ერთგვარ შევსებას. თითოეულ ამ შემთხვევაში ლეგიტიმაციის სუბიექტი არის ხალხი.

მე-20 საუკუნის სამოცდაათიანი წლებიდან განვითარებულ ქვეყნებში დემოკრატიზაციის გასაძლიერებლად დაწყებულმა ახალმა დისკუსიამ აქცენტი არა იმდენად ხალხზე (სახალხო სუვერენიტეტი), როგორც ლეგიტიმაციის წყაროზე, არამედ ცალკეული მოქალაქეების დემოკრატიული თანამონაწილეობის უფლებებზე გააკეთა. სწორედ ამ პერიოდს უკავშირდება სამოქალაქო საზოგადოების გააქტიურების პროცესი, რომელიც არა იმდენად წარმომადგელობითი დემოკრატიისთვის აუცილებელი პოლიტიკური უფლებების საფუძველზე მოქმედებდა, არამედ სხვა, ასევე დემოკრატიული პროცესებისთვის აუცილებელი ძირითადი უფლებების საფუძველზე, როგორებიცაა: სიტყვის, გაერთიანების, შეკრებების თავისუფლება და სხვ. სახელმწიფოსა და საზოგადოების დემოკრატიზაციის მოთხოვნა უკვე არ შემოფარგლებოდა მხოლოდ სახელმწიფო ინსტიტუტებით. დემოკრატიული ნების ჩამოყალიბების თვალსაზრისით იგი პოლიტიკურ პროცესებში საზოგადოების აქტიურ თანამონაწილეობას გულისხმობდა. თანამონაწილეობის მაღალ ხარისხს უნდა უზრუნველყო დემოკრატიული ლეგიტიმაციისა და კონტროლის გაძლიერება.⁵¹

51 Guggenberger, Bernd/Kemf, Udo (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, 1984; Höffe, Otfried, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, 1999.

მოქალაქეთა თანამონაწილეობის დემოკრატიული მოდელი დღესაც ადმინისტრაციული მეცნიერების აქტუალური თემაა. განსაკუთრებით ევროპეიზაციისა და გლობალიზაციის ფონზე, როდესაც სხვადასხვა პოლიტიკური ინსტიტუტის შერწყმის შედეგად პოლიტიკური პასუხისმგებლობის სფერო სულ უფრო მეტ დისტანციას იღებს ცალკეული მოქალაქისგან, დიდ მნიშვნელობას იძენს დემოკრატიის უშუალო ფორმების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ფარგლებში გამოყენების შესაძლებლობა.

2. დემოკრატია — სახელმწიფოს სტრუქტურული პრინციპი

განვითარებული ქვეყნების კონსტიტუციებში განმტკიცებული დემოკრატიის პრინციპი წარადგენს სახელმწიფოს სტრუქტურულ პრინციპს. განსხვავებით სახელმწიფოს მიზნის ცნებისგან, რომლის მიხედვით სახელმწიფო მოქმედება კონკრეტული შინაარსის მქონე მიზანზე არის ორიენტირებული, სახელმწიფოს სტრუქტურული პრინციპი მხოლოდ ინსტიტუციონალური და პროცესუალური მასშტაბებით შემოიფარგლება. იგი არ განსაზღვრავს შინაარსს, არამედ ადგენს იმ ფორმას, რომლის მიხედვითაც ხორციელდება სახელმწიფო ნების ჩამოყალიბებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი.

დემოკრატიის სტრუქტურული პრინციპი უზრუნველყოფს კონსტიტუციურ-სამართლებრივად თუ პოლიტიკურად განსაზღვრული მიზნების განხორციელების ორგანიზაციულ და პროცესუალურ ფორმას, ის თავად არ იძლევა კონკრეტულ მიზანს. აღნიშნულ მიზნებს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი ადგენს, განსაკუთრებით მისი მატერიალური ცნება, რომლის მიხედვით, სამართლიანობის საზრისი, ძირითადად, კონსტიტუციით განმტკიცებულ ადამიანის უფლებებში გამოიხატება. დემოკრატიის პრინციპმა უნდა უზრუნველყოს ამ მიზნების განხორციელებისთვის ოპტიმალური საშუალება.

დემოკრატიის პრინციპი მოიცავს ყველა იმ ნორმას, რომლებიც სახელმწიფოს ნების ჩამოყალიბებისთვის არის მნიშვნელოვანი. იგი არეგულირებს, ერთი მხრივ, უშუალოდ ხალხის და, მეორე მხრივ, სახელმწიფო სტრუქტურებში ხალხის წარმომადგენელთა პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობის პროცესს. ამისათვის ის, პირველ რიგში, კონკრეტული ინსტიტუციონალური და პროცესუალუ-

რი ფორმების დაცვას ითხოვს, რათა სახელმწიფოში ძალაუფლება იყოს დაბალანსებული.

3. დემოკრატიის პრინციპის არსებითი ელემენტები

უპირველესად, აუცილებელია თანამედროვე დემოკრატიის მნიშვნელოვანი ელემენტების წარმოჩენა:

- დემოკრატიის პრინციპს საფუძვლად უდევს თითოეულის თავისუფალი თვითგამორკვევის იდეა. იმდენად, რამდენადაც თანამედროვე სახელმწიფოში გადანყვეტილებების მიღება უშუალოდ ხალხის მიერ არ ხორციელდება, აუცილებელია, რომ ხალხისთვის მოქმედი სახელმწიფო ორგანოების ლეგიტიმაცია უშუალოდ ან გაშუალებული ფორმით ხალხის ნებიდან გამომდინარეობდეს.

- ამისათვის აუცილებელია პერიოდული არჩევნების ჩატარება, როცა თითოეული მოქალაქე, როგორც ხალხის წარმომადგენელი, თავისუფალი და თანასწორი არჩევანის უფლებით ისარგებლებს.

- არჩევანის პოლიტიკურ უფლებასთან ერთად, თანამედროვე დემოკრატიისთვის დიდი მნიშვნელობა აქვს, ასევე, სხვა ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფასაც, რომლის მიხედვით, განსაკუთრებით, ხალხის თავისუფალი აზრის გამოხატვა იქნება შესაძლებელი.

- სახელმწიფოში ძალაუფლების დემოკრატიული ბალანსის მოთხოვნა დღის წესრიგში აყენებს მთავრობის პასუხისმგებლობის, კერძოდ კი, მისი დემოკრატიული კონტროლის აუცილებლობის საკითხს.

- სახელმწიფოში ნების დემოკრატიული ჩამოყალიბება ითხოვს, ერთი მხრივ, პოლიტიკურ ძალთა ინტეგრაციას კონკრე-

ტული პარტიის თუ ფრაქციის ფარგლებში, ხოლო, მეორე მხრივ, იგი ითხოვს აზრთა შორის აუცილებელ კონკურენციას, რაც მხოლოდ მრავალპარტიულ სისტემაშია შესაძლებელი.

- თანამედროვე დემოკრატიაში გადანაცვლებები უმრავლესობის პრინციპით მიიღება, თუმცა, პოლიტიკური პროცესების ისეთი უზრუნველყოფით, რომ უმცირესობასაც ჰქონდეს უმრავლესობაში მოსვლის შანსი.

დემოკრატიის პრინციპის აღნიშნული არსებითი ელემენტები ქვემოთ სახალხო სუვერენიტეტის, ხელისუფლების პასუხისმგებლობისა და სამოქალაქო საზოგადოების დემოკრატიული კულტურის ცნებებში იქნება ინტეგრირებული.

a) სახალხო სუვერენიტეტი

პოლიტიკური ხელისუფლების წყარო დემოკრატიულ სახელმწიფოში არის ხალხი. ამ იდეამ ისტორიულად სახალხო სუვერენიტეტის (რუსო) ცნებაში ჰპოვა გამოხატულება.⁵² იგი უზრუნველყოფს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში თითოეულის თანამონაწილეობის უფლებას.

განასხვავებენ ხალხის უფლებას ცალკეული მოქალაქის პოლიტიკური უფლებებისგან. ხალხის უფლების ცნებაში ვლინდება ხალხის, როგორც ერთგვარი სუბიექტის, კომპეტენცია, რომელიც გამოიხატება არჩევნებში, რეფერენდუმში, სახალხო ინიციატივაში. პოლიტიკური უფლებები კი ამ კომპეტენციის ფარგლებში თითოეული მოქალაქის ძირითად უფლებებს წარმოადგენს. პარლამენ-

⁵² Abromeit, Heidrun, Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation der staatlichen Handels, in: Politische Vierteljahresschrift 36, S. 49 ff.

ტის არჩევნები არის ხალხის უფლება, ხოლო თავად ამ არჩევნებში მონაწილეობის უფლებამოსილება არის ცალკეულის პოლიტიკური უფლება.

მართალია, სახალხო სუვერენიტეტის იდეა გულისხმობს, რომ საზოგადოების თითოეული წევრი პოლიტიკურ პროცესებში იღებს მონაწილეობას, მაგრამ პრაქტიკაში ეს იდეალური ფორმით როდი ხორციელდება. სინამდვილეში ადგილი აქვს მის ერთგვარ რელატივირებას, რომელიც გამოიხატება უმრავლესობის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისა და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპებში.

დემოკრატიულ პოლიტიკურ ცხოვრებაში ყველა შემთხვევაში შეთანხმების მიღწევა შეუძლებელია, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, აუცილებელია სავალდებულო ხასიათის გადაწყვეტილების მიღება, რათა საზოგადოებაში გარკვეული ნესრიგი დამყარდეს. ასეთი სახის გადაწყვეტილება თანამედროვე დემოკრატიაში უმრავლესობის პრინციპით არის შესაძლებელი, რომელმაც, როგორც ერთგვარმა ტექნიკურმა საშუალებამ, დემოკრატიული პროცესების უწყვეტი ხასიათი უნდა უზრუნველყოს.

უმრავლესობის პრინციპით გადაწყვეტილების მიღება დემოკრატიულ სახელმწიფოში მხოლოდ სამართლიანი პროცესუალური ნორმების საფუძველზე არის ლეგიტიმური, რაც იმას ნიშნავს, რომ პოლიტიკურ პროცესებში ყველას თვითრეალიზაციის თანაბარი შანსი უნდა ჰქონდეს მიცემული. ამ თვალსაზრისით მან, განსაკუთრებით, ძირითადი უფლებები არ უნდა ხელოს. ძირითადი უფლებები სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის არსებით ელემენტებს წარმოადგენს და დემოკრატიული პროცესებისთვის

ერთგვარ ფარგლებს აწესებს. დემოკრატიული პოლიტიკური პროცესი კარგავს საკუთარ ლეგიტიმაციას, როდესაც ის აღნიშნულ ფარგლებს უგულვებელყოფს. დემოკრატიული უმრავლესობაც არ არის განუსაზღვრელი ძალაუფლების მქონე, არამედ ის მხოლოდ სამართლებრივი სახელმწიფოს ფარგლებშია უფლებამოსილი.⁵³

როგორც აღინიშნა, სახალხო სუვერენიტეტის რელატივირების მეორე ფორმას წარმოადგენს წარმომადგენლობითი დემოკრატია. სახალხო სუვერენიტეტის იდეის მიხედვით, ყველა მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ გადაწყვეტილებას თავად ხალხი უნდა იღებდეს, მაგრამ წარმომადგენლობით დემოკრატიაში ხალხი გადასცემს უფლებამოსილებას გარკვეულ ელიტას. უფლებამოსილების ეს დელეგირება ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის პრინციპებით არის განპირობებული. თავისი ამოცანების განსახორციელებლად სახელმწიფოს სჭირდება ისეთი გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, რომელიც სწრაფ, პრაქტიკულ და ეფექტიან გადაწყვეტილებას უზრუნველყოფს. პარლამენტმა სწორედ ეს ფუნქცია უნდა იკისროს. წარმომადგენლობის პრინციპი იმ იდეას ემყარება, რომ დემოკრატიული არჩევნების შედეგად ხელისუფლებაში მოვა ისეთი ელიტა, რომელიც საზოგადოების კეთილდღეობაზე, საერთო სიკეთეზე იქნება ორიენტირებული.

წარმომადგენლობითი პრინციპის უპირატესობა განპირობებულია, ასევე, იმ გარემოებით, რომ არჩეულმა დეპუტატებმა მეტი კვალიფიკაცია და პოლიტიკური გამჭრიახობა უნდა გამოავლინონ, ვიდრე მთელმა მოსახლეობამ, რომლისთვისაც ხშირ შემთხვევაში პოლიტიკური ხასიათის საკითხები მეორეხარისხოვან როლს თამაშობს ყოველდღიურ ცხოვრებაში. თუმცა, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ პარ-

53 Heun, Werner, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1983; Hillgruber, Christian, Die Herrschaft der Mehrheit, AöR 127, 2002, S. 460 ff.

ლამენტის გადაწყვეტილებები ყოველთვის ჭეშმარიტებასთან დგას ახლოს და იგი ხალხის ნების უპირობო გამომხატველია. იმისათვის, რომ ლეგიტიმაციის წყაროსთან, ხალხთან, უწყვეტი კავშირი იყოს უზრუნველყოფილი, პოლიტიკური ცხოვრების უმნიშვნელოვანესი საკითხების გადასაწყვეტად დემოკრატიული კონსტიტუციები ითვალისწინებენ უშუალო დემოკრატიის ფორმებსაც, როგორებიცაა რეფერენდუმი და სხვ. ამ შემთხვევაში, საზოგადოების პოლიტიკური კულტურის ხარისხი არის გადამწყვეტია.

თანამედროვე გაგებით, სახალხო სუვერენიტეტი არ ნიშნავს ხალხისა და ხელისუფლების იდენტურობას, არამედ იგი გამოხატავს ხალხის მიერ კონსენსუსის გზით ხელისუფლების განხორციელების ფორმის აღიარებას. თითოეული მოქალაქისთვის ხელისუფლების განხორციელების ფორმა მაშინაა ლეგიტიმური, როდესაც მისი ღირსეული არსებობაა უზრუნველყოფილი. ანუ, მარტივად რომ ითქვას, დემოკრატიულ სისტემაში ადამიანი აღიარებს და ამით ლეგიტიმაციას აძლევს ხელისუფლების განხორციელების ისეთ თამაშის წესებს, რომლითაც მისი ღირსება და თავისუფლება არის სხვების უფლებებთან ერთად თანაბრად გათვალისწინებული და დაცული. სახალხო სუვერენიტეტი, ლეგიტიმაცია ნიშნავს ხალხის მიერ მთელი დემოკრატიული სისტემის აღიარებასა და მხარდაჭერას და არა რომელიმე კონკრეტული პოლიტიკური კურსისა თუ პოლიტიკური პარტიის მხარდაჭერას.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში მნიშვნელოვანია, რომ არსებობდეს ხალხსა და სახელმწიფო ხელისუფლებას შორის ლეგიტიმაციის მუდმივი კავშირი. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ეს კავშირი თანამედროვე დემოკრატიაში არჩევნებისა და უშუალო დემოკრატიის ელემენტებით არის შესაძლებელი. არჩევნების პერიოდ-

დულად ჩატარებამ ლეგიტიმაციის სიცოცხლისუნარიანობა უნდა უზრუნველყოს.

განასხვავებენ დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ორ სახეს, კერძოდ, პირსონალურსა და შინაარსობრივს, რომლებიც ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირში იმყოფებიან. პერსონალური ლეგიტიმაცია ცალკეულ პიროვნებებთან არის დაკავშირებული, რომლებიც სახელმწიფო სამსახურში გარკვეულ ხელმძღვანელ ფუნქციებს ასრულებენ. ლეგიტიმაციის ეს სახე გულისხმობს, რომ საჯარო ხელისუფლების თითოეული ხელმძღვანელი პირი ლეგიტიმაციის უწყვეტი ჯაჭვით არის ხალხთან დაკავშირებული. დეპუტატებთან მიმართებით პერსონალური ლეგიტიმაცია ხალხის არჩევანის შედეგად დგება, ხოლო აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ფარგლებში – დანიშვნის ან კონკრეტული სამართლებრივი კომპეტენციის მინიჭების საშუალებით, რომელიც საბოლოოდ პარლამენტისგან ან პრეზიდენტის უფლებამოსილებისგან გამომდინარეობს და ამით ხალხის მიერ უშუალოდ არჩეული ორგანოებისგან ლეგიტიმაციის უწყვეტ პროცესს უზრუნველყოფს.

დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მეორე, შინაარსობრივი, სახე სახელმწიფო სამსახურში მყოფ პირთა საქმიანობას ეხება. იგი ორი ფორმით გამოიხატება: ერთი მხრივ, კანონისა და კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე საქმიანობის განხორციელებით და, მეორე მხრივ, კონტროლისა და ინსტრუქციების მექანიზმებით. სასამართლო ხელისუფლების შინაარსობრივი ლეგიტიმაცია კანონის (პირველ რიგში, უზენაესი კანონი) საფუძველზე მოქმედებით შემოიფარგლება. აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ხალხის ნებასთან კავშირი, კანონის საფუძველზე მოქმედებასთან ერთად, პარლამენტის წინაშე მისი პასუხისმგებლობით განისაზღ-

ვრება. აღმასრულებელი ხელისუფლების მესვეურები პასუხისმგებლობას ატარებენ იერარქიულ დაქვემდებარებაში მყოფი ორგანოების საქმიანობაზე. ეს უკანასკნელი კი მათი ინსტრუქციებისა და კონტროლის შესაბამისად იმართება.

პერსონალური და შინაარსობრივი ლეგიტიმაციის ფორმები მჭიდრო კავშირში იმყოფებიან ერთმანეთთან. იმ შემთხვევაში, თუ ამ ორი ფორმიდან ერთის ლეგიტიმაციის ხარისხი დაბალია, მაშინ იგი დაბალანსებულია მეორეს ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხით. ასე მაგალითად, თუ სახეზეა სუსტი პერსონალური ლეგიტიმაცია, იგი შეიძლება ინტენსიური კონტროლის მექანიზმებით, ანუ ძლიერი შინაარსობრივი ლეგიტიმაციით, დაბალანსდეს. მთავარია, რომ ორივე მათგანმა მთლიანობაში სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის რაც შეიძლება მაღალი ეფექტიანობა უზრუნველყოს.

ბ) ხელისუფლების პასუხისმგებლობა

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ძალაუფლების შეზღუდვას და მის დაბალანსებას. ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია ზოგადად ხელისუფლებისა და, კერძოდ, მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი. იმდენად, რამდენადაც წარმომადგენლობით დემოკრატიაში არა უშუალოდ ხალხი, არამედ ხალხის მხარდაჭერით ხელისუფლების ხელში ძალაუფლება, აუცილებელია, რომ ეს უკანასკნელი იყოს ანგარიშვალდებული და დაექვემდებაროს გარკვეულ კონტროლს.

იმისათვის, რომ დემოკრატიაში ხელისუფლებისგან თვითნებობას არ ჰქონდეს ადგილი, სახელმწიფო ორგანოები პასუხისმგებლები არიან, ხალხს ჩააბარონ ანგარიში. თავის მხრივ, მოქალაქეების ამოცანას წარმოადგენს, თავიანთ წარმომადგენლებზე განახორციელონ პოლიტიკური კონტროლი. თუმცა, ეს უკანასკნელი შეუძლებელია, პრაქტიკაში უშუალოდ ხალხის მიერ განხორციელდეს. ამისათვის საჭიროა თავად სახელმწიფოს ფარგლებში ისეთი კონტროლის სისტემის არსებობა, რომელიც მთლიანობაში სახელმწიფო ძალაუფლების შეზღუდვასა და კონტროლს უზრუნველყოფს. სწორედ ამ სისტემის საფუძველზეა შესაძლებელი ცალკეული სახელმწიფო ორგანოს პასუხისმგებლობა.

აღნიშნული სისტემა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით გამოიხატება. ამის მიხედვით, დემოკრატიულ სახელმწიფოში ძალაუფლება ხელისუფლების რამდენიმე შტოზეა დანაწილებული, რომლებიც ერთმანეთს აბალანსებენ და აკონტროლებენ. ფუნქციონალურად იგი საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებაშია დანაწილებული. ორგანიზაციულად ისინი ერთმანეთისგან დამოუკიდებელნი არიან. თითოეული ორგანო მხოლოდ ერთი ფუნქციის განხორციელებით შემოიფარგლება.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი თეორიულად სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ფარგლებშია განვითარებული და დღესაც სამართლებრივი სახელმწიფოს მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს, რომელიც ინდივიდის თავისუფლების დაცვას უზრუნველყოფს. მაგრამ, სამართლებრივ სახელმწიფოსთან ერთად, იგი დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის მნიშვნელოვან ელემენტსაც წარმოადგენს. კერძოდ, ის არა მარტო ძალაუფლების შეზღუდვას ემსახურება (სამართლებრივი სახელმწიფო), არამედ

სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოების თანამოქმედების შედეგად მიზნად ისახავს საზოგადოებაში დემოკრატიული რაციონალურობის უზრუნველყოფასაც. ხელისუფლების ცალკეული შტოები არა მარტო ერთმანეთისგან არის დანაწილებული, არამედ საერთო სახელმწიფო ამოცანების შესასრულებლად გარკვეულ ურთიერთქმედებაზეც არიან დამოკიდებულნი. თითოეული მათგანი, როგორც მთელის ავტონომიური ელემენტები, თავის წილ პასუხისმგებლობას იღებს ლეგიტიმაციის საერთო წყაროს, ხალხის წინაშე.

ამდენად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ორი დანიშნულება აქვს. ერთი მხრივ, ადამიანის თავისუფლების დასაცავად იგი სახელმწიფო ძალაუფლების შეზღუდვას და კონტროლს ახორციელებს, ხოლო, მეორე მხრივ, აღნიშნულ ძალაუფლებას ცალკეულ ორგანოებზე ისე ანაწილებს, რომ მთლიანობაში სახელმწიფოს გადანყვეტილების პროცესი საერთო სიკეთისა და სამართლიანობის განხორციელების ყველაზე ოპტიმალურ საშუალებას წარმოადგენდეს. სწორედ ამ მეორე ამოცანაში ვლინდება დემოკრატიის პრინციპის თავისებურება. იგი ხაზს უსვამს, რომ სახელმწიფო ძალაუფლებაში სხვადასხვა საზოგადოებრივი ძალა თანამონაწილეობს, რომლებიც ერთმანეთის წინაშე ანგარიშვალდებულნი და პასუხისმგებელნი არიან.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში თითოეულ სახელმწიფო ორგანოს აქვს მკაფიო კომპეტენცია და პასუხისმგებლობა, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელია იმის განსაზღვრა, თუ ვინ ვის წინაშე ანგარიშვალდებული. აღნიშნული ვალდებულებებისგან თავის არიდებისთვის სამართალი ითვალისწინებს პოლიტიკურ, დისციპლინურ ან სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობის ფორმებს.

ხელისუფლების დანაწილებისა და მისი პასუხისმგებლობის პრინციპი, მართალია, თანაბრად მნიშვნელოვანია საპარლამენტო და საპრეზიდენტო პოლიტიკური სისტემებისთვის, მაგრამ მათ შორის ერთგვარი განსხვავება იჩენს თავს ორგანიზაციული და პერსონალური თვალსაზრისით. საპარლამენტო სისტემაში მთავრობის წარმომადგენლები პარლამენტის წევრები არიან, ხოლო საპრეზიდენტო სისტემაში მკაცრად არის გამოიჯნული ერთმანეთისგან ფუნქციები, ორგანოები და პერსონალიები. შესაბამისად, საპარლამენტო სისტემის ფარგლებში მთავრობის კონტროლი, ძირითადად, ოპოზიციის ფუნქციას წარმოადგენს, მაშინ როდესაც საპრეზიდენტო სისტემაში ეს ფუნქცია მთლიანად საკანონმდებლო ორგანოს ეკუთვნის.

ც) სამოქალაქო საზოგადოების დემოკრატიული კულტურა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, დემოკრატიისთვის პოლიტიკური უფლებების გარანტიასთან ერთად, აუცილებელია არსებობა სხვა ძირითადი უფლებებისა, რომლებმაც პოლიტიკურ ცხოვრებაში საზოგადოების თანამონაწილეობის ხარისხის ამაღლება უნდა უზრუნველყონ. თანამედროვე დემოკრატია ფორმალურ სახელმწიფო ინსტიტუტებთან ერთად სამოქალაქო საზოგადოების დემოკრატიულ კულტურაზე არის მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებული.

დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურა საზოგადოების განსაზღვრულ დემოკრატიულ ღირებულებებზე ორიენტაციას გულისხმობს. იგი სახელმწიფოს მიერ არ იქმნება, მისი არსებობა დამოკიდებულია აქტიურ სამოქალაქო საზოგადოებაზე. მაგრამ სახელმწიფოს შეუძლია მნიშვნელოვანი წინაპირობები შექმნას იმისათვის,

რომ საზოგადოებაში ჩამოყალიბდეს დემოკრატიაზე ორიენტირებული პოლიტიკური კულტურა. აღნიშნულის წინაპირობებია გამჭვირვალობა, საჯაროობა, აზრის თავისუფლება, დემოკრატიული აღზრდა.

დემოკრატიული გადაწყვეტილებები გულისხმობს ინფორმირებული საზოგადოების არსებობას. სახელმწიფო სამსახურში დასაქმებული პირები ვალდებული არიან, ღიად მიაწოდონ საზოგადოებას ინფორმაცია თავისი საქმიანობისა და სამომავლო გეგმების შესახებ. საჯაროობა და გამჭვირვალობა არის თავისუფალი პოლიტიკური შეხედულების ჩამოყალიბების საშუალება. აზრის თავისუფლების უზრუნველყოფა არის დემოკრატიაში პოლიტიკური დისკუსიის სიცოცხლისუნარიანობის მასშტაბი.⁵⁴

დემოკრატიას აქვს გარკვეული საგანმანათლებლო ფუნქცია, რაც სახელმწიფოს შესაბამისი აღმზრდელობითი ხასიათის ამოცანების წინაშე აყენებს. დემოკრატიაში თითოეული მოქალაქე მზად უნდა იყოს იმისათვის, რომ თავისი წილი სახელმწიფოებრივი პასუხისმგებლობა აიღოს საკუთარ თავზე. ეს ეხება როგორც პოლიტიკოსებს, ისე მათ ამომრჩევლებსაც. არჩევნებში მიღებული გადაწყვეტილების ხარისხი დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად არის ამომრჩეველი პოლიტიკურად გაცნობიერებული და განათლებული, თუ რამდენად მაღალ დონეზე დგას მისი სახელმწიფოებრივი პასუხისმგებლობა.⁵⁵ ეს მით უფრო ეხება ხელისუფლებაში მათ წარმომადგენლებს, ამიტომ დემოკრატიულ სახელმწიფოში დემოკრატიული აღზრდის თემას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება, დემოკრატიული სისტემის სტაბილური განვითარებისათვის.

54 Mastronardi, Philippe, *Verfassungslehre*, 2007, S. 270 ff.

55 Merten, Detlef, *Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat*, in: *VVDStRL* 55, 1996, S. 7 ff.

მაღალი პოლიტიკური კულტურის საზოგადოებას ადეკვატური კულტურის პოლიტიკური ელიტა ჰყავს, რაც მათ შორის ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის მაღალ ხარისხს უზრუნველყოფს. კონკრეტულ სახელმწიფოში, რაც უფრო განვითარებულია დემოკრატია, მით უფრო მნიშვნელოვანია აქტიური სამოქალაქო საზოგადოება, რომელიც დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობას უზრუნველყოფს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ფორმალურ პოლიტიკურ ინსტიტუტებთან ერთად, პოლიტიკური მართვის პროცესში განსაკუთრებულ როლს თამაშობს სამოქალაქო საზოგადოება და კერძო ეკონომიკური სექტორი. აღნიშნულ სუბიექტებს საზოგადო ინტერესებთან ერთად გარკვეული პარტიკულარული ინტერესებიც ამოძრავებთ, განსაკუთრებით კი კერძო ეკონომიკური სექტორის წარმომადგენლებს. ისინი საკუთარი ორგანიზაციული ფორმით საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმომადგენენ და გარკვეული ძალაუფლებაც აქვთ. დემოკრატიულ სახელმწიფოში ყველა სახის ძალაუფლებას ლეგიტიმაცია და კონტროლი სჭირდება, მათ შორის არასახელმწიფოებრივ, ორგანიზებულ საზოგადოებრივ ძალებსაც.

არასამთავრობო ორგანიზაციები, პროფკავშირები, ეკონომიკური სექტორი და სხვადასხვა სახის საზოგადოებრივი გაერთიანებები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე. აუცილებელია, მათი ნების ჩამოყალიბებისა და განხორციელების პროცესიც, ისე, როგორც სახელმწიფო ინსტიტუტებში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი, დემოკრატიული პროცედურებით განხორციელდეს. კერძოდ, აღნიშნული საზოგადოებრივი ჯგუფების შიდა სტრუქტურა ისე უნდა იყოს ორგანიზებული, რომ იგი ღია, გამჭვირვალე და უმრავლესობის ნების შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას უზრუნველყოფდეს.

განსაკუთრებული ძალაუფლება აქვთ ისეთ საზოგადოებრივ გაერთიანებებს, რომელთაც პოლიტიკაზე ზეგავლენის დიდი შესაძლებლობები აქვთ. ასეთი შეიძლება იყვნენ ბიზნესკავშირები, მასმედია, ძლიერი არასამთავრობო ორგანიზაციები. დემოკრატიული ნორმების საფუძველზე მათი რეგულირების აუცილებლობა ორი მიმართულებით იქნეს მნიშვნელობას. კერძოდ, შიდაორგანიზაციული სტრუქტურების დემოკრატიზაციისა და გარეშე სახელმწიფოსთან ურთიერთობების დემოკრატიზაციის თვალსაზრისით.

შიდაორგანიზაციული სტრუქტურების დემოკრატიზაცია გულისხმობს ნების პლურალისტულ, გამჭვირვალე ფორმირებას, სადაც ყველა უფლებამოსილ სუბიექტს თანამონაწილეობის შესაძლებლობა აქვს მიცემული. მაგალითად, როდესაც ცალკეული კერძო არასამთავრობო სუბიექტი კანონის მიღების პროცესში მონაწილეობს და ამით პოლიტიკაზე ზეგავლენის დიდი შესაძლებლობით სარგებლობს, იმის დასაბუთების ვალდებულებაც უნდა ჰქონდეს, რომ მის მიერ წარმოდგენილი შეხედულება საკუთარი თანამშრომლების აზრს გამოხატავს, რომელიც დემოკრატიული პროცედურებით იქნა მიღებული. ეს ვალდებულება საკანონმდებლო გზით უნდა იყოს მოწესრიგებული და გარკვეულ კონტროლის მექანიზმებსაც უნდა ითვალისწინებდეს.

სახელმწიფოსთან ურთიერთობების დემოკრატიზაციის აუცილებლობა დღის წესრიგში დგება განსაკუთრებით იმ ორგანიზაციებთან მიმართებით, რომელთაც პოლიტიკური ლობის ფუნქცია აქვთ საკუთარ თავზე აღებული. აქაც აღნიშნული ურთიერთობები გამჭვირვალე და ღია პროცედურას უნდა ექვემდებარებოდეს, რომელიც კანონმდებლობით უნდა იყოს მოწესრიგებული.

საზოგადოებრივი აზრის ფორმირების კუთხით, მნიშვნელოვანი ძალაუფლების გამო, განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია მასმედიის

დემოკრატიული პასუხისმგებლობის საკითხი. პირველ რიგში, მას-მედიის შიდადემოკრატიულმა ორგანიზაციამ უნდა უზრუნველყოს მფლობელსა და რედაქციას შორის ხელისუფლების დანაწილება და სარედაქციო პოლიტიკის დამოუკიდებლობა. ამასთან, აზრის პლურალიზმმა და ჟურნალისტის დამოუკიდებლობამ უნდა უზრუნველყოს მოვლენების სამართლიანად და ობიექტურად გაშუქება.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება იმ დასკვნის გამოტანა, რომ სამოქალაქო საზოგადოებას, ანუ ყველა არასახელმწიფო სუბიექტს, რომელსაც დამოუკიდებლად აქვს თვითორგანიზაციისა და თვითგანვითარების უნარი, დემოკრატიულ სისტემაში ისევე სჭირდება რეგულირება, როგორც ფორმალურ სახელმწიფო ისტიტუტებს. საზოგადოებრივი ჯგუფებისა და ეკონომიკის ძალაუფლება არ შეიძლება მხოლოდ მათი სურვილის მიხედვით განხორციელდეს, მით უფრო, როდესაც ეს ძალაუფლება საჯარო ინტერესებს ეხება. აუცილებელია, ყველა სახის ძალაუფლების დემოკრატიული რეგულირება. თუმცა, ეს რეგულირება ყველა სუბიექტს თანაბარი მნიშვნელობითა და ინტენსიურობით არ ეხება. მისი ინტენსიურობა იმაზეა დამოკიდებული, თუ რამდენად დიდია ცალკეული სუბიექტის ძალაუფლების მოცულობა (თანაზომიერება). შესაბამისად, რეგულირების ფორმაც ძალაუფლების ადეკვატური უნდა იყოს. რიგ შემთხვევაში ის შეიძლება წესდების, ეთიკის კოდექსის და ა.შ. სახით ჩამოყალიბდეს, ხოლო იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო პოლიტიკაზე ზემოქმედება მნიშვნელოვნად დიდია, მან საკანონმდებლო რეგულირების ფორმა უნდა მიიღოს. ამდენად, სამოქალაქო საზოგადოების დემოკრატიულ კულტურას ისევე სჭირდება დემოკრატიული ნორმები, როგორც დემოკრატიულ სახელმწიფოს.

III. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი

ადამიანის ღირსებისა და მისი თავისუფლების დასაცავად, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი გამოხატავს სახელმწიფო ხელისუფლების სამართლით შეზღუდვის მოთხოვნას.⁵⁶ განასახევენ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მატერიალურ და ფორმალურ გაგებას, რომლებიც ერთმანეთს განაპირობებენ.

1. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მატერიალური და ფორმალური გაგება

სამართლებრივი სახელმწიფოს მატერიალური გაგების მიხედვით, სამართალი, რომლითაც სახელმწიფო ხელისუფლება იზღუდება, უნდა იყოს სამართლიანი. უსამართლო კანონები თუ სხვა სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც, მართალია, ფორმალურად სამართლის მოთხოვნებს აკმაყოფილებენ, მაგრამ შინაარსით სამართლიანობის იდეას ხელყოფენ, ვერ შეასრულებენ ხელისუფლების შეზღუდვის ფუნქციას. სახელმწიფო ხელისუფლების სამართლით შეზღუდვის შესაძლებლობა მაშინაა რეალური, როდესაც სამართალი სამართლიანობის იდეის შესაბამის გარკვეულ მატერიალურ შინაარსს შეიცავს.

სამართლიანობა სამართლებრივი სახელმწიფოს მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს.⁵⁷ კონკრეტული გამოხატულება სამართლიანობის იდეამ ადამიანის ღირსებისა და მისი თავისუფლებების, ანუ ზოგადად, ძირითადი უფლებების დაცვაში ჰპოვა, განსაკუთრებით ტოტალიტარული სახელმწიფოების გამოცდილების შედეგად,

⁵⁶ Merten, Detlef, Rechtsstaat und Gewaltmonopol, 1975, S. 38 ff.

⁵⁷ Bachof, Otto, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: VVDStRL 12, 1954, S. 37 ff.

სადაც სამართლის თვითნებურ ინსტრუმენტალიზაციას ჰქონდა ადგილი, ცხადი გახდა, რომ აუცილებელი იყო ადამიანის უფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით, ხელისუფლების სამივე შტოს შეზღუდვა.

სამართლიანი სახელმწიფოს მატერიალური გაგება კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კატეგორიებით სახელმწიფოს მიზნის ცნებაში ექცევა, რომლის მიხედვით, სახელმწიფოს მოქმედება კონკრეტული შინაარსის მქონე მიზანზე არის ორიენტირებული. სახელმწიფო ხელისუფლების თითოეული შტოს საქმიანობა ადამიანის უფლებების დაცვისაკენ უნდა იყოს მიმართული, რითაც სამართლებრივ სახელმწიფოში თითოეულის თავისუფალი და ღირსეული განვითარების შესაძლებლობა იქნება უზრუნველყოფილი.

სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმალური ცნება კი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კატეგორიებით სახელმწიფოს სტრუქტურული პრინციპის ცნების ქვეშ ექცევა. ზემოთ, დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის დახასიათებისას, სახელმწიფოს სტრუქტურული პრინციპი განისაზღვრა, როგორც სახელმწიფოს საქმიანობის გარკვეული პროცესუალური ფორმა. შესაბამისად, სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმალური გაგება ხაზს უსვამს იმას, თუ რა ინსტიტუციონალური და პროცესუალური მასშტაბებით უნდა განხორციელდეს სახელმწიფოში ხელისუფლება. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია სამართლის ისეთი პრინციპები, როგორებიცაა: კანონის უზენაესობის, ხელისუფლების დანაწილებისა და სასამართლო გზით სახელმწიფოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობა.

სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმალური ცნება აღნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება სამართლის ფორმით უნდა ხორციელდებოდეს.⁵⁸ კერძოდ, სახელმწიფოს წარმომადგენლები კონსტიტუციით განსაზღვრული კომპეტენციების ფარგლებში, კანონისა და კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე უნდა მოქმედებდნენ, მათი გადაწყვეტილებები კი სასამართლო გზით გასაჩივრებას უნდა ექვემდებარებოდეს. აღნიშნული ელემენტები თითოეულ მოქალაქეს სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდას აძლევს.

სამართლებრივი სახელმწიფოს მატერიალური და ფორმალური გაგება ერთი პრინციპის ორ ასპექტს წარმოადგენს: ფორმალურ ელემენტებს მაშინ აქვს მნიშვნელობა, როდესაც ისინი მატერიალურ შინაარსს იძენენ (ადამიანის უფლებების დაცვა) და, პირიქით, მხოლოდ მატერიალურ ელემენტებს არ გააჩნიათ ქმედითი ძალა, თუ მათ ფორმალურ, პროცესუალურ ნორმებში არ ჰპოვეს თვითრეალიზაცია.

2. სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებითი ელემენტები

ა) ძირითადი უფლებები

ძირითადი უფლებები სამართლებრივი სახელმწიფოს უმთავრეს ელემენტს წარმოადგენს. ამიტომ ქვემოთ მათ წარმოშობასა და თანამედროვე მნიშვნელობას მოკლედ გადმოვცემთ.

⁵⁸ Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: FS für Adolf Amdt, 1969, S. 53 ff.

ყველა ძირითადი უფლების საზრისი ადამიანის ღირსების დაცვაა, რადგან იგი თითოეულის პიროვნების იდენტურობას და ავტონომიურობას უზრუნველყოფს. ამის მიხედვით, არ შეიძლება ადამიანთან, როგორც ობიექტთან, მოპყრობა, არ შეიძლება ადამიანი სხვისი დამცირების ან შეურაცხყოფის საგანი გახდეს.

განვითარებული ქვეყნების კონსტიტუციებში განმტკიცებული ადამიანის უფლებები ძირითადად იმ სფეროების დაცვით შემოიფარგლება, რომელიც ისტორიულად ხელყოფის მეტ საფრთხეს ექვემდებარებოდა. ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია სიტყვის, რელიგიის, გადაადგილების თავისუფლებები, ასევე, ეკონომიკური ხასიათის თავისუფლებები, განსაკუთრებით, საკუთრების გარანტია და პოლიტიკური უფლებები.

ძირითადი უფლებების წარმოშობა ისტორიულად დასაბამს იღებს თვითნებური დაკავებისგან ადამიანის დაცვის უზრუნველყოფაში. მან პირველი გამოხატულება ჰპოვა ინგლისის 1215 წლის მაგნა ქარტაში. თუმცა, აღნიშნული დოკუმენტი მხოლოდ პრივილეგიებული ფენის ინტერესებს იცავდა. მასში განმტკიცებულმა პრინციპებმა საყოველთაო, ყველა ადამიანისათვის თანაბარი მნიშვნელობა პირველად ახალი დროის შემდეგ შეიძინა.

საყოველთაო მნიშვნელობით ძირითადი უფლებების განვითარება განმანათლებლობის ეპოქას უკავშირდება. ამ ეპოქაში აქტიუ-ლური თემა იყო აბსოლუტური ხელისუფლების ძალმომრეობისაგან თითოეული ადამიანის უფლებების დაცვა. ბუნებითი სამართლის დოქტრინის მიხედვით, ყველა ადამიანს უფლებები დაბადებიდან, ბუნებით აქვს და არა ვინმესგან ნაბოძები, ამიტომ ამ უფლებების

ხელშეხებლობის პრინციპი აბსოლუტიზმთან ბრძოლის მთავარ დევიზად იქცა, რომელიც სამართლებრივ სახელმწიფოსა და დემოკრატიის კონცეფციაში გამოიხატა.

აღნიშნული თეორიული საფუძვლებიდან გამომდინარე, ადამიანის უფლებებმა უნივერსალური ხასიათი მიიღო და საერთაშორისო აღიარება მოიპოვა. მან კარგი საფუძველი შექმნა სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის გლობალიზაციისთვის. ადამიანის ღირსება, მისი თავისუფლება და თანასწორობა დღეს მსოფლიოში ყველა სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმაციის უმნიშვნელოვანესი საფუძველია.

ძირითადი უფლებების თანამედროვე მნიშვნელობა მხოლოდ სახელმწიფო ძალმომრეობისგან თავდაცვითი ფუნქციით აღარ შემოიფარგლება. ძირითად უფლებებს პოზიტიური ხასიათიც აქვთ, რაც იმაში ვლინდება, რომ ისინი მთელი სამართლებრივი სისტემის ერთგვარ საფუძველს წარმოადგენენ, რომლებიც სამართლებრივ ნორმებს გარკვეულ შინაარსს და მიმართულებას აძლევენ.

ძირითადი უფლებების ნეგატიური, თავდაცვითი ფუნქცია იმაში ვლინდება, რომ საკუთარი უფლებების სახელმწიფოსგან შელახვის შემთხვევაში თოთოეულს თავის დაცვის შესაძლებლობა ეძლევა. აღნიშნული ფუნქცია სახელმწიფოს თავშეკავებისა და უფლებების პატივისცემის ვალდებულებას აკისრებს, მაგრამ უშუალოდ პოზიტიურ მოქმედებას არ ავალდებულებს. სწორედ სახელმწიფოს მოქმედების მოვალეობა გამომდინარეობს ძირითადი უფლებების პოზიტიური ფუნქციიდან, როდესაც კონკრეტული უფლების რეალური დაცვისა და უზრუნველყოფის მიზნით, სახელმწიფოსგან გარკვეული ქმედებების განხორციელებაა აუცილებელი.

პოზიტიური ფუნქციის მიხედვით, ძირითადი უფლებები იძენენ სოციალურ მნიშვნელობას. იმისათვის, რომ თავისუფლებით სინამდვილეში ყველამ ისარგებლოს, მარტო სამართლებრივი შესაძლებლობის უზრუნველყოფა (თავდაცვა) არ კმარა, აუცილებელია ამასთან ერთად რეალური, ფაქტობრივი შესაძლებლობების უზრუნველყოფაც. თუ რეალურ ცხოვრებაში არ არსებობს იმის სოციალური პირობები, რომ ძირითადი უფლებები განხორციელდეს, მაშინ ამ უფლებების არსებობასაც აზრი ეკარგება. ასე მაგალითად, ადამიანის ღირსების დაცვის საკითხი ეჭვის ქვეშ დგება, როდესაც სახელმწიფოში მისი არსებობის ელემენტარული პირობები არ არის უზრუნველყოფილი. ადამიანის ღირსების დაცვის პოზიტიური ფუნქცია, ადამიანის არსებობისთვის მინიმალური გარანტიის უზრუნველყოფის მოთხოვნასაც მოიცავს. შესაბამისად, სახელმწიფო ამ პირობების უზრუნველყოფის ვალდებულებას იღებს თავის თავზე. თავისუფლების განხორციელებისთვის სახელმწიფო პასუხისმგებელია ყველასათვის შექმნას მინიმალური სოციალური პირობები (სოციალური სახელმწიფო).

ამდენად, ძირითადი უფლებები, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებითი ელემენტი, ორი მიმართულებით ზღუდავს სახელმწიფო ხელისუფლებას. ერთი მხრივ, იგი გარკვეულ ფარგლებს უწესებს ხელისუფლების მოქმედებას. იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფოსგან ძირითადი უფლებების ხელყოფას აქვს ადგილი, მოქალაქეს შეუძლია, მიმართოს სასამართლოს (საქართველოსა და ბევრ ევროპულ ქვეყნებში საკონსტიტუციო სასამართლოს) დარღვეული უფლების მოთხოვნით. ამაში ვლინდება ძირითადი უფლებების, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლის, მნიშვნელობა. მეორე მხრივ, ძირითადი უფლებები წარმოადგენს ხელისუფლების სამივე შტოს საქმიანობის მასშტაბს, ამ საქმიანო-

ბის შინაარსის განმსაზღვრელ კრიტერიუმს. ამასთან, ძირითადი უფლებები სახელმწიფო ხელისუფლებას აკისრებს ვალდებულებას, რომ მან თითოეული უფლების განხორციელებისთვის რეალური პირობების შექმნა უზრუნველყოს. სამართლებრივი სახელმწიფოს მიზანია რეალური თავისუფლების უზრუნველყოფა.

ბ) სამართლის უზენაესობა

სამართლებრივ სახელმწიფოში ხელისუფლება სამართლის ფორმით ხორციელდება. თავად სამართალი ნორმათა სისტემას მოიცავს. ამ სისტემაში გარკვეული იერარქია არსებობს. ცალკეულ ნორმათა კლასიფიკაცია იურიდიული მნიშვნელობის მიხედვით ხდება. იერარქიის სათავეში ქვეყნის უზენაესი კანონი, კონსტიტუცია, დგას. სამართლებრივ სახელმწიფოში ხელისუფლების სამივე შტოს საქმიანობა კონსტიტუციის შესაბამისად ხორციელდება.

საკანონმდებლო ხელისუფლებისთვის სამართლის შესაბამისად მოქმედება კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის დაცვას ნიშნავს. ამის მიხედვით, ყველა კანონსა თუ კანონქვემდებარე აქტს, რომლებიც კონსტიტუციას არღვევს, იურიდიული ძალა ეკარგება. შესაბამისად, სამართლებრივ სახელმწიფოში საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელება კონსტიტუციის ფარგლებში მოქმედებას ნიშნავს. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის ეფექტიანი მოქმედებისთვის აუცილებელია სასამართლო კონტროლის არსებობა, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონების კონსტიტუციურობის შემოწმებას უზრუნველყოფს. სამართლებრივ სახელმწიფოში აღნიშნულ კონტროლს საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს.

აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის სამართლის შესაბამისად მოქმედება კანონის საფუძველზე მოქმედებას ნიშნავს, რომელიც იურიდიულად ორი პრინციპით გამოიხატება – კანონის უზენაესობა და კანონისმიერ დათქმა. კანონის უზენაესობის პრინციპი სამართლის იერარქიული სისტემიდან გამომდინარეობს და ხაზს უსვამს იმას, რომ აღმასრულებელი ორგანოს მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები იმ შემთხვევაში კარგავენ თავიანთ მნიშვნელობას, თუ ისინი კონსტიტუციას და კანონს არ შეესაბამებიან. რაც შეეხება კანონისმიერ დათქმას, იგი აღნიშნავს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კანონის საფუძველზე მოქმედების აუცილებლობას. ამ პრინციპის მიხედვით, არ შეიძლება გარკვეული მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი სფეროების მოსაწესრიგებლად აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე უფლებამოსილების დელეგირება.⁵⁹ ეს უფლებამოსილება მხოლოდ კანონმდებლის ხელშია. ასეთ მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ სფეროებს ეკუთვნის, მაგალითად, ძირითადი უფლებების დაცვის სფერო. აღნიშნულ სფეროში აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩარევის უფლებამოსილება სამართლებრივ სახელმწიფოში მხოლოდ კანონის საფუძველზე ხორციელდება (მაგ. საკუთრებით ურთიერთობაში აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩარევა მკაცრ კანონისმიერ დათქმას ექვემდებარება).

სასამართლო ხელისუფლებისთვის სამართლის შესაბამისად მოქმედება ნიშნავს სასამართლო გადაწყვეტილებების მხოლოდ მოქმედი სამართლის ფარგლებში მიღებას. ნორმათა ინტერპრეტაცია იურიდიული მეთოდოლოგიის საფუძველზე უნდა ხორციელდებოდეს. კანონმდებლობაში ხარვეზის არსებობის შემთხვევაში კი მოსამართლის არგუმენტაცია მხოლოდ კონსტიტუციის იმანენტური პრინციპების შესაბამისად უნდა წარმოებდეს.

59 Pietzcker, Jost, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1979, S. 710 ff.

ც) ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფოს ცენტრალურ ელემენტს წარმოადგენს. მისი წარმოშობა განმანათლებლობის ეპოქას უკავშირდება და მიზნად ისახავდა სახელმწიფოს თვითნებობისგან ადამიანის ღირსებისა და ინდივიდუალური თავისუფლების დაცვას. ისტორიული თვალსაზრისით, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თეორიული დამუშავება გარკვეულ გარღვევას წარმოადგენდა იმ მცდარი წარმოდგენისაგან, თოთქოსდა თითოეულის უსაფრთხოებისთვის აუცილებელი იყო ძალაუფლების კონცენტრაცია ერთი სუვერენის ხელში (ჰობსი). ამის საპირისპიროდ, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპმა ძალაუფლების ინსტიტუციონალური დიფერენციაცია და მისი ბალანსისა და კონტროლის აუცილებლობა დააყენა დღის წესრიგში.

ხელისუფლების დანაწილება ჯერ კიდევ ანტიკურ ლიტერატურაში ჩნდება. იგი ძირითადად იმ პერიოდის პრაქტიკაში ჩამოყალიბებულ სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონალურ დაყოფას აღწერდა. თუმცა, ხელისუფლების დანაწილების უმთავრესი მიზანი – თითოეულის თავისუფლების უზრუნველყოფა – პირველად მე-17 საუკუნეში იქნა გაცნობიერებული. იგი კონცეპტუალურად ჩამოაყალიბა ჯონ ლოკმა, რომლის დოქტრინამ უდიდესი გავლენა იქონია მე-18 საუკუნის კონსტიტუციურ მოძრაობაზე, განსაკუთრებით კი ამერიკაში. ლოკის მიხედვით, ტირანიის თავიდან აცილება მაშინაა შესაძლებელი, თუ ხელისუფლება სხვადასხვა ორგანოზე იქნება დანაწილებული. ამ თვალსაზრისით, ლოკი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს გამოყოფს. ამასთან, აღმასრულებელი ხელისუფლება მისთვის მხო-

ლოდ ქვეყნის საშინაო საქმეებით შემოიფარგლება, რაც შეეხება საგარეო ურთიერთობებს, ეს სფერო მისთვის, მესამე, ე.წ. ფედერალური ხელისუფლების კომპეტენციაა.

ხელისუფლების კლასიკური დანაწილება საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო შტოებად მონტესკიეს ეკუთვნის. მონტესკიესთვის არ არსებობს სახელმწიფოში თავისუფლება თუ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთი ორგანოს თუ ერთი პიროვნების ხელშია თავმოყრილი, რადგან იგი ტირანიის დიდ საფრთხეს შეიცავს. იმავე საფრთხეს ხედავს მონტესკიე საკანონმდებლო თუ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში სასამართლო ფუნქციების თავმოყრით. ამიტომ მისთვის სამივე ხელისუფლების დამოუკიდებლობა სახელმწიფოში მოქალაქის თავისუფალი არსებობის უმთავრესი პირობაა.

ამერიკის კონსტიტუციის მამებმა კიდევ უფრო დახვეწეს და განავითარეს მონტესკიეს ხელისუფლების დანაწილების თეორია, განსაკუთრებით, სასამართლო ხელისუფლების მნიშვნელოვანი როლის ხაზგასმის კუთხით. ინგლისისგან განსხვავებით, სადაც სასამართლო ფუნქცია საკანონმდებლო ორგანოს ფარგლებში მოიაზრებოდა, ამერიკის კონსტიტუციის მამებმა დამოუკიდებელ ორგანოს (Supreme Court) მიანიჭეს აღნიშნული ფუნქციები, რომელსაც საკანონმდებლო ორგანოს, კონგრესის წინააღმდეგ კონტროლის უფლებამოსილებაც დაეკისრა. ამით მსოფლიოში საფუძველი ჩაეყარა თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებს.

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია იმ ფაქტის აღნიშვნა, რომ მოქალაქეს, როგორც კონსტიტუციური უფლებების სუბიექტს, მიენიჭა იური-

დიული შესაძლებლობა, უშუალოდ გამოსულიყო სახელმწიფო ორგანოთა წინააღმდეგ. 1803 წელს ამერიკის უმაღლესმა სასამართლომ კაზუსთან - *Marbury versus Madison* მიმართებით, პირველად ჩათვალა თავი უფლებამოსილად, შეემონებინა კანონის კონსტიტუციურობა და კონსტიტუციის დარღვევის შემთხვევაში იგი ბათილად გამოეცხადებინა. ეს პრეცედენტი ძირითად უფლებებთან მიმართებით ახალ პრაქტიკას უყრიდა დასაბამს, რითაც მოქალაქის ინიციატივით, კანონმდებლის მიერ ადამიანის უფლებების შეზღუდვის კონსტიტუციურობის განხილვა იყო შესაძლებელი.

აღნიშნული პრაქტიკა ევროპაში მხოლოდ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დამკვიდრდა. რიგ ევროპულ სახელმწიფოებში სასამართლო ფუნქციების გაფართოებით, ხშირ შემთხვევაში კი დამოუკიდებელი საკონსტიტუციო სასამართლოების შექმნით, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპმა მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში დასავლეთ ევროპაში თავისი განვითარება და სრულყოფა პოვა.

დღეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი თანამედროვე სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს წარმოადგენს.⁶⁰ პიროვნების თავისუფლება მხოლოდ ხელისუფლების ინსტიტუციონალური დანაწილების პირობებშია უზრუნველყოფილი. ხელისუფლების დანაწილების მიზანი მატერიალური სამართლებრივი სახელმწიფოს მიზანს ემთხვევა – ადამიანის ღირსებისა და მისი ინდივიდუალური თავისუფლების დაცვა. მაგრამ, როგორც ფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებითი ელემენტი, იგი აღნიშნული მიზნის მიღწევის ერთგვარი საშუალების ფორმით ვლინდება, რომელმაც, პირველ რიგში, ძალაუფლების კონცენტრაცია არ უნდა დაუშვას და, ამასთან, ხელისუფლების შტოებს შორის პასუხისმგე-

60 Össenbühl, Fritz, Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung, DÖV 1980, S. 545 ff.; Wrege, Wolf Reinhard, Das System der Gewaltenteilung im Grundgesetz, Jura 1996, S. 436 ff.

ბლობის რაციონალური დანაწილება უნდა უზრუნველყოს. სწორედ ამ პროცესუალურ ფორმაშია შესაძლებელი სახელმწიფო გადანაწევ-ტილებების რაც შეიძლება კომპეტენტური, ობიექტური და მიუკე-რძოებელი მიღება.

სამართლებრივ სახელმწიფოში ოპტიმალურად სწორი გადანაწე-ვტილების მიღების საშუალებას წარმოადგენს ის გარემოება, როდე-საც გადანაწევტილებები იმ ორგანოს მიერ არის მიღებული, რომე-ლიც თავისი ორგანიზაციით, ფუნქციით, უფლებამოსილებითა და პროცედურული წესებით ყველაზე მეტად აკმაყოფილებენ შესაბა-მის წინაპირობებს. ეს პრინციპი არა მარტო ხელისუფლების სამი შტოს ფუნქციონალური დაყოფისთვის არის აუცილებელი, არამედ თავად ხელისუფლების ერთი შტოს ფარგლებშიც პროცესების რა-ციონალური რეგულირებისთვის არის მნიშვნელოვანი.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი სინამდვილეში გადაუ-ლახავ ზღვარს როდი აწესებს ხელისუფლების ცალკეულ შტოებს შორის. ერთმანეთისაგან მათი მკაცრი ინსტიტუციონალური გამიჯ-ვნა შეუძლებელია. ეს მით უფრო ითქმის თანამედროვე, კომპლექ-სური ხასიათის მქონე ხელისუფლების დანაწილების სისტემაზე.

განსხვავებული ფუნქციების განმახორციელებელი ხელისუფლე-ბის სხვადასხვა ორგანოს შორის მრავალგვარ ურთიერთობას აქვს ადგილი, რომლებიც ინტერორგანიზაციული თანამშრომლობისა და კონტროლის სხვადასხვა ფორმას მოიცავს. ამ თვალსაზრისით, ხელისუფლების დანაწილების კონცეფცია ურთიერთკონტროლისა და ბალანსის ერთგვარ სისტემას გულისხმობს, რომლის მიხედ-ვით, ხელისუფლების ცალკეული შტოები ურთიერთშეზღუდვისა და განონასწორების საფუძველზე მუშაობენ. საბოლოოდ, ეს ერთიანი

სისტემა უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა გადანაცვლებების რაციონალურობის მაღალ ხარისხს.

მიუხედავად იმისა, რომ, ერთი მხრივ, შეუძლებელია ხელისუფლების შტოებს შორის გადაულახავი ზღვარის გავლება, მეორე მხრივ, აუცილებელია, რომ კონსტიტუციით გათვალისწინებული ხელისუფლების დანაწილება რეალობაში განხორციელდეს. ეს იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, როდესაც ხელისუფლების ერთი რომელიმე შტო მეორესთან მიმართებით იმაზე მეტ ძალაუფლებას არ აიღებს საკუთარ თავზე, ვიდრე ეს კონსტიტუციითა გათვალისწინებული. ამასთან, აუცილებელია, რომ კონსტიტუციით განსაზღვრული ტიპური კომპეტენციებისა და ამოცანების შესრულება ფუნქციონალურად მხოლოდ ამ კომპეტენციებისა და ამოცანების შესრულებისთვის განსაზღვრული ხელისუფლების ფარგლებში განხორციელდეს. ამდენად, ხელისუფლების ცალკეული შტოს არსებითი სფერო უცვლელი უნდა დარჩეს.

აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შელახვას მაშინ ექნება ადგილი, როდესაც ხელისუფლების ცალკეული შტოს არსებით სფეროში ჩარევის შედეგად, სახელისუფლო სისტემაში გარკვეული დისბალანსი წარმოიშვება. თუ რა სახის არსებით სფეროებზეა ლაპარაკი, ქვემოთ მოკლედ, ერთი მხრივ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი და, მეორე მხრივ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ურთიერთობის ჭრილში წარმოჩნდება.

მართალია, პარლამენტს, საკუთარი მაღალი ლეგიტიმაციის ხარისხიდან გამომდინარე, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის განხორციელების დიდი ბერკეტები აქვს, მაგრამ იგი

უფლებამოსილი არ არის ამ უკანასკნელის არსებით სფეროში ჩაეროოს, კერძოდ, მისი ორგანიზაციული და ფუნქციონალური დამოუკიდებლობა ხელყოს. მაგალითისთვის, საკანონმდებლო ორგანოსგან აღმასრულებელი ხელისუფლების არსებითი სფერო მაშინ ილახება, როდესაც კანონმდებელი, ახალი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის გარეშე, აღმასრულებელი ხელისუფლების კანონქვემდებარე აქტების გამოცემის უფლებამოსილებაზე ახორციელებს ფაქტობრივ ზეგავლენას.

საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებების ურთიერთობის თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ ამ ურთიერთობაში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი უფრო მკაფიოდ წარმოჩნდება, ვიდრე საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების ურთიერთობაში, რადგან კონსტიტუციები სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობისთვის განსაკუთრებულ გარანტიებს ითვალისწინებს, მაგრამ საკონსტიტუციო სასამართლოს გაფართოებულმა უფლებამოსილებამ ფაქტობრივად შესაძლოა მისი საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე გავლენა გაზარდოს. ეს იმ შემთხვევაში ხდება, თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა, კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის გამო, კანონის არა მარტო ბათილად გამოცხადებით შემოიფარგლება, არამედ იგი ახალი რეგულირებისთვის თავის გადანაცვეტილებებში კანონმდებელს გარკვეულ მიმართულებასაც აძლევს (ეს პრაქტიკა მთელი რიგი საკონსტიტუციო სასამართლოების გადანაცვეტილებებში იჩენს თავს).

აღნიშნული პრაქტიკა საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთგვარ სარეზერვო კანონმდებლის ფუნქციებს ანიჭებს და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევის ზღვარს უახლოვდება,

რომელმაც შესაძლოა სახელისუფლო სისტემაში გარკვეული დისბალანსი გამოიწვიოს. ამიტომ, საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის არსებითი ფუნქციონალური სფეროთი შემოფარგვლამ (არაკონსტიტუციური კანონის ბათილად გამოცხადება), კერძოდ, მის მიერ მხოლოდ კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელება, საკანონმდებლო ხელისუფლებასა და საკონსტიტუციო სასამართლოს ურთიერთობაში ხელისუფლების დანაწილება უნდა უზრუნველყოს.

ხელისუფლების თითოეული შტოს არსებითი სფეროს დაცვასთან ერთად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის განხორციელებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ ხელისუფლების ცალკეული შტოსთვის პასუხისმგებლობაც ნათლად იყოს განსაზღვრული. ხელისუფლების დანაწილების პირობებში, სახელისუფლო სიტემისთვის დამახასიათებელი ურთიერთკონტროლის მექანიზმი მხოლოდ მაშინ მოქმედებს, როდესაც კონკრეტული სახელმწიფო ორგანოს პასუხისმგებლობის ნათელი იდენტიფიკაცია შესაძლებელია. თავის მხრივ, ეს მჭიდრო კავშირშია სახელმწიფო ორგანოთა კომპეტენციების მკაფიო განსაზღვრასთან.

ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთბალანსის ერთიანი სახელისუფლო სისტემის ფარგლებში თითოეულმა სახელმწიფო ორგანომ უფლებამოსილება ისე უნდა განახორციელოს, რომ სხვა სახელმწიფო ორგანოს კონსტიტუციურ სტატუსს სცეს პატივი. ამ თვალსაზრისით, ხელისუფლების ცალკეულ შტოს თვითშეზღუდვის გარკვეული ვალდებულება აკისრია. სახელმწიფო ორგანოთა თვითშეზღუდვისა და კომპეტენციათა ურთიერთპატივისცემის პრინციპი, საბოლოოდ, სახელმწიფო სისტემის ერთიანობას და მის ეფექტურ ფუნქციონირებას უწყობს ხელს.

3. სამართლებრივი სახელმწიფოდან გამომდინარე სხვა კონსტიტუციური პრინციპები

როგორც აღინიშნა, სამართლებრივი სახელმწიფოს მატერიალური გაგების შინაარსს ადამიანის ღირსებისა და თავისუფლების დაცვა განსაზღვრავს. რაც შეეხება მის ფორმალურ გაგებას, იგი, ძირითადად, გარკვეულ ფორმალურ მოთხოვნებზეა ორიენტირებული, რომელმაც სამართლებრივი სახელმწიფოს მატერიალური საზრისის განხორციელება უნდა უზრუნველყოს. გარდა ზემოთ აღწერილი ცენტრალური მოთხოვნებისა, სხვა მნიშვნელოვან მოთხოვნებს, რომლებიც ფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფოდან გამომდინარეობს, წარმოადგენს: სამართლებრივი უსაფრთხოება, სახელმწიფო საქმიანობაში თვითნებობის აკრძალვა, აღნიშნული საქმიანობის თანაზომიერების პრინციპით წარმართვა და სასამართლო კონტროლი.

ა) სამართლებრივი უსაფრთხოება

კანონებს თუ სხვა ნორმატიულ აქტებს პიროვნების თავისუფლების უზრუნველმყოფელი ფუნქცია მხოლოდ მაშინ აქვს, როდესაც მათი მეშვეობით აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის წინასწარ განსაზღვრა და ერთგვარი გათვლა შესაძლებელია. თითოეულს უნდა შეეძლოს როგორც თავისი პირადი ცხოვრების, ისე საკუთარი პროფესიული, ეკონომიკური საქმიანობის მყარ სამართლებრივ ფარგლებში წარმართვა. არსებითად განუსაზღვრელი და გაუთვლელი სამართლებრივი განვითარება თითოეულში ქმნის ერთგვარ გაურკვეველობას, რომელიც მის პიროვნულ განვითარებას აფერხებს. სამართლებრივი უსაფრთხოება არის თითოეულის თავისუფლების მნიშვნელოვანი წინაპირობა.

სამართლებრივი უსაფრთხოების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მოთხოვნას წარმოადგენს გარკვეულობა. ამის მიხედვით, კანონები და მისგან გამომდინარე სამართლებრივი აქტები საკმარისად გარკვეული და განსაზღვრული უნდა იყოს. თუ სამართლებრივი ნორმები წინააღმდეგობრივი და გაურკვეველი ხასიათისაა, მაშინ მათი ადრესატი ვერ შეძლებს ამ ნორმებზე საკუთარი მოქმედების ორიენტირებას.

მნიშვნელოვანია იმ გარემოების გათვალისწინება, რომ სამართლებრივი ნორმის ინტერპრეტაციის აუცილებლობა არ ნიშნავს ამ ნორმის გაურკვეველობას. ზოგიერთი სამართლებრივი ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობა ისეთ კომპლექსურ და დინამიკურ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს მოიცავს, რომ ნორმის გამოცემის პერიოდში მათი წინასწარი განჭვრეტა და დეტალური რეგულირება შეუძლებელია. ამიტომ ამ შემთხვევებში კანონმდებელი იტოვებს უფლებას, რომ ნორმის სტრუქტურაში ზოგადი ცნებებისა და კატეგორიების გამოყენებით, იგი მომავალი ინტერპრეტაციისთვის ღიად დატოვოს. მოსამართლეთა ამოცანას წარმოადგენს, რომ აღნიშნული ნორმების ზოგადი ცნებების კონკრეტიზაციით საჭირო გარკვეულობა და გათვლადობა უზრუნველყოს. რაც შეეხება ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში ჩარევას, ამ შემთხვევებისთვის სამართლებრივი ნორმების გარკვეულობის ხარისხი საკმაოდ მაღალი უნდა იყოს.

გარკვეულობასთან ერთად, ნდობის დაცვის პრინციპი სამართლებრივი უსაფრთხოების მნიშვნელოვანი ელემენტია. აღნიშნული პრინციპი მოქმედი სამართლის მიმართ მოქალაქის ნდობის განმტკიცებას ემსახურება. სამართლის მიმართ მოქალაქის ნდობის შერყევას შეიძლება მაშინ ჰქონდეს ადგილი, როდესაც მოუ-

ლოდნელად სამართლის ძირეული შეცვლა ხორციელდება. ასეთ შემთხვევებში მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს იმის შესაძლებლობა, რომ ახალ სამართლებრივ ნორმებზე მოახდინოს ორიენტაცია. ეს პრობლემა განსაკუთრებით კანონის უკუქმედების დროს ჩნდება.

კანონის უკუქმედება სისხლის სამართალში აკრძალულია, მაგრამ ეს თავისთავად არ ნიშნავს, რომ იგი ყველა სხვა შემთხვევაში შესაძლებელია. ამ შესაძლებლობის შეზღუდვა სწორედ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან, კერძოდ კი, სახელმწიფო საქმიანობის წინასწარ გათვლადობისა და გარკვეულობის მოთხოვნიდან გამომდინარეობს. კანონის უკუქმედებას მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში აქვს ადგილი. ეს ის შემთხვევებია, როდესაც ძველი სამართლებრივი ნორმა ხარვეზს შეიცავდა, ან ბუნდოვანი იყო და ახალმა ნორმამ თავისი უკუქმედებით სამართლებრივი უსაფრთხოება აღადგინა. ასევე, კანონის უკუქმედება მაშინაა დასაშვები, როდესაც ნორმის ადრესატს უმნიშვნელო ზიანი ადგება. დაბოლოს, კანონის უკუქმედების ძალა მაშინ მოქმედებს, როდესაც ამ კანონის შინაარსში განსაზღვრულ საზოგადო ინტერესს მეტი მნიშვნელობა აქვს მინიჭებული, ვიდრე მოქალაქის ნდობის დაცვას.

სამართლებრივი უსაფრთხოებისთვის აუცილებელია, ასევე, რომ სამართლის მთელი სისტემა ურთიერთწინააღმდეგობებისგან იყოს თავისუფალი. სამართლებრივი რეგულირების მზარდი კომპლექსურობისა და დიფერენციაციის შედეგად, სულ უფრო პრობლემური ხდება სამართლის სისტემის შიდაწინააღმდეგობებისგან დაცვა. აქედან გამომდინარე, თითოეული სამართალშემოქმედი და სამართალგანმხორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს მოვალეობაა, სამართლის სისტემის ფარგლებში ურთიერთსაპირისპირო ნორმების აღკვეთა და ამით სამართლის სისტემის ერთიანობის უზრუნველყოფა.

სამართლებრივი უსაფრთხოება წარმოდგენელია მისი საჯაროობის გარეშე. თითოეულ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს იმის შესაძლებლობა, რომ ინფორმირებული იყოს სამართლის შინაარსის შესახებ. ამიტომ ყველა სამართლებრივი ნორმა საჯარო გამოქვეყნების ვალდებულებას ექვემდებარება. სამართლის სისტემის მზარდი კომპლექსურობიდან გამომდინარე, მოქალაქისთვის რთული ხდება ყველა სახის იურიდიული ნორმის სწრაფად მოძიება და სრულყოფილად გაგება. ეს სახელმწიფოს ორი მიმართულებით ავალდებულებს: ერთი მხრივ, მან მოქალაქეთათვის სამართლებრივი ნორმების მოძიება უნდა გაამარტივოს, მათ შორის თანამედროვე ტექნიკური საშუალებების გამოყენებით (ინტერნეტი) და, მეორე მხრივ, მოქალაქეთათვის იურიდიული რჩევისა და მომსახურების ხარისხიც უნდა გააუმჯობესოს, რათა მათ კანონების გაგება გაუმარტივოს.

b) სახელმწიფო საქმიანობაში თვითნებობის აკრძალვა

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის არსებითი ელემენტი სამართლის უზენაესობა, სახელმწიფო საქმიანობაში თვითნებობის ყოველგვარ გამოვლინებას კრძალავს. ამ აკრძალვამ სახელმწიფო საქმიანობის ობიექტურობა უნდა უზრუნველყოს. იგი სახელმწიფო ორგანოებს ერთგვარ მოვალეობას აკისრებს, რათა მათ საკუთარი გადაწყვეტილებები დასაბუთებულად მიიღონ. მაგალითად, კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი მომავალ საკანონმდებლო გადაწყვეტილებას დასაბუთებული არგუმენტებით უნდა ამყარებდეს და, ამასთან, ამ არგუმენტების შემოწმების შესაძლებლობას უნდა იძლეოდეს.

სახელმწიფო საქმიანობაში თვითნებობის აკრძალვის პრინციპთან უშუალო კავშირი აქვს სამსახურებრივი ფუნქციების მიუკერძოებლად განხორციელების მოვალეობას. განსაკუთრებით, საჯარო ადმინისტრაციაში აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ობიექტურობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია ინტერესთა შეუთავსებლობის, პარტიული ნეიტრალიტეტისა და კვალიფიკაციურობის კრიტერიუმები.

ც) სახელმწიფოს საქმიანობა და თანაზომიერების პრინციპი

სამართლებრივი სახელმწიფოდან გამომდინარეობს სახელმწიფო საქმიანობაში თანაზომიერების პრინციპის დაცვის მოვალეობა.⁶¹ აღნიშნული პრინციპი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის მასშტაბს, ხოლო სასამართლო ხელისუფლებისთვის დასახელებული ორივე ხელისუფლების კონტროლის მნიშვნელოვან კრიტერიუმს წარმოადგენს. მისი ფუნქცია, ზოგადად, სახელმწიფო ხელისუფლებისათვის გარკვეული საზღვრების დადგენა, ხოლო კონკრეტულად — სახელმწიფოს მიერ ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის ფარგლების განსაზღვრაა. თანაზომიერების პრინციპი კონსტიტუციური კონტროლის მნიშვნელოვანი ელემენტია. ყველა ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის დადგენა აღნიშნულ პრინციპს უნდა ემყარებოდეს.

ზოგადთეორიულ ასპექტში თანაზომიერება სამართლის პრინციპს წარმოადგენს. ეს უკანასკნელი ხასიათდება როგორც უმაღლესი რანგის სამართლის წყარო, რომელიც სამართლიანობის იდეიდან გამომდინარეობს. სამართლის პრინციპები სამართლის სისტემის

61 Stern, Klaus, Übermassverbot und Abwägungsgebot, in: ders., Staatsrecht III, 1994, S. 761 ff.

მატერიალური საფუძველია. ნორმათა იერერქიაში მათ უმაღლესი რანგი ენიჭებათ. სხვა სამართლის წყაროები არ შეიძლება მათთან წინააღმდეგობაში მოვიდეს. ამასთან, სამართლის პრინციპებს სუბსიდიარული მნიშვნელობა აქვთ, რაც იმას ნიშნავს, რომ მათი კონკრეტული საზოგადოებრივი ურთიერთობისათვის შეფარდება მხოლოდ მას შემდეგაა შესაძლებელი, როდესაც არ არსებობს კონკრეტული სამართლის ნორმა, რომელიც აღნიშნულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს მოაწესრიგებს. სამართლის პრინციპები იმით განსხვავდება სამართლის ნორმებისგან, რომ ისინი კონკრეტულ ფაქტობრივ შემადგენლობას არ შეიცავენ. ისინი უფრო გარკვეული სამართლებრივი ღირებულებების ოპტიმიზაციას წარმოადგენენ.

მიუხედავად იმისა, რომ თანაზომიერების პრინციპის შინაარსი, სამართლის ნორმისგან განსხვავებით, მოკლებულია კონკრეტულ ფაქტობრივ შემადგენლობას, შეიძლება მისი ძირითადი სტრუქტურული ელემენტების გამოყოფა. ესენია: დასაშვებობის, აუცილებლობისა და შესაბამისობის, ანუ პროპორციულობის ელემენტები. თანაზომიერების პრინციპის უწინარესი მოთხოვნაა, რომ ნორმატიული აქტი გარკვეული მიზნის მისაღწევად მისაღები საშუალება იყოს. ნორმატიული აქტი, რომელიც მიზნის მიღწევას ართულებს ან მას შეუძლებელს ხდის, დაუშვებელია და შესაბამისად, არაკონსტიტუციური. თანაზომიერების პრინციპის მეორე ელემენტის მიხედვით, ნორმატიული აქტი აუცილებელი უნდა იყოს დასახული მიზნის მისაღწევად. აუცილებელია ის ნორმატიული აქტი, რომელიც მიზნის მისაღწევად ყველაზე ნაკლები ზიანის მომტანია როგორც თითოეული მოქალაქისთვის, ისე საზოგადოებისთვის. სისტემური თვალსაზრისით, აუცილებლობის ელემენტს, დასაშვებობის ელემენტთან შედარებით, უპირატესი მნიშვნელობა აქვს: საშუალების აუცილებლობის დადგენა მხოლოდ მისი დასაშვებობის შემთხვევა-

შია შესაძლებელი, მაგრამ თავად დასაშვებობის დადგენა ყოველთვის არ არის მისი აუცილებლობის საფუძველი.

თანაზომიერების პრინციპის მესამე ელემენტს პროპორციულობის კრიტერიუმი წარმოადგენს. იგი განსაზღვრავს დამოკიდებულებას მიზანსა და საშუალებას შორის, კერძოდ კი ადგენს, იმყოფება თუ არა საშუალებით, ე.ი. ნორმატიული აქტით, გამოწვეული უფლების შეზღუდვა შეზღუდვის მიზანთან პროპორციულ, თანაზომიერ დამოკიდებულებაში. ამ თვალსაზრისით გადამწყვეტი სიტყვა შეზღუდული სიკეთისა და შეზღუდვის მიზნის შეფასებას, კერძოდ მათ შეპირისპირებას ეკუთვნის. მან უნდა უზრუნველყოს, რომ ერთი სიკეთე არ იქნება ცალმხრივად, მეორე სიკეთის ხარჯზე, არაპროპორციულად შეფასებული.

4. დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების ურთიერთმიმართება

როგორც უკვე აღინიშნა, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო ერთმანეთს განაპირობებენ. თუმცა, ისინი სამართლებრივი სისტემის დამოუკიდებელ პრინციპებს წარმოადგენენ. ისტორია იცნობს დემოკრატიულ სახელმწიფოებს, სადაც სამართლებრივი სახელმწიფო არ არსებობდა და, პირიქით, სამართლებრივ სახელმწიფოებს, სადაც დემოკრატია არ ყოფილა.

ანტიკური დემოკრატიისთვის უცხო იყო თანამედროვე სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, კერძოდ კი, მისი არსებითი ელემენტები, როგორებიცაა: ადამიანის უფლებების დაცვა და ხელისუფლების დანაწილება. ახლო წარსულში კი არსებობდა

სახელმწიფოები, სადაც დემოკრატიის გარეშე სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტები იყო დამკვიდრებული. ასე მაგალითად, ბისმარკის დროინდელ გერმანიაში სახელმწიფოს პოლიტიკური ფორმა იყო მონარქია, სამართლებრივი სახელმწიფოს ნიშნებით. ამ პერიოდში სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფცია მონარქიული სახელმწიფოსგან ინდივიდის პირადი სფეროს დაცვის მოთხოვნიდან წარმოიშვა. მონარქს მხოლოდ კანონის საფუძველზე თუ ჰქონდა უფლება, ჩარეულიყო ძირითადი უფლებების სფეროში (კანონის უზენაესობის პრინციპი). ხელისუფლების დანაწილების პრინციპსაც მონარქის ძალაუფლება უნდა შეეზღუდა. საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებები სახელმწიფოს წინააღმდეგ თითოეულის თავისუფლების უზრუნველყოფის გარანტს წარმოადგენდა, რომლებიც, ძირითადად, მონარქის ხელისუფლებასთან იყო გაიგივებული.

თანამედროვე განვითარებული სამართლის სისტემებისთვის დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების ერთმანეთის გარეშე არსებობა გამორიცხულია. სამართლებრივი სახელმწიფო დემოკრატიას გარკვეულ ფარგლებს უწესებს იმ თვალსაზრისით, რომ ხალხს თავისი ძალაუფლების განხორციელება მხოლოდ სამართლებრივი სახელმწიფოს ფარგლებში შეუძლია, კერძოდ კი, მისი მატერიალური შინაარსისა და ფორმალური ინსტიტუტების დაცვის საფუძველზე (ძირითადი უფლებები, ხელისუფლების დანაწილება, კონსტიტუციური კონტროლი). და პირიქით, დემოკრატია სამართლებრივ სახელმწიფოს ზღუდავს იმ თვალსაზრისით, რომ სამართლებრივი ცვლილებები დემოკრატიული პროცედურებით ხორციელდება (მაგ. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ყველასათვის თანაბარი მონაწილეობის შესაძლებლობა).

დემოკრატიისა და სამართლებრივი პრინციპების თანაარსებობა მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც დემოკრატიაში უმრავლესობის შეუზღუდავი ძალაუფლება არ მოიზრება. დემოკრატია უმრავლესობას როდი ემსახურება, არამედ საზოგადოების თითოეული წევრის ღირსებისა და თავისუფლების დაცვას უზრუნველყოფს. მისი მიზანია, რომ პოლიტიკურ პროცესებში თითოეული მოქალაქის თანაბარი მონაწილეობის შესაძლებლობა იყოს უზრუნველყოფილი. დემოკრატიისთვის არსებითია, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უმცირესობასაც ჰქონდეს შანსი მიცემული და მისი უფლებებიც იყო დაცული. დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში თითოეულმა ადამიანმა ღირსებადაცულად უნდა იგრძნოს თავი, რაც მთლიანობაში პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობას უზრუნველყოფს, მათ შორის, უმცირესობაში მყოფი ჯგუფისთვისაც.

IV. Good Governance

1. ცნების წარმოშობა და მისი შინაარსი

ზოგადად, ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნებისთვის და კონკრეტულად საქართველოსთვის, დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციურ პრინციპებთან ერთად, სახელმწიფოსა და მისი საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმებისთვის მნიშვნელოვან ორიენტირს წარმოადგენს კარგი მმართველობის კონცეფცია, რომელიც საერთაშორისო ენაზე Good Governance-ის სახელით არის ცნობილი.⁶²

ზემოთ უკვე აღინიშნა, თუ რა შინაარსობრივი დატვირთვა აქვს ზოგადად Governance-ის ცნებას. ითქვა, რომ ეს ცნება მმართველობის კლასიკური გაგებისგან განსხვავებით, რომელიც ძირითადად ფორმალური ლეგიტიმური ინსტიტუტების, კერძოდ, მთავრობისა და საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობას ეხება, აქცენტს აკეთებს მთელი საზოგადოებრივი ცხოვრების რეგულირების სისტემაზე, ანუ ის მოიცავს საზოგადოებაში არაფორმალური რეგულირების სტრუქტურებსაც. ისიც ითქვა, რომ აღინიშნული ცნება შეიძლება ანალიტიკური ან ნორმატიული ხასიათის იყოს. ცნების ანალიტიკური ბუნება იმაში ვლინდება, რომ ის კონკრეტული საზოგადოების, როგორც ფორმალური, ისე არაფორმალური, რეგულირების სიტემას აღწერს, ანუ იგი კონკრეტულ პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ სიტემას მთლიანობაში ახასიათებს. რაც შეეხება ცნების ნორმატიულ ბუნებას, აღინიშნა, რომ იგი ხაზს უსვამს იმას, თუ როგორი უნდა იყოს მთელი საზოგადოებრივი ცხოვრების რეგულირების სისტემა.

62 Hill, Hermann, Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.), Governance-Forschung, 2. Aufl., 2005, S. 220 ff.; Seckelmann, Margit, „Good Governance“ – Importe und Re-Importe, in: Duss/Linder/Kastl/Börner (Hrsg.), Rechtstransfer in der Geschichte, 2006, S. 108 ff.

Governance პირველად 1989 წელს ჩამოყალიბდა მსოფლიო ბანკის მიერ შექმნილ დოკუმენტში, რომელიც განვითარების პოლიტიკის ფარგლებში სამხრეთ საჰარის აფრიკული სახელმწიფოების საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ სისტემას აღწერდა. დოკუმენტი ხაზს უსვამდა აღნიშნული სახელმწიფოების Governance – ის ელემენტებს, კერძოდ კი, სუსტი საჯარო მენეჯმენტის, სახელმწიფო მოხელეთა თვითნებური გადაწყვეტილებების, კორუფციისა და მაფიოზური სტრუქტურების არსებობის ფაქტებს. ამ რეალობიდან გამომდინარე, მსოფლიო ბანკმა Governance-ის გაუმჯობესებისთვის აუცილებელი რეკომენდაციების შემუშავება დაიწყო, რომელიც 1992 წლიდან Good Governance (ცნების ნორმატიული შინაარსი) ცნების ქვეშ იქნა თავმოყრილი. იგი დღემდე წარმოადგენს ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი სახელმწიფოების რეფორმირების მნიშვნელოვან სახელმძღვანელო პრინციპს.⁶³

გაეროს განვითარების პროგრამაც მსოფლიო ბანკის Governance-ის ცნებაზე არის ორიენტირებული. მისი მიხედვით, აღნიშნულ ცნებაში მოიაზრება პოლიტიკური, ეკონომიკური, საზოგადოებრივი და ადმინისტრაციული ავტორიტეტის გამოყენების ფორმები. ლაპარაკია საზოგადოებაში კომპლექსურ მექანიზმებზე, პროცესებზე, ურთიერთობებსა და ინსტიტუტებზე, რომელთა მეშვეობითაც მოქალაქეები თუ ცალკეული ჯგუფები საკუთარ ინტერესებსა და უფლებებს ახორციელებენ. გაეროს განვითარების პროგრამის ფარგლებშიც Good Governance-ის ცნების ნორმატიულმა ბუნებამ სახელმწიფო ინსტიტუტების, ეკონომიკისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების მთავარი ორიენტირის დანიშნულება შეიძინა.

63 Czada, Roland/Weilenmann, Markus, GTZ (Hrsg.), Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier, 2004.

დღეს, Good Governance არა მარტო ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნების რეფორმირების ერთ-ერთ უმთავრეს ორიენტირს წარმოადგენს, არამედ იგი განვითარებული ქვეყნების პოლიტიკურ-საზოგადოებრივი სისტემის არსებითი კრიტერიუმების გამომხატველი ცნებაა.

Good Governance ცნების არსებითი ელემენტები ძირითადად სამი მიმართულებით შეიძლება დაჯამდეს:

– პირველ რიგში, იგი გამოხატავს პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის გარკვეულ ხარისხს, კერძოდ, კარგი მმართველობის კონცეფციას. მის ფარგლებში განსაკუთრებულ დატვირთვას იძენს სამართლებრივი სისტემის გაუმჯობესების, საჯარო ადმინისტრაციის ქმედითუნარიანობის ამაღლების, მოქალაქეთა პოლიტიკურ პროცესებში თანამონაწილეობის გააქტიურებისა და სოციალური საბაზრო ეკონომიკის განვითარების საკითხები.

– Good Governance ცნების მნიშვნელოვან ასპექტს წარმოადგენს კარგი მართვისა და ხელმძღვანელობის სტილი. იგი ხაზს უსვამს კარგი პოლიტიკის ფორმულირებისა და მისი განხორციელების ორგანიზაციის კრიტერიუმებს.

– დაბოლოს, აღნიშნული ცნების არსებით კომპონენტს შეადგენს განვითარებაზე ორიენტირებული მმართველობის პოლიტიკა. იგი, ძირითადად, მოიცავს კორუფციასთან ბრძოლას, გარემოსდაცვით ღონისძიებებს, სიღარიბესთან ბრძოლას, გენდერულ თანასწორობას, სოციალურად დაბალანსებულ საგადასახადო სისტემას და საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტიანობასა და ეკონომიურობას.

მთლიანობაში, აღნიშნული ცნება შეიძლება დახასიათდეს, როგორც ერთგვარი საზომი, მასშტაბი, რომლითაც საზოგადოებრივი

ინტერესებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს, კერძო სექტორის, სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობისა და მათი ურთიერთთანამშრომლობის ხარისხი უნდა განისაზღვროს.

2. Good Governance-ის კრიტერიუმები

მსოფლიო ბანკმა ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნების Good Governance-ის სტრატეგიის ოთხი არსებითი სფერო გამოყო: საჯარო მენეჯმენტი, სახელმწიფო და ადმინისტრაციულ საქმიანობაში პასუხისმგებლობით მოქმედება, სამართლებრივი ჩარჩო-პირობების გაუმჯობესება და საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა. საჯარო მენეჯმენტის ფარგლებში ხაზი გაესვა მართვის ეფექტიანობას, პრივატიზაციას, საჯარო და კერძო სტრუქტურების თანამშრომლობას, საფინანსო სისტემისა და საჯარო მომსახურე პერსონალის კვალიფიკაციის გაუმჯობესებას. სახელმწიფო და ადმინისტრაციულ საქმიანობაში პასუხისმგებლობით მოქმედების პრინციპი ითხოვდა კომპეტენციებისა და ანგარიშვალდებულების მკაფიო განსაზღვრას. სამართლებრივი ჩარჩო-პირობების გაუმჯობესება გულისხმობდა სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების განხორციელებას, ხოლო საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა ხაზს უსვამდა ინფორმაციის მოპოვების თავისუფლებას, განსაკუთრებით კი, კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანი საშუალების თვალსაზრისით.

Good Governance არის, ასევე, განვითარებულ და ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფ ქვეყნებს შორის ორმხრივი თანამშრომლობის მნიშვნელოვანი ფაქტორი. მისი მეშვეობით ხდება ტრანსფორმაციის ქვეყნებში სიტუაციის შეფასება და განვითარების პოლიტი-

კის განსაზღვრა. ამ თვალსაზრისით, ტრანსფორმაციის ქვეყნების რეფორმირებისთვის, ევროპის ქვეყნების განვითარების პოლიტიკის ფარგლებში ხუთმა კრიტერიუმმა შეიძინა განსაკუთრებული მნიშვნელობა: ადამიანის უფლებების დაცვა (განსაკუთრებით წამების აკრძალვა, რელიგიის თავისუფლება და უმცირესობათა უფლებების დაცვა), პოლიტიკურ გადანაცვლებათა პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა (განსაკუთრებით, დემოკრატიული საარჩევნო პრაქტიკა, პრესისა და გაერთიანების თავისუფლება), სამართლებრივი სახელმწიფო და სამართლებრივი უსაფრთხოება (განსაკუთრებით, სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობა, ყველასთვის თანაბარი უფლებების უზრუნველყოფა, სახელმწიფოს საქმიანობის გამჭვირვალობა), საბაზრო ეკონომიკა (განსაკუთრებით, კერძო საკუთრების დაცვა, კონკურენციის უზრუნველყოფა) და განვითარებაზე ორიენტირებული სახელმწიფო პოლიტიკა (განსაკუთრებით, ეკოლოგიური, ეკონომიკური და სოციალური სფეროს გაუმჯობესება, კორუფციასთან ბრძოლა, ეკონომიური და ეფექტიანი მართვის სტილი).

რაც შეეხება თავად განვითარებული ქვეყნების Good Governance-ის კრიტერიუმებს, აღსანიშნავია ევროკავშირისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ერთობლივი ინიციატივა “საჯარო მმართველობის ევროპული პრინციპების” ჩამოყალიბების თვალსაზრისით. ამ პრინციპების მიმართ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში მყარი კონსენსუსი ასებობს, მათ ერთიანი ევროპული ადმინისტრაციის სივრცის შექმნის წინაპირობები უნდა უზრუნველყონ. აღნიშნული პრინციპებია: სამართლის უზენაესობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა, მოქალაქეთა თანამონაწილეობა, ეკონომიური და ეფექტიანი ორგანიზაცია და მმართველობა.

ევროკავშირმა 2001 წელს ევროპული მმართველობის ე.წ. თეორი წიგნი შეიმუშავა, სადაც კარგი მმართველობის ძირითადი პრინციპები ჩამოაყალიბა. ამ დოკუმენტშიც ხაზგასმით არის აღნიშნული საჯაროობის, თანამონაწილეობის, პასუხისმგებლობის, ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის პრინციპების მნიშვნელობა. ევროკავშირის ადამიანის უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის მიხედვით კი, ყველსა აქვს "კარგი ადმინისტრაციის უფლება", რომელიც ზემოთ აღნიშნული პრინციპების რეალურ განხორციელებას უზრუნველყოფს.

3. ცნების პრაქტიკული დანიშნულება

Good Governance-ის ცნება, როგორც აღინიშნა, სხვადასხვა მიზნისთვის შეიძლება იქნეს გამოყენებული. პირველ რიგში, მას ერთგვარი ტრანსნაციონალური სახელმწიფოებრიობის პრინციპის დანიშნულება აქვს, რომელიც ზოგადად სახელმწიფოს განვითარებისა და მისი მართვის ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს. მის ღირებულებათა სისტემაში ცენტრალური ადგილი უჭირავს სამართლებრივ სახელმწიფოს, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების, ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობის, სახელმწიფო საქმიანობაში ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის პრინციპებს. ეს პრინციპები ბოლო დროს, განსაკუთრებით აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, პოლიტიკისა და საჯარო ადმინისტრაციის ქცევის კოდექსის შექმნის საფუძველიც კი გახდა.

ამასთან ერთად, Good Governance-ის კონცეფციას სახელმწიფოს კარგი მართვის დასადგენად ერთგვარი ანალიზისა და შეფასების ფუნქცია აკისრია. მისი მეშვეობით შესაძლებელია იმის

დადგენა, თუ როგორ ხდება აღიარებული პრინციპების რეალობაში განხორციელება და იმის გარკვევა, თუ რა შედეგებია დასახული მიზნების მიღწევის თვალსაზრისით. ეს კარგ საფუძველს ქმნის როგორც ნაციონალურ, ისე საერთაშორისო დონეზე, საჯარო ადმინისტრაციებს შორის დიალოგის გასაღრმავებლად და მათ შორის ჯანსაღი კონკურენციის საწარმოებლად, რამაც, საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოსა და მისი საჯარო ადმინისტრაციის მუშაობის ხარისხის ამაღლება უნდა გამოიწვიოს.

ანალიზთან და შეფასებასთან ერთად, Good Governance-ის ფუნქციონალური დანიშნულებაა, როგორც არაერთგზის აღინიშნა, შეასრულოს ერთგვარი გზამკვლევის ფუნქცია რეფორმების მსვლელობისას. ამ თვალსაზრისით, იგი განვითარებულ ქვეყნებში სახელმწიფოსა და მისი საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის ერთგვარ პროგრამას შეიცავს. ასე მაგალითად, ამჟამად დიდ ბრიტანეთსა და სკანდინავიურ ქვეყნებში ამ პროგრამის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ელემენტს ე.წ. სერვისის, მომსახურების გარანტიები წარმოადგენს, რომლის მიხედვითაც, საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოები, როგორც ცენტრალურ, ისე თვითმართველობის დონეზე, გარკვეული ამოცანების შესასრულებლად მოსახლეობის წინაშე წერილობითი სახით კონკრეტულ ვალდებულებებს იღებენ. ეს ინიციატივები საბოლოოდ კარგი მართვის ფორმების, ანუ Good Governance-ის განხორციელებას უწყობს ხელს. ქვეყნებს შორის კარგი მართვის პრაქტიკის გამოცდილების გაზიარება კი ერთიანი ადმინისტრაციული სივრცის შექმნას განაპირობებს.

ტრანსფორმაციაში მყოფი ქვეყნებისთვისაც Good Governance-ის კონცეფციას იგივე ფუნქციონალური დანიშნულებები აქვს, როგორიც განვითარებული ქვეყნებისთვის. ამ ქვეყნებს შორის

განსხვავება იმაში ვლინდება, რომ ისინი აღნიშნული კონცეფციის ელემენტების განხორციელების სხვადასხვა ხარისხს წარმოაჩენენ, რაც სხვადასხვა რეალობით, საზოგადოებრივ-პოლიტიკური სისტემის განსხვავებული ჩარჩო-პირობებით აიხსნება. ამიტომ, სახელმწიფოსა და მისი საჯარო ადმინისტრაციის ტრანსფორმაციის პროორიტეტების განსაზღვრისას, პირველ რიგში, სინამდვილის ანალიზია (Governance ანალიტიკური ბუნება) საჭირო და მხოლოდ ამის შემდეგ თანმიმდევრული განვითარების სტრატეგიის შემუშავება (Good Governance ანალიტიკური ბუნება).

4. განვითარების პოლიტიკა

ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნების Good Governance-ზე ორიენტირებული განვითარების სტრატეგია სპეციფიკურ თემებზე არის ორიენტირებული, რომლებიც აღნიშნული ქვეყნების საზოგადოებრივ-პოლიტიკური რეალობიდან გამომდინარეობს. ამ თვალსაზრისით, დიდ მნიშვნელობას იძენს სიღარიბესთან ბრძოლის, უსაფრთხოების, ადამიანის უფლებების დაცვისა და დემოკრატიზაციის თემები.

ტრანსფორმაციის ქვეყნებისთვის სიღარიბის დაძლევა მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად ეფექტიანად და პასუხისმგებლობით ახორციელებენ სახელმწიფო სტრუქტურები დაკისრებულ მოვალეობებს: პირველ რიგში, აუცილებელია ხელფასებისა და პენსიების გაზრდა, რაც ეკონომიკური რეფორმების განხორციელებისა და კორუფციასთან ბრძოლის შედეგი უნდა იყოს. ამასთან, აუცილებელია მოსახლეობის ღარიბი ფენისთვის საჯარო მომსახურების ხელმისაწვდომობის, მათი უფლებების ეფექ-

ტიანი დაცვისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა.

მოსახლეობის ღარიბი ფენის მხარდაჭერისა და ამით, ზოგადად, სიღარიბის დაძლევის საქმეში არა მარტო სახელმწიფო სტრუქტურები, არამედ არასამთავრობო ორგანიზაციები და განსაკუთრებით ეკონომიკური სექტორი თამაშობს დიდ როლს. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობაა მათი პოტენციალის მიზანმიმართული გამოყენება, რაც სახელმწიფო და არასახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის კარგი თანამშრომლობისა და დიალოგის კულტურაზე არის დამოკიდებული.

საერთაშორისო დონეზე მოწინავე და ტრასფორმაციის ქვეყნებს შორის განვითარების პოლიტიკის ფარგლებში მიმდინარე დიალოგი და თანამშრომლობა კი დღის წესრიგში აყენებს შესაბამისი ინდიკატორების შემუშავების აუცილებლობას, რომელიც კონკრეტული პროგრამების განხორციელებას გაუწევს შეფასებას და კონტროლს. ამ ინდიკატორების მეშვეობით არის შესაძლებელი იმის დაგენა, თუ რა შედეგები იქნა მიღწეული სიღარიბის დაძლევის საქმეში, დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების განხორციელების კუთხით, სახელმწიფო საქმიანობაში გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისა და სხვა მნიშვნელოვანი პრინციპების განხორციელების თვალსაზრისით.

უსაფრთხოების გარეშე შეუძლებელია საერთოდ საზოგადოების განვითარება და, მით უფრო, მისი დემოკრატიული და სამართლებრივი პროგრესი. უსაფრთხოება წარმოადგენს სიღარიბესთან ბრძოლისა და საზოგადოებაში კონფლიქტების პრევენციის მნიშვნელოვან წინაპირობას. მოქალაქეებს აქვთ იმის განსაკუთრებული მოლოდინი, რომ სახელმწიფო მათ უსაფრთხოებას დაიცავს, რომ იგი იქნება მათი საკუთრების დაცვის გარანტი, ასევე სხვა ეკონო-

მიკუური თუ პოლიტიკური და სოციალური უფლებების უზრუნველყოფელი. უსაფრთხოების გარეშე თითოეულ მოქალაქეს ეკარგება თავისი უფლებების განხორციელების შესაძლებლობა და, პირველ რიგში, ღირსებადაცული არსებობის საფუძველი.

ეუთოს განმარტების მიხედვით, უსაფრთხოების სისტემა მოიცავს, ერთი მხრივ, იმ სახელმწიფო ინსტიტუტებს, რომელთა უშუალო ფუნქციას წარმოადგენს როგორც მოქალაქეების, ისე სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა (პოლიცია, უშიშროების სამსახური, სამხედრო სტრუქტურა), ხოლო, მეორე მხრივ, იგი მოიცავს სახელმწიფოს იმ სამოქალაქო ინსტიტუტებსაც, რომელთა ფუნქცია არის ზემოდასახელებული სტრუქტურების მუშაობაზე კონტროლის განხორციელება (პარლამენტი, მთავრობა, დამოუკიდებელი სასამართლო). სამართლებრივი და დემოკრატიული პრინციპების ფარგლებში მოქმედი უსაფრთხოების სისტემის არსებობაზე არის დამოკიდებული ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფ ქვეყანაში Good Governance განხორციელება. განვითარების პოლიტიკის ფარგლებში ქვეყნებს შორის ორმხრივი თანამშრომლობის ცენტრალურ ელემენტებს წარმოადგენს, ასევე, ადამიანის უფლებების დაცვისა და დემოკრატიზაციის საკითხები.

ყველა აღნიშნული თემის გადანყვეტა დამოკიდებულია კარგი მმართველობის სტილზე, რომელიც მთლიანობაში საზოგადოებრივ-პოლიტიკური სისტემის რეგულირების ნორმების ხასიათს, ამ სისტემის თოთოეული სუბიექტის ქცევის წესებს განაპირობებს და ამით იმ ფორმებს აყალიბებს, რომლის ფარგლებში ძალაუფლებისა და სხვადასხვა საზოგადოებრივი ინტერესის სამართლიანი განხორციელება არის შესაძლებელი.

E. კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია დემოკრატიულ-სამართლებრივ სახელმწიფოში

საქართველოში რეფორმების მთავარი ამოცანაა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისი ინსტიტუტების, მათ შორის საჯარო ადმინისტრაციის, ჩამოყალიბება. აღნიშნული რეფორმები, ძირითადად, დემოკრატიულ-სამართლებრივი სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის შექმნაზე უნდა იყოს ორიენტირებული, ანუ იგი იმ საწყისებიდან უნდა იღებდეს დასაბამს, რითაც დაიწყო განვითარებულ ქვეყნებში თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბება. საქართველოში საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუციონალური განვითარებისთვის ეს ნიშნავს, პირველ რიგში, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისი კლასიკური ბიუროკრატიის ჩამოყალიბებას.⁶⁴

I. კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი

თავში, დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს დახასიათებისას, უშუალოდ აღინერა კლასიკურ-ბიუროკრატიული საჯარო ადმინისტრაციის ძირითადი ელემენტები. აქ კი განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა იმას, თუ როგორ გამომდინარეობს ბიუროკრატიული ორგანიზაცია რეფორმის მთავარი ორიენტირებიდან, კერძოდ, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებიდან.⁶⁵

64 Bendix, Reinhard, Über die Macht der Bürokratie, in: Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, 1968, S. 359 ff.

65 Dreier, Horst, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991.

დემოკრატიის პრინციპის მიხედვით, სახელმწიფო ნების ჩამოყალიბება არა მარტო საკანონმდებლო დონეზე, არამედ მისი აღსრულების სფეროშიც, ხალხის ნებას, ანუ მაქსიმალურად ობიექტურ კრიტერიუმებს, უნდა შეესაბამებოდეს. საკანონმდებლო ორგანოში კანონის მიღების დემოკრატიული პროცედურა ამ ობიექტურობის გარანტს წარმოადგენს, ხოლო რაც შეეხება კანონის ობიექტურად აღსრულების პროცესს, ის საჯარო ადმინისტრაციას განსაკუთრებულ მოთხოვნებს უყენებს: დემოკრატიული კანონმდებლის ნება მაქსიმალურად მიუყვარდობლად უნდა აღსრულდეს, რაც ყველაზე ოპტიმალურად მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც, ერთი მხრივ, საჯარო ადმინისტრაცია იერარქიულად არის პარლამენტის გადანაცვეტილებებზე დამოკიდებული და, მეორე მხრივ, თავად საჯარო ადმინისტრაციის შიდა ორგანიზაცია იერარქიულ პრინციპზე არის დამყარებული. ამ მოთხოვნებს ყველაზე მეტად კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის მოდელი უპასუხებს, რომელიც თავისი საქმიანობისას, პირველ რიგში, კანონის უზენაესობისა და კომპეტენციების მკაცრი განსაზღვრის პრინციპით ხელმძღვანელობს.

თვითნებური მმართველობის ფორმებისგან განსხვავებით, სადაც ადმინისტრაციული მოხელე თავის საქმიანობას საკუთარი შეხედულებისამებრ ახორციელებს, სადაც კლიენტელიზმი და კორუფცია ბატონობს, დემოკრატიის პრინციპი ითხოვს, რომ დემოკრატიულად მიღებული კანონი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ რაც შეიძლება ზუსტად იყოს აღსრულებული და მისი აღსრულების პროცესი რაც შეიძლება მაქსიმალურად იყოს საჯარო მოხელის სუბიექტური შეხედულებებისგან დაცული.

კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის მოდელი დემოკრატიული სახელმწიფოს მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს. დემოკრატიისთვის არსებითია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ყველა საფეხურზე უზრუნველყოფილი იყოს ლეგიტიმაციის ერთიან წყაროსთან, ხალხთან, კავშირი. ხალხის ნება თანამედროვე დემოკრატიაში წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიღებულ კანონში გამოიხატება. ამ კანონის აღსრულება დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის ლეგიტიმაციის საფუძველს ამყარებს. კანონის უზენაესობა და მისი აღსრულების საპარლამენტო კონტროლი კი, საბოლოო ჯამში, საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში საჯარო ადმინისტრაციის იერარქიულ დამოკიდებულებას უზრუნველყოფს.

II. კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი

სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრაციის საუკეთესო ორგანიზაციულ ფორმას კლასიკურ-ბიუროკრატიული მოდელი წარმოადგენს. ეს უკანასკნელი პირამიდის მსგავს იერარქიულ მოწყობაში იჩენს თავს, რომლის ფარგლებშიც საჯარო ადმინისტრაციის მთელი საქმიანობა სამართლებრივი უფლებამოსილებებითაა განსაზღვრული და გაკონტროლებული. ორგანიზაციის იერარქიულ სისტემაში ქვედა რგოლი ზემდგომი რგოლის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებს. თავად ზემდგომი რგოლი კი მხოლოდ კანონისა და მის საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე ახორციელებს საკუთარ კომპეტენციებს, ანუ პარლამენტთან იერარქიულ დამოკიდებულებაში იმყოფება.

აღნიშნული იერარქიული სისტემა ხელს უწყობს ფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფოს უმთავრესი პრინციპის, სამართლის უზენაესობის, პრაქტიკაში ეფექტიან განხორციელებას. სამართლის იერარქიულ სისტემას სახელმწიფო ხელისუფლების სტრუქტურულ-ორგანიზაციული იერარქია შეესაბამება, რომელიც, ძირითადად, წერილობითი ფორმით ახორციელებს თავის საქმიანობას. აღმასრულებელი ხელისუფლების იერარქიული ორგანიზაცია და საქმიანობის წერილობითი ფორმა უზრუნველყოფს მისი მუშაობის გამჭვირვალობას და ამ მუშაობაზე სასამართლო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას, რაც, ასევე, სამართლებრივი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს ელემენტებს წარმოადგენს.

კანონის საფუძველზე მოქმედი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობა მოქალაქისთვის არის გათვლადი, რაც მისი სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდას განამტკიცებს.⁶⁶ სამართლის უზენაესობის პრინციპის მიხედვით მოქმედი საჯარო ადმინისტრაცია საჯარო მოხელის მიერ თვითნებობის გამოვლენის ყოველგვარ შემთხვევას კრძალავს. საჯარო ადმინისტრაციის მხრიდან კანონდარღვევის შემთხვევაში მოქალაქეს უზრუნველყოფილი აქვს მისი სასამართლო წესით გასაჩივრების შესაძლებლობა. ფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფოს ყველა ეს ელემენტი თავის ოპტიმალურ საჯარო ადმინისტრაციის კლასიკურ-ბიუროკრატიულ ორგანიზაციაში გამოიხატება.

⁶⁶ Badura, Peter, *Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat*, DÖV 1968, S. 446 ff.; Sommermann, Karl-Peter, *Verwaltung im Rechtsstaat*, in: König, K. (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, 2002, S. 97 ff.

III. საპარლამენტო კონტროლი და კლასიკურ-ბიუროკრატიული იერარქიის პრინციპი

კანონის გამოცემა ჯერ კიდევ არ ნიშნავს მის განხორციელებას. კანონის განხორციელებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ ადამიანთა წრეს, ე.წ. სამართლებრივ შტაბს, რომელსაც სამართლებრივ ნორმათა დაცვის, მათი შესრულების, ამ შესრულებაზე კონტოლის განხორციელებისა და კანონდარღვევის შემთხვევაში სანქციონების უფლებამოსილება აკისრია. ამ შტაბს საჯარო ადმინისტრაციის წარმომადგენლებიც ეკუთვნის, რომელთაც ფუნქციურად, პირველ რიგში, კანონმდებლის ნების ცხოვრებაში გატარების მოვალეობა ეკისრებათ.

აღნიშნული მოვალეობიდან გამომდინარეობს მინისტრების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი. ეს უკანასკნელი კი მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, როდესაც მინისტრს თავისი სფეროს ფარგლებში ადმინისტრაციის რეგულირებისა და მასზე ზემოქმედების კომპეტენცია აქვს. ეს, თავის მხრივ, გულისხმობს ადმინისტრაციის იერარქიულ ორგანიზაციას, რომლის სათავეში, ხელმძღვანელობისა და კონტროლის შესაბამისი უფლებამოსილებებით, მინისტრი დგას.

მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა საჯარო ადმინისტრაციის საპარლამენტო კონტროლის უმთავრესი ელემენტია, რომელიც, როგორც აღინიშნა, საჯარო ადმინისტრაციის შესაბამის ორგანიზაციულ კულტურას ითხოვს. საჯარო ადმინისტრაციის სათავეში იერარქიულად მთავრობა დგას. მთავრობის საპარლამენტო კონტროლში ვლინდება მისი დემოკრატიული ლეგიტიმაციის საფუძვლები.

ამდენად, პარლამენტისა და საჯარო ადმინისტრაციის (სათავეში მთავრობით წარმოდგენილი) ურთიერთობაში ადგილი აქვს ერთგვარ ურთიერთგანმსაზღვრელ ფაქტორებს: იმდენად, რამდენადაც პარლამენტს საჯარო ადმინისტრაციის გაკონტროლება მხოლოდ იმ სახით შეუძლია, რომ შესაბამისი ადმინისტრაციული სფეროს ხელმძღვანლის, მინისტრის ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის საკითხი დააყენოს, ადეკვატურად მინისტრს უნდა ჰქონდეს თავისი ადმინისტრაციული სფეროს ფარგლებში ეფექტიანი მართვისა და კონტროლის შესაძლებლობა. ეს კი საუკეთესოდ ფუნქციონირებს კლასიკურ-ბიუროკრატიული იერარქიის, მკაცრად განსაზღვრული კომპეტენციების მქონე ადმინისტრაციის პირობებში. საჯარო ადმინისტრაციის საპარლამენტო კონტროლიდან არა მარტო ადმინისტრაციის შესაბამისი შიდაორგანიზაციული სტრუქტურა გამომდინარეობს, არამედ მისი პარლამენტთან იერარქიული დამოკიდებულების აუცილებლობაც.

დემოკრატიის პრინციპის მოთხოვნიდან, რომლის მიხედვითაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ხალხის ნებიდან, კერძოდ, მისი წარმომადგელობითი ორგანოს გადაწყვეტილებებიდან უნდა გამომდინარეობდეს და მისი აღსრულების პროცესში შესაბამისი ორგანოების კონტროლს უნდა ექვემდებარებოდეს, გამომდინარეობს საჯარო ადმინისტრაციის საფეხუროვნად, იერარქიული სისტემა. ამ სისტემის ფარგლებში მნიშვნელოვანია ზემოდან ქვემოთ მიმართული დირექტივისა (კანონი) და ქვემოდან ზემოთ მიმართული (მაგ. განყოფილების ხელმძღვანელის ან მინისტრის) პასუხისმგებლობის არსებობა.

მთლიანობაში, უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო ადმინისტრაციის დემოკრატიულ-იერარქიული სისტემა ორ მნიშვნელოვან პრინციპს

ემყარება. კერძოდ, ადმინისტრაციის კანონის საფუძველზე მოქმედებისა და მთავრობის საპარლამენტო კონტროლის პრინციპს. აღნიშნული პრინციპები ხაზს უსვამს მთელი სახელმწიფო საქმიანობისა და, განსაკუთრებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების დემოკრატიული ლეგიტიმაციის აუცილებლობას. დემოკრატიულ-იერარქიულმა სისტემამ უნდა უზრუნველყოს ამ ლეგიტიმაციის სახელმწიფო საქმიანობაში უხარვეზო და, შეძლებისდაგვარად, სრულყოფილი გამოვლენა. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება დასკვნის სახით ითქვას, რომ სახელმწიფო ნების ჩამოყალიბების დემოკრატიულ ფორმას არ გამოუწვევია კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის სტრუქტურისთვის დამახასიათებელი იერარქიის პრინციპის შესუსტება, არამედ, პირიქით, სწორედ სახალხო სუვერენიტეტის იდეიდან გამომდინარე გახდა მისი როლი უფრო ინტენსიური.

IV. სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის განვითარების თანამედროვე ტენდენციები და ბიუროკრატია

მართალია, სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის განვითარების თანამედროვე ტენდენციები ბიუროკრატიის შემცირების, ე.წ. დებიუროკრატიზაციის მოთხოვნით გამოდის, მაგრამ ეს არ ნიშნავს კლასიკურ-ბიუროკრატიულ მოდელზე უარის თქმას. საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების ასპექტში დებიუროკრატიზაცია გულისხმობს, პირველ რიგში, ადმინისტრაციის მუშაობის ოპტიმიზაციას. თავად კლასიკურ-ბიუროკრატიული მოდელისთვის დამახასიათებელი იერარქიული ორგანიზაცია, რომელიც სახელმწიფო საქმიანობას მკაცრ კომპეტენციებში აქცევს და ამით დემოკრატიულ-სამართლებრივი სახელმწიფოს სისტემის ადეკვატურ

ფორმას გამოხატავს, რეფორმებისთვის ეჭვის ქვეშ ვერ დადგება.⁶⁷ ქვემოთ მოკლედ იქნება ნაჩვენები ბიუროკრატიის ოპტიმიზაციის თანამედროვე ელემენტების სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპებთან თავსებადობა.

საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის ფარგლებში ბიუროკრატიის ოპტიმიზაციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს ეკონომიური მუშაობის პრინციპი. ადმინისტრაციის საქმიანობის ფარგლებში ეკონომიურობის პრინციპის თავსებადობას სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან მაშინა აქვს ადგილი, როდესაც იგი საჯარო ინტერესზეა ორიენტირებული. კერძო ადმინისტრაციისგან განსხვავებით, სადაც ეკონომიურობის პრინციპს ძირითადად მოგების მიღების ამოცანა აქვს, საჯარო ადმინისტრაციაში ეკონომიურობა მაშინაა გამართლებული, თუ იგი სამართლის ფარგლებში, ანუ თვითნებობის აკრძალვისა და ობიექტურობის უზრუნველყოფის საფუძველზე ხორციელდება.

ბიუროკრატიის მოდერნიზაციის ფარგლებში მნიშვნელოვანი ხდება საჯარო ადმინისტრაციასა და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის საკითხი. პასუხისმგებლობის ეს განაწილება შესაძლებელს ხდის კერძო სტრუქტურებთან ერთად გარკვეული საჯარო ამოცანების შესრულებას, რამაც, საბოლოოდ, ბიუროკრატიის ეფექტიან და ეკონომიურ მუშაობას უნდა შეუწყოს ხელი. ამ თანამშრომლობის სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან შესაბამისობა მაშინ იქნება უზრუნველყოფილი, როდესაც სახელმეკრულებო ფორმით მკაფიოდ იქნება განსაზღვრული თითოეულის პასუხისმგებლობა და გამჭვირვალობა გარანტირებული.

67 Bouckaert, Geert, Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung – New Public Management im internationalen Vergleich, in: Bogumil/Jann/Nullmeier (Hrsg.), Politik und Verwaltung. 2006, S. 354 ff.

ბიუროკრატიის მოდერნიზაციისთვის თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენება სულ უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს. იგი, დადებით მომენტებთან ერთად, გარკვეულ საფრთხესაც შეიცავს. კერძოდ, საჯარო ადმინისტრაციის მიერ თითოეულ მოქალაქეზე მოპოვებული ინფორმაციის მზარდ ტენდენციას, პერსონალური მონაცემების დაცვის ადეკვატური მექანიზმების შემუშავება უნდა შეესაბამებოდეს. სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრაციის მიერ თანამედროვე ტექნოლოგიური საშუალებებით პირადი ინფორმაციების მოპოვება მკაცრი სამართლებრივი მექანიზმებით უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, რომელიც ადამიანის პირად სფეროს იცავს.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, როგორც აღინიშნა, ბიუროკრატიის ოპტიმიზაციის პროცესს ერთგვარ ფარგლებს უწესებს, ამიტომ ამ ფარგლების დაცვაში ვლინდება ბიუროკრატიის მოდერნიზაციის სამართლებრივ სახელმწიფოსთან თავსებადობა. რაც შეეხება დემოკრატიის პრინციპს, იგი ბიუროკრატიის მუშაობის ოპტიმიზაციის ერთგვარ საფუძველს წარმოადგენს. შესაბამისად, საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის ყველა მნიშვნელოვანი ელემენტი, როგორებიცაა: ადმინისტრაციული მომსახურების მოქალაქეზე ორიენტაცია და ამით მათთან ურთიერთობაში მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება, ასევე, ადმინისტრაციის მუშაობაში მოსახლეობის თანამონაწილეობის უზრუნველყოფა, წარმოადგენს საჯარო ადმინისტრაციის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის გამყარების საშუალებებს.

V. დასკვნა

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს რეფორმირების თვალსაზრისით, დღეს საქართველოში საზოგადოებრივი განვითარების მთავარი გამოწვევა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისი ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის შექმნაა. ამ ინფრასტრუქტურის მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს თანამედროვე, ე.ი. დამოუკიდებელი, პროფესიული და მიუკერძოებელი საჯარო ადმინისტრაცია.

თანამედროვე სახელმწიფო, პირველ რიგში, ნიშნავს განსაზღვრულ ინსტიტუციონალურ კულტურას, რომელიც კონკრეტული ისტორიული ეპოქის პირმშოა. დასავლეთ ევროპაში ამ ინსტიტუციონალური კულტურის ძირითადი ღირებულებები განმანათლებლობის ეპოქაში ჩამოყალიბდა, როდესაც ხელისუფლების დანაწილების, ადამიანის უფლებების დაცვის, სამართლის უზენაესობისა და დემოკრატიის იდეები იწყებს განვითარებას. აღნიშნული იდეები თანამედროვე სახელმწიფოს უმთავრეს კონსტიტუციურ ნორმებს წარმოადგენენ, რომლებიც დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებში პოვენენ თავის გამოხატულებას.

თანამედროვე სახელმწიფოს პრინციპებიდან გამომდინარეობს თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციის ელემენტები. არათანამედროვე ადმინისტრაციაში ძალაუფლება კერძო პირის ხელშია, ანუ ადმინისტრაცია პერსონიფიცირებულია; ადმინისტრაციული თანამდებობა პრივილეგიით ან მოსყიდვით მოიპოვება; თანამდებობა არალეგალური შემოსავლის წყაროა; კვალიფიკაციას არ ექცევა განსაკუთრებული ყურადღება; ჭარბობს თვითნებობა და არაფორმალური ურთიერთობები; არ არსებობს ადმინისტრაციუ-

ლი საქმიანობის სისტემატური კონტროლი. ამის საპირისპიროდ, თანამედროვე ადმინისტრაცია გამოირჩევა ძალაუფლების ინსტიტუციონალიზაციით; ადმინისტრაციული თანამდებობის დაკავება შესაძლებელია მხოლოდ კვალიფიკაციის შესაბამისად; ყოველ თანამდებობას განსაზღვრული სახელფასო განაკვეთი შეესაბამება; თვითნებობა აკრძალულია; საქმიანობის პროცესი მკაცრად ფორმალიზებულია და წერილობით ფორმას ატარებს; არსებობს სისტემატური კონტროლის მექანიზმები.

თანამედროვე სახელმწიფოს ადმინისტრაციის ფორმას კლასიკურ-ბიუროკრატიული მოდელი წარმოადგენს, ამიტომ საჯარო ადმინისტრაციის სფეროში საქართველოში თანამედროვე სახელმწიფოს ელემენტების ჩამოყალიბება ნიშნავს, პირველ რიგში, კლასიკურ-ბიუროკრატიული სტრუქტურების შექმნას. განვითარებულ სახელმწიფოებშიც, როგორც მრავალგზის აღინიშნა, ბიუროკრაციის კლასიკური ფუნქციები უცვლელი რჩება, იცვლება, ანუ, რეფორმების ძირითადი ორიენტირების შესაბამისად, ოპტიმიზაციას განიცდის მხოლოდ ამ ფუნქციების შესრულების ფორმები და საშუალებები.

დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისი არაპარტიული, დამოუკიდებელი და პროფესიული კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის ინსტიტუტის ჩამოყალიბებისთვის ამ ეტაპზე საქართველოში ორი მნიშვნელოვანი წინაპირობის დაკმაყოფილება არის აუცილებელი:

პირველ რიგში, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს საჯარო მოხელეთა მოსამზადებელი და კვალიფიკაციის ამაღლების კურსების განვითარებას. აღნიშნული კურსების პროგრამა,

უწინარეს ყოვლისა, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ეთოსის ჩამოყალიბებისაკენ უნდა იყოს მიმართული. ამ თვალსაზრისით, კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის ორგანიზაციული სტრუქტურისა და შიდა პროცესების ორგანიზაციის სწავლებასთან ერთად, მნიშვნელობას იძენს ადმინისტრაციის ეთიკის, როგორც დამოუკიდებელი დარგის, სწავლებაც. საწავლო პროგრამა არ უნდა იყოს მხოლოდ იურიდიული დისციპლინებით შემოფარგლული, არამედ უნდა მოიცავდეს საჯარო ადმინისტრაციის კომპეტენციის ყველა სფეროს (მაგ. განათლების, გარემოს დაცვის, ფინანსების და ა.შ.) და უნდა იყოს პრაქტიკაზე განსაკუთრებულად ორიენტირებული.

საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამღლება სასწავლო პროგრამის მნიშვნელოვან ელემენტს უნდა წარმოადგენდეს. განსაკუთრებული ყურადღება ხელმძღვანელ თანამდებობის პირთა კვალიფიკაციის ამაღლებას უნდა დაეთმოს, რადგან მათ, მაგალითის მიცემისა და კონტროლის ფუნქციასთან ერთად, ლიდერობის უნარიც უნდა გამოიძუშავონ, რაც საჯარო ადმინისტრაციის ინოვაციური და ეფექტიანი მუშაობისთვის არის მნიშვნელოვანი.

საჯარო ადმინისტრაციაში საჯარო მოხელის თანამდებობის დაკავება მხოლოდ ზემოაღნიშნული მოსამზადებელი სასწავლო პროგრამების წარმატებით ჩაბარების შემთხვევაში უნდა იყოს შესაძლებელი. ამას საკანონმდებლო რეგლამენტაცია სჭირდება. ეს იქნება იმის წინაპირობა, რომ საჯარო ადმინისტრაცია პოლიტიკისგან იქნება ინსტიტუციონალურად დამოუკიდებელი და პოლიტიკოსი თავის სურვილისამებრ ვერ შეძლებს საჯარო მოხელის დანიშვნას ან გათავისუფლებას. საჯარო მოხელეთა საქმიანობა „სიცოცხლის მანძილზე“ პრინციპის შესაბამისად უნდა იყოს განხორციელებული.

ყოველივე ეს თავიდან აიცილებს პოლიტიკისგან საჯარო ადმინისტრაციის ინსტრუმენტალიზაციას.

საჯარო მოხელე სახელმწიფოს სამსახურში უნდა იყოს და პარტიული მიკერძოების გარეშე, თავისი კომპეტენციის საფუძველზე უნდა ასრულებდეს დაკისრებულ მოვალეობებს. იგი, საკუთარი პოლიტიკური შეხედულებებისგან დამოუკიდებლად, მხოლოდ სამართლის უზენაესობის ფარგლებში უნდა ემსახურობდეს დემოკრატიულად მოსულ ხელისუფლებას. იმ შემთხვევაში, როდესაც ზემდგომი თანამდებობის პირის ბრძანება სისხლის სამართლის ქმედების ნიშნებს შეიცავს ან ადამიანის ღირსებას ხელყოფს, საჯარო მოხელე კანონით ვალდებული უნდა იყოს, რომ ასეთი სახის ბრძანებას არ დაემორჩილოს. უკანონო ქმედებაზე საჯარო მოხელე პირადად არის პასუხისმგებელი.

მართალია, ზოგადად საჯარო ადმინისტრაცია არაპარტიულია, მაგრამ არსებობს გარკვეული გამოწვევები, როდესაც საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში თანამდებობების დაკავება პოლიტიკური ნიშნით ხდება. ლაპარაკია, ე.წ. პოლიტიკურ თანამდებობებზე, რომელთა დაკავება ან დატოვება არ ექვემდებარება საჯარო მოხელის თანამდებობისთვის გათვალისწინებულ ზოგად პრინციპებს. პოლიტიკური თანამდებობების გარეშე შეუძლებელია, დემოკრატიულად მოსულმა ხელისუფლებამ საკუთარი ქმედითუნარიანობა გამოავლონოს.

საქართველოში პროფესიონალური, პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო ადმინისტრაციის ჩამოყალიბება, სადაც მხოლოდ მკაცრად განსაზღვრული ხელმძღვანელი თანამდებობების დაკავება არის პოლიტიკური ნიშნით შესაძლებელი, დღის წესრიგში აყენებს

საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის შემუშავების აუცილებლობას. დღეს მოქმედი საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ზოგადად განსაზღვრავს სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა წრეს, მაგრამ იგი უშუალოდ არ ეხება თავად საჯარო ადმინისტრაციაში პოლიტიკური და არაპოლიტიკური ნიშნით თანამდებობების დიფერენციაციას. ახალმა კანონმა უნდა განსაზღვროს, ერთი მხრივ, საჯარო ადმინისტრაციაში სამსახურის განხორციელების ზოგადი პრინციპები, როგორებიცაა, მაგალითად: კარიერის პრინციპი, კარიერის ცალკეული საფეხურისათვის აუცილებელი კვალიფიკაციის დონე, პარტიული მიუკერძოებლობა, „სიცოცხლის მანძილზე“ მუშაობა და სხვ., ხოლო, მეორე მხრივ, მან მკაცრად უნდა გამიჯნოს ერთმანეთისგან საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში პოლიტიკური და არაპოლიტიკური თანამდებობების დაკავებისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების სამართლებრივი რეჟიმი. მხოლოდ ამ საკანონმდებლო ბაზის საფუძველზე არის შესაძლებელი საქართველოში კლასიკურ-ევროპული საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტის ჩამოყალიბება.

დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისი ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფამ უნდა შექმნას საქართველოში „Good Governance-ის“ განხორციელების საფუძველი, ანუ, საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ სისტემაში ადამიანის უფლებების დაცვის, კორუფციასთან ბრძოლის, სიღარიბის დაძლევის, მართვის ქმედითუნარიანობის ამაღლების, მოქალაქეთა პოლიტიკურ ცხოვრებაში თანამონაწილეობისა და სოციალური საბაზრო ეკონომიკის განვითარების აუცილებელი წინაპირობები. სწორედ ამ წინაპირობების უზრუნველყოფა განსაზღვრავს მთელი საზოგადოებრივი პროცესების რეგულირების სამართლიან ხასიათსა და ამ პროცესებში

მონაწილე თითოეული სუბიექტის ცივილიზებული ქცევის წესებს, ანუ, საბოლოოდ მთელი საზოგადოების დემოკრატიულ პოლიტიკურ კულტურას.

F. შეჯამება

1. თანამედროვე სახელმწიფოსა და თანამედროვე ადმინისტრაციის კომპლექსური გაგება ინტერდისციპლინურ მიდგომას ითხოვს. მხოლოდ ერთი კონკრეტული მეცნიერების კვლევის ასპექტით მათი ანალიზი ცალმხრივი და შეზღუდული იქნება. აუცილებელია ყველა იმ მეცნიერების კვლევის ასპექტების ინტეგრაცია, რომლებიც სახელმწიფოს და მის ადმინისტრაციას განსხვავებული თვალსაწიერით უდგება. ამის შესაძლებლობას ადმინისტრაციული მეცნიერება და სახელმწიფო მეცნიერება იძლევა.

სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის კომპლექსური გაგება ნიშნავს მთელი მათი სინამდვილის აღქმას. ეს სინამდვილე მოიცავს იმ ტიპურ პროცესებს და მოვლენებს, რომლებიც ყველაზე ნათლად წარმოაჩენს სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეალურ ცხოვრებას. ისტორიულ, პოლიტიკურ, სამართლებრივ, სოციოლოგიურ, ეკონომიკურ, ფსიქოლოგიურ და სხვ. კვლევის ასპექტების სინთეზს აქვს იმის უნარი, რომ სახელმწიფო და მისი ადმინისტრაცია რეალური მუშაობის პროცესში დაინახოს მისთვის დამახასიათებელი ყველა კომპონენტით.

წინამდებარე ნაშრომში საჯარო ადმინისტრაცია ადმინისტრაციული მეცნიერების ფარგლებში სწორედ იმ მეცნიერებების კვლევის მეთოდების ინტეგრაციითა დანახული, რომელთა კვლევის ძირითად ობიექტს ადმინისტრაცია წარმოადგენს. არსებით თემებზე მიმართულმა კვლევის ინტერესმა კი თითოეული მეცნიერების თვითმყოფადობა უნდა უზრუნველყოს. ადმინისტრაციული მეცნიერებისთვის ასეთ თემებს წარმოადგენს: ადმინისტრაციის რეფორმები, ამოცანები, ორგანიზაცია, პერსონალი, მენეჯმენტი,

ფინანსები და კონტროლი. მონოგრაფიის ფარგლებში შეუძლებელია, რომ ყველა ეს თემა თანაბრად იქნეს განხილული (ეს უფრო ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელოს ამოცანაა), ამიტომ აღნიშნული თემებიდან მხოლოდ ის ასპექტები გავანალიზებ, რომელთაც კვლევის სპეციალური ინტერესიდან გამომდინარე აქვთ მნიშვნელობა. დასმული პრობლემატიკის ხასიათიდან გამომდინარე, კონკრეტულ შემთხვევაში შესაძლოა, ცალკეული მეცნიერების კვლევის ასპექტი წინა პლანზე იყოს წამოწეული, მაგრამ ეს გარემოება, ზოგადად, არ გამორიცხავს, რომ ცალკეული პრობლემები სხვადასხვა მეცნიერების სინთეზში იქნეს გაგებული.

მოცემულ კვლევაში განსაკუთრებული ადგილი ეთმობა თანამედროვე სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის ისტორიულ, პოლიტიკურ, რეფორმების, მენეჯმენტისა და ორგანიზაციულ ასპექტებს. შესაბამისად, წიგნში განხილულია თანამედროვე სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის წარმოშობის, მათი ლეგიტიმაციის, სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის თანამედროვე განვითარების, საქართველოში სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეფორმირებისა და კლასიკურ-ბიუროკრატიული ორგანიზაციის საკითხები.

2. თანამედროვე სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის ისტორიული ჩამოყალიბების პროცესი, ძირითადად, ხელისუფლების დეპერსონიფიკაციის ფაქტს უკავშირდება. პირადი ძალაუფლება თანმიმდევრულად გადავიდა სახელმწიფოს ინსტიტუციონალურ სტრუქტურებში. სახელმწიფო თავად გახდა ინსტიტუტი, რომლის ძირითადი ელემენტებიც ისტორიული განვითარების შედეგად ჩამოყალიბდა. დღეს ეს ელემენტები თანამედროვე დემოკრატიული

სახელმწიფოს მთავრი მახასიათებლებია, რომლებიც მას სხვა საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისგან გამოარჩევს. ეს ელემენტებია: ტერიტორიული სახელმწიფო, ეროვნული სახელმწიფო, საჯარო ხელისუფლება, სამართალი, დემოკრატია და ბიუროკრატია. მოცემული ელემენტები მჭიდროდ არიან ერთმანეთთან დაკავშირებულები და ერთობლიობაში წარმოაჩენენ თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის, თავისებურებას.

თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბების გზაზე ხელისუფლების უფლებამოსილებანი სამართლით განისაზღვრა. პიროვნების სუვერენულობა სახალხო სუვერენიტეტის იდეამ შეცვალა. პერსონიფიცირებული ხელისუფლების ადგილს მყარად იკავებდა დეპერსონიფიცირებული საჯარო მოსამსახურის იდეა, რომლის კომპეტენციები მხოლოდ კანონით უნდა განსაზღვრულიყო. ყოველივე ამის შედეგად, პიროვნული ძალაუფლების სტილი სამართლით მოწესრიგებული ხელისუფლების რეჟიმით შეიცვალა, რომელიც საჯარო ინტერესებზე იყო ორიენტირებული.

შეიცვალა ხელისუფლების ლეგიტიმურობის საფუძვლებიც. ქარიზმატული და ტრადიციული ლეგიტიმაციის ფორმები რაციონალური ლეგიტიმაციის ფორმამ შეცვალა. ხელისუფლების აღიარება არა პირად თვისებებზე ან ტრადიციულ შეხედულებებზე, არამედ ხალხის ნებაზე, თითოეული ინდივიდის რაციონალურ აზროვნებაზე გახდა დამოკიდებული. ისტორიულად პიროვნების შესაძლებლობები აღმოაჩინეს განმანათლებლებმა. მათ პოლიტიკური სისტემის ავკარგიანობაც იმას დაუქვემდებარეს, თუ როგორ იქნებოდა მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი პიროვნების შესაძლებლობების თავისუფალი გამოვლენა. ამ მიზნისათვის მათ შექმნეს ლიბერა-

ლური თეორიები, რომელთა ძირითადი პრინციპები, როგორებიცაა: ადამიანის უფლებები, სახალხო სუვერენიტეტი, ხელისუფლების დანაწილება, სამართლის უზენაესობა და სხვ. თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების კონსტიტუციების განუყოფელი ნაწილი გახდა.

აღნიშნული პრინციპები ისტორიულ უსამართლობასთან ბრძოლის შედეგს წარმოადგენს და საზოგადოებაში სამართლიანობის განხორციელებისათვის ოპტიმალური პირობების შექმნას ისახავს მიზნად. ისინი პოლიტიკური მორალის ძირითად პრინციპებს გამოხატავს, რომლის ამოსავალი მოთხოვნაა ადამიანის ღირსეული არსებობის უზრუნველყოფა. ეს მორალი ქმნის თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოს ლეგიტიმაციის საფუძველს. ამ მორალით ხდება ხალხის მიერ სახელმწიფო ინსტიტუტების მთლიანობაში აღიარება, პატივისცემა და დაქვემდებარება. მისივე მეშვეობით ხორციელდება კონკრეტული ხელისუფლების მიმართ კრიტიკა და დაპირისპირება. იგი იმ თავისუფალი და თანასწორი ადამიანების ქცევის სახელმძღვანელო მასშტაბია, რომელთა თანაცხოვრება სახელმწიფოში უთიერთვალდებულებებსა და პასუხისმგებლობას ემყარება.

3. თანამედროვე სამყაროში დემოკრატიული სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეფორმირებისა და მოდერნიზაციის პროცესი აღნიშნული ლეგიტიმაციის საწყისებთან ხელახალ დაბრუნებას და ახალი საზოგადოებრივი განვითარების მოთხოვნების გათვალისწინებით, მათი რეალიზაციისთვის საუკეთესო საშუალებების უზრუნველყოფას ნიშნავს. ეს პროცესი განვითარებულ ქვეყნებში ახალი ტიპის საჯარო ადმინისტრაციის ჩამოყალიბების გზაზე რამ-

დენიშე ძირითად ეტაპად შეიძლება დაიყოს იმისდა მიხედვით, თუ რა პრიორიტეტები უდევს მათ საფუძვლად.

ძირითადი ორიენტირი, რომელიც მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპაში სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეფორმირების მთავარ მიმართულებებს განსაზღვრავდა, იყო დემოკრატიული და სამრთლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი. ამ პრინციპების შესაბამისი ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურა დღესაც მაღალგანვითარებული სახელმწიფოების საძირკველს წარმოადგენს. ისტორიული განვითარების შედეგად, სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეფორმირების მოთხოვნები, თავდაპირველად აქტიური და მოქნილი, დღეს კი გამააქტიურებელი სახელმწიფოს კონცეფციებს უკავშირდება. აქტიურ სახელმწიფოს მეტი რეგულირების ფუნქცია უნდა აეღო საკუთარ თავზე, რათა საზოგადოებრივ პრობლემებს უფრო ეფექტიანად გამკლავებოდა. მოქნილი სახელმწიფოს კონცეფცია კი, პირიქით, ყოვლისმომცველი სახელმწიფო რეგულირების აუცილებლობას ეჭვის ქვეშ აყენებდა და ის რაც შეიძლება მეტი განსახელმწიფოებრიობის ტენდენციებს ანიჭებდა უპირატესობას. მოქნილი სახელმწიფოს იდეის ფარგლებში წარმოიშვა ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფცია, რომელმაც მთელ განვითარებულ სამყაროში დიდი პოპულარობა მოიპოვა. ამის მიხედვით, საჯარო ადმინისტრაციას თავისი საქმიანობისას მეტი ავტონომიურობა, ეკონომიურობა, ნაკლები ბიუროკრატულობა, კლიენტზე ორიენტაცია და ა.შ. უნდა გამოეჩინა.

მეოცე საუკუნის ოთხმოცდაათიანი წლების ბოლოდან სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის მთავარი ორიენტირი გამააქტიურებელი სახელმწიფოს კონცეფცია გახდა, რომელიც საერთაშორისო ენაზე Governance სახელით არის ცნობილი.

აღნიშნული კონცეფციის მიხედვით, საჯარო მართვის პრობლემები არ არის მხოლოდ სახელმწიფოსა და მისი ბიუროკრატიის უუნარობასთან დაკავშირებული, არამედ, ასევე, საზოგადოებრივი შესაძლებლობების გამოუყენებლობასაც უკავშირდება. მხოლოდ სახელმწიფოს არ შესწევს ყველა სახის საზოგადოებრივი პრობლემების მოგვარების უნარი. აუცილებელია თითოეული მოქალაქის, საზოგადოებრივი გაერთიანების, კერძო ეკონომიკური სექტორის მონაწილეობაც. ამიტომ სახელმწიფომ ამ წრის შესაძლებლობები უნდა გააქტიუროს და, სადაც ამის შესაძლებლობა არსებობს, მათთან ერთად პრობლემების ერთობლივი მოგვარების წინაპირობები უზრუნველყოს. ეს ზოგავს ფულს და ეფექტიანს ხდის მმართველობას. გარკვეული საჯარო ამოცანები შესაძლოა სამოქალაქო საზოგადოებამ, ეკონომიკურმა სექტორმა განახორციელოს. ამ შემთხვევაში სახელმწიფომ უნდა ითამაშოს ერთგვარი როლი დირიჟორისა, რომელიც საზოგადოებრივი ამოცანების შესასრულებლად სხვადასხვა სუბიექტებს შორის პასუხისმგებლობას გაანაწილებს.

გამააქტიურებელი სახელმწიფოს კონცეფციის მიხედვით, სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის რეფორმების თვალსაწიერი გაფართოვდა. თუ უწინ განსაკუთრებული ყურადღება ადმინისტრაციის შიდაორგანიზაციულ საკითხებს ეთმობოდა, ახლა აქცენტი უკვე გარეშე ფაქტორებზეც იქნა გადატანილი, კერძოდ, საზოგადოებაზე, მისი თითოეული წევრისა თუ ორგანიზაციული ერთეულის შესაძლებლობებზე. ცხადი გახდა, რომ სახელმწიფოსა და მისი ადმინისტრაციის უმთავრესი მიზნის, საზოგადოების თითოეული წევრის კეთილდღეობის უზრუნველყოფა თავად საზოგადოებასთან მჭიდრო თანამშრომლობით იქნებოდა შესაძლებელი. ყოველივე ამის პერსპექტივა Governance ცნების ქვეშ იშლება. ეს ცნება მთელი საზოგადოებრივი ცხოვრების რეგულირების სის-

ტემას მოიცავს. მმართველობის ცნებისგან განსხვავებით, რომელიც, ძირითადად, ფორმალური ლეგიტიმური ინსტიტუტების საქმიანობას ეხება, ის მოიცავს მთელი საზოგადოებრივი პროცესების რეგულირების მექანიზმებს. შესაბამისად, საჯარო ადმინისტრაციის შიდაორგანიზაციული რეფორმების ასპექტი გარეშე ფაქტორების, საზოგადოებრივი წინაპირობების კვლევის ასპექტით შეივსო. კონკრეტული პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემა კვლევის ფართო არეალში მოექცა.

4. განვითარებულ ქვეყნებში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმებმა მნიშვნელოვანი ცოდნა და გამოცდილება უნდა გაუზიაროს საქართველოში მიმდინარე რეფორმების პროცესს. განსაკუთრებული ყურადღებას იმსახურებს საჯარო ადმინისტრაციის ეკონომიური მუშაობის, მოქალაქეზე ორიენტაციის, ინოვაციების დანერგვის პრაქტიკა. საჯარო ადმინისტრაციის მუშაობაში მოქალაქეების თანამონაწილეობის სხვადასხვა ფორმამ მაგალითი უნდა მისცეს ქართულ ადმინისტრაციულ სინამდვილეს დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ამალგებისა და ეფექტიანი მუშაობის თვალსაზრისით.

თუმცა, კონკრეტული რეალობის გაუთვალისწინებლად კონცეფციებისა თუ მოდელების განვითარებული ქვეყნებიდან ბრმად გადმოტანა დადებით შედეგს არ მოიტანს. საქართველოში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის სტრატეგიული მიმართულებების დადგენისთვის, პირველ რიგში, აუცილებელია კონკრეტული ისტორიული სიტუაციის პრაგმატული ანალიზი და ამ რეალობიდან გამომდინარე რეფორმების პრიორიტეტების განსაზღვრა.

დღეს საქართველოში პოლიტიკის მთავარი ამოცანა არის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისი ინსტიტუტების, მათ შორის დამოუკიდებელი საჯარო ადმინისტრაციის, ჩამოყალიბება. საქართველომ სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირება იმ ინსტიტუციონალური სანყისებიდან უნდა დაიწყო, რითაც დაიწყო განვითარებულ ქვეყნებში თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბება, კერძოდ, დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნით. სწორედ ეს მოსაზრება უდევს საფუძვლად ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველოსთვის შემუშავებულ სამოქმედო გეგმას, რომლის მიხედვით სამი უმთავრესი პრიორიტეტი განისაზღვრა: დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და კარგი მმართველობის (Good Governance) უზრუნველყოფა.

ჩამოყალიბების გზაზე მყოფი სახელმწიფოს საზოგადოების ინტეგრაცია და კონსოლიდაცია დემოკრატიული და სამართლებრივი პრინციპების შესაბამისი ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის შექმნით არის შესაძლებელი. არსებობს მეორე გზაც, როდესაც საზოგადოების "ერთობის" კონსტრუქცია ხდება დიქტატით, ხელოვნურად, მანიპულაციით. ეს საზოგადოება იძულებით მორჩილებაში ჰყავთ. დემოკრატია უზრუნველყოფს პოლიტიკურ ცხოვრებაში თითოეულის თანამონაწილეობის შესაძლებლობას, იქნება ეს ინდივიდუალური თუ კოლექტიური ფორმით. დემოკრატიული ინსტიტუტების, კერძოდ, თავისუფლი და თანასწორი არჩევნების, აზრის თავისუფალი გამოხატვის, ძალაუფლების ბალანსის და კონტროლის, მრავალპარტიული სისტემის, უმცირესობის უფლებების განხორციელებით თითოეული მოქალაქე მთლიანობაში აღიარებს და ექვემდებარება სისტემას, როგორც მისი უფლებების ოპტიმალური რეალიზაციის საშუალებას. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინ-

ციპი კი ძირითადი უფლებების გარანტიით, ხელისუფლების დანაწილებისა და კონსტიტუციური კონტროლის სამართლებრივი უზრუნველყოფით კიდევ უფრო ამყარებს საზოგადოებაში სამართლიანობის ოპტიმალური განხორციელების შანსს და ძალაუფლების განხორციელებას მხოლოდ სამართლებრივ ფარგლებში ამართლებს.

თანამედროვე განვითარებული სამართლის სისტემებისთვის დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების ერთმანეთის გარეშე არსებობა გამორიცხულია. ისინი ერთმანეთს განაპირობებენ. დემოკრატია უმრავლესობას როდი ემსახურება, არამედ საზოგადოების თითოეული წევრის ღირსების დაცვას. დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში ცალკეულმა მოქალაქემ ღირსებადაცუვლად უნდა იგრძნოს თავი, რაც, მთლიანობაში, პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობას, საზოგადოების ინტეგრაციას და კონფლიქტების გარეშე მის სატაბულურ განვითარებას უზრუნველყოფს.

დემოკრატიული და სამართლებრივი პრინციპების შესაბამისი ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის შექმნა, პირველ რიგში, კარგ მმართველობაზე (Good Governance) არის დამოკიდებული. ავტოკრატიულ სახელმწიფოში ფორმალურად, ქალაქზე შეიძლება ყველა ზემოთქმული პრინციპი იყოს დეკლარირებული, მაგრამ სინამდვილეში ხდებოდეს არჩევნების გაყალბება, მასმედიით მანიპულირება, ანუ შეიმჩნეოდეს პოლიციური სახელმწიფოს, ანუ ე.წ. დეფექტური დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ნიშნები. Good Governance ცნებამ სწორედ მთელი პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემა უნდა მოიცვას და მან, ფორმალურ კატეგორიებთან ერთად, მთელი სახელმწიფოებრივი რეალობის შეფასებისა და მისი გაუმჯობესების პერსპექტივა უნდა წარმოაჩინოს.

უპირველესად, კარგი მმართველობის მოვალეობაა, რომ შექმნას სინამდვილეში ადამიანის უფლებების დაცვის, ხელისუფლების დანაწილების, კორუფციასთან ბრძოლის, სიღარიბის დაძლევის, მართვის ქმედითუნარიანობისა და პასუხისმგებლობის ამღლების და ა.შ. აუცილებელი წინაპირობები. სწორედ ამ წინაპირობების უზრუნველყოფა განსაზღვრავს მთელი საზოგადოებრივი პროცესების რეგულირების სამართლიან ხასიათს, ამ პროცესებში მონაწილე თითოეული სუბიექტის ცივილიზებული ქცევის წესებს, ანუ საბოლოოდ, მთელი საზოგადოების დემოკრატიულ და სამართლებრივ კულტურას.

5. საქართველოში საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუციონალური განვითარებისთვის აუცილებელია დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისი კლასიკური ბიუროკრაციის ჩამოყალიბება (ტერმინი ბიუროკრატია უარყოფით ასოციაციას იწვევს, განსაკუთრებით, ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციის ფარგლებში. ეს ტერმინი აქ საჯარო სამსახურის ცნებასთან არის გაიგივებული, რომლის გარეშე წარმოდგენილია საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციონირება). დემოკრატიაში ხალხის ნება, რომელიც კანონმდებლის ნებაშია წარმოდგენილი, მაქსიმალურად მიუკერძოებლად უნდა აღსრულდეს, რაც ყველაზე ოპტიმალურად მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც, ერთი მხრივ, საჯარო ადმინისტრაცია იერარქიულად არის დამოკიდებული პარლამენტის გადანყვებილებაზე და, მეორე მხრივ, თავად საჯარო ადმინისტრაციის შიდა ორგანიზაცია იერარქიულ პრინციპზე არის დამყარებული. ამ მოთხოვნებს ყველაზე მეტად კლასიკურ-ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის მოდელი პასუხობს, რომელიც თავის საქმიანობაში, პირველ რიგში, კანონის უზენაესობისა და კომპეტენციების მკაცრი განსაზღვრის პრინციპით ხელმძღვანელობს.

საჯარო ადმინისტრაციაში სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის საუკეთესო განხორციელების ფორმას წარმოადგენს კლასიკურ-ბიუროკრატიული ორგანიზაცია. იგი უზრუნველყოფს პრაქტიკაში სამართლის უზენაესობის ეფექტიან განხორციელებას. სამართლის იერარქიულ სისიტემას სახელმწიფო ხელისუფლების სტრუქტურულ-ორგანიზაციული იერარქია შეესაბამება. კანონის საფუძველზე მოქმედი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობა საჯარო მოხელის მიერ თვითნებობის გამოვლენის ყოველგვარ შემთხვევას კრძალავს. კანონდარღვევის შემთხვევაში კი, მოქალაქეს უზრუნველყოფილი აქვს მისი სასამართლო წესით გასაჩივრების შესაძლებლობა.

კლასიკურ-ბიუროკრატიული საჯარო ადმინისტრაცია დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის მნიშვნელოვანი ელემენტია. საჯარო სამსახურის აღნიშნულ მოდელში ლოგიკურად აისახა ძალაუფლების დეპერსონიფიკაციის ისტორიული პროცესი. პირადულისგან, პარტიულისგან გამიჯვნა და ფორმალურ სამართლებრივ საწყისებზე დაყრდნობით ობექტურობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფა საქართველოში საჯარო ადმინისტრაციის დამოუკიდებელი ინსტიტუტის ჩამოყალიბების მიზნით, დროის უმთავრესი მოთხოვნაა.

აღნიშნული მოთხოვნის განხორციელებისთვის ამ ეტაპზე საქართველოში ორი მნიშვნელოვანი წინაპირობის დაკმაყოფილებაა არის აუცილებელი. პირველ რიგში, გასაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს საჯარო მოხელეთა მოსამზადებელი და კვალიფიკაციის ამაღლების კურსების განვითარებას. საჯარო ადმინისტრაციაში საჯარო მოხელის თანამდებობის დაკავება მხოლოდ სპეციალური სასწავლო პროგრამის წარმატებით ჩაბარების შემთხვევაში უნდა

იყოს შესაძლებელი. ეს თავიდან აიცილებს პოლიტიკური პატრონაჟისაგან, კლიენტელიზმისაგან საჯარო ადმინისტრაციის ინსტრუმენტალიზაციას, ხელმძღვანელი პირი თავისი სურვილით ველარ შეძლებს საჯარო მოხელის დანიშვნას ან გათავისუფლებას. თავად სასწავლო კურსებმა მომავალ საჯარო მოხელეს, უწინარეს ყოვლისა, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ეთოსი უნდა ჩამოუყალიბოს.

საქართველოში პროფესინალური, პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო ადმინისტრაციის ჩამოყალიბების მიზნით, მეორე მნიშვნელოვანი წინაპირობა უნდა იყოს საჯარო ადმინისტრაციაში პოლიტიკური და არაპოლიტიკური თანამდებობების დაკავების მკაცრად განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმის არსებობა. დღეს მოქმედი საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ზოგადად განსაზღვრავს სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა წრეს, მაგრამ იგი უშუალოდ არ ეხება თავად საჯარო ადმინისტრაციაში პოლიტიკური და არაპოლიტიკური ნიშნით თანამდებობების დიფერენციაციას.

ყოველივე ეს დღის წესრიგში აყენებს საქართველოში საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის შემუშავების აუცილებლობას, რომელიც, ერთი მხრივ, განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის განხორციელების ზოგად პრინციპებს, როგორებიცაა, მაგალითად: კარიერის პრინციპი, პარტიული მიუკერძოებლობა, "სიცოცხლის მანძილზე" მუშაობა და სხვ., ხოლო, მეორე მხრივ, იგი მკაცრად გამიჯნავს ერთმანეთისგან საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში პოლიტიკური და არაპოლიტიკური თანამდებობების დაკავების სამართლებრივ რეჟიმს.

თანამედროვე განვითარებული სახელმწიფოების წარმატება მათი ეროვნული თვითგამორკვევის, თავისუფლებისთვის ბრძოლის შედეგია. ამ ბრძოლის მამოძრავებელი ძალა იყო გაბედული მოქალაქის მტკიცე ნება, ეცხოვრა ღირსეულ პირობებში და უსაფრთხო გარემოში. სწორედ ასეთმა მოქალაქეებმა შექმნეს სახელმწიფოს ისეთი ინსტიტუტები, რომლებიც საზოგადოებრივი ურთიერთობების სამართლიანად მოგვარების ოპტიმალურ საშუალებას უზრუნველყოფდა. ეს წინაპირობები, ასევე, საზოგადოების ეკონომიკური კეთილდღეობის საწინდარი გახდა. დღეს, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების სტადიაში მყოფი საქართველოსთვის, უმთავრესი ამოცანა სწორედ ამ წინაპირობების უზრუნველყოფაა, ანუ სახელმწიფოს ისეთი ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის შექმნა, სადაც თითოეული მოქალაქის უსაფრთხოება, თავისუფლება და თანასწორობა ოპტიმალურად იქნება უზრუნველყოფილი.

ლიტერატურა

Aarnio, Aulis, Zur Legitimität des Rechts – Ein begrifflicher Überblick, in: Rechtstheorie, Bd. 20 (1989).

Abromeit, Heidrun, Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation des staatlichen Handels, in: Politische Vierteljahresschrift 36, S. 49 ff.

Albrow, Martin, Bürokratie, 1972.

Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, 1985.

Anderson, Benedikt, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts, 1998.

Anter, Andreas, Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung, 1995.

Arnim, Hans-Herbert von, Staatlehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984.

Bachof, Otto, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: VVDStRL 12, S. 37 ff.

Badura, Peter, Gedanken zur Grundfrage der Staatsphilosophie, in: Ziemke (Hrsg.), Staatsphilosophie und Rechtspolitik, 1997, S. 797 ff.

- Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S. 446 ff.

Barion, Jakob, Grundlinien philosophischer Staatstheorie, 1986.

Battis, Ulrich, Entwicklungstendenzen und Probleme der Einführung des Dienstrechts in den neuen Ländern, in: Neue Justiz, 1991, S. 89 ff.

Becker, Bernd, Öffentliche Verwaltung, 1989.

Benda, Etnst, Der soziale Rechtsstaat, in: ders./Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, S. 477 ff.

Bendix, Reinhard, Über die Macht der Bürokratie, in: Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, 1968, S. 359 ff.

Benz, Arthur, Der moderne Staat, 2001.

- Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: ders. (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2004, S. 11 ff.

- Einleitung, in: ders./Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, 2007, S. 9 ff.

Bernet, Wolfgang, Vom Staatsdienst zum öffentlichen Dienst, DÖV 1991, S. 185 ff.

Blanke, Bernhard (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2005.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: FS für Adolf Arndt, 1969, S. 53 ff.

- Staat, Verfassung, Demokratie, 1992.

Bohne, Eberhard, Der informale Rechtsstaat, 1981.

Böhret, Carl, Funktionaler Staat, 1993.

Bouckaert, Geert, Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung – New Public Management im internationalen Vergleich, in: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.), Politik und Verwaltung, 2006, S. 354 ff.

Breuer, Stefan, Der Staat, 1998.

Brinkmann, Karl, Verfassungslehre, 2. Aufl., 1994.

Budäus, Dietrich, Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management, Eine Einführung, in: ders./Conrad/Schreyögg, (Hrsg.), New Public Management, 1998.

Chevallier, Jacques, Governance als neues staatliches Paradigma?, Verwaltungswissenschaftliche Informationen, 2004, S. 45 ff.

Coleman, James S., Grundlagen der Sozialtheorie, Band 2, 1995.

Czada, Roland/Weilenmann, Markus, Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier, 2004.

Damkowski, Wulf/Precht, Claus, Public Management – Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, 1995.

- ders./Rösener, Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat, 2003.

Derlein, Hans-Ulrich, Bürokratietheorie, in: Peter Eichorn (Hrsg.), Verwaltungslexikon, 2. Aufl., 1991, S. 153 ff.

Deutsch, Karl W., Nationenbildung – Nationalstaat – Integration, 1972.

Dossi, Harald/Grussmann, Wolf-Dietrich, Die Europäisierung der Verwaltung, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschaur (Hrsg.), Österreichische Verwaltungslehre, 2001, S. 383 ff.

Dyson, Kenneth, Die Idee des Staates und der Demokratie, in: Der Staat 19, S. 485 ff.

Dreier, Horst, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991.

Drucker, Peter F., Innovations-Management für Wirtschaft und Politik, 3. Aufl., 1986.

Ebbighausen, Rolf, Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, 1976.

Eder, Klaus, Die Entstehung staatlich organisierter Gesellschaften: Ein Beitrag zur Theorie der sozialer Evolution, 1976

Ellwein, Thomas/Hesse Joachim Jens, Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, 1990.

- Der überforderte Staat, 1994.

Forschoff, Ernst (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968.

- Der Staat der Industriegesellschaft, 1971.

Göhler, Gerhard (Hrsg.), Grundfragen einer Theorie politischer Institutionen, 1987.

Grimm, Dieter, Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, 1987.

Guggenberger, Bernd/Kempf, Udo (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives Sytem, 1984.

Häberle, Peter, Das Menschenbild im Verfassungstaat, 1988.

- Europäische Rechtskultur, 1994.

- Europäische Verfassungslehre, 5. Aufl., 2008.

Habermas, Jürgen, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973.

- Faktizität und Geltung, 1992.

Hennis, Wilhelm, Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: Hesse, K. (Hrsg.), Staatsverfassung und Kirchenordnung, 1962.

- Legitimität – Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Politik und praktische Philosophie – Schriften zur politischen Theorie, 1977.

Herzog, Roman, Allgemeine Staatslehre, 1971.

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 1993.

Heun, Werner, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1983.

Hill, Hermann, Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune, in: Bogumil/Kießler (Hrsg.), 1997, S. 23 ff.

- Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109, 1997.

- Über Binnenmodernisierung zu Good Governance, VOP 12/2000, S. 9 ff.
- Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, DÖV 2004, S. 721 ff.
- Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.), Governance-Forschung, 2. Aufl., 2005, S. 220 ff.
- Von Good Governance zu Public Leadership, Verwaltung & Management, 2006, S. 81 ff.

Hillgruber, Christian, Die Herrschaft der Mehrheit, AöR 127, S. 460 ff.

Hinrichs, Ernst (Hrsg.), Absolutismus, 1986.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Eigenständigkeit der Verwaltung, in: ders./Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I., 2006, S. 623 ff.

- ders. (Hrsg.), Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung, 1979.

Horn, Hans-Detlef, Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung, AöR 127, S. 427 ff.

Isensee, Josef, Öffentlicher Dienst, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1992, § 32.

Isoria, Lewan, Transformation der Verwaltung Georgiens in eine klassisch-europäische Verwaltung, DÖV, 2008, S. 495 ff.

Jann, Werner/Wegrich, Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: Klaus König (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 279 ff.

- Entwicklungen der Ministerialverwaltungen in Mittel- und Osteuropa – organisationstheoretische Zugänge und Hypothesen, in: Benz (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, 2004, S. 594 ff.

- Verwaltungswissenschaft und Managementlehre, in: Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 50 ff.

- Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie, in: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.), Politik und Verwaltung, 2006, S. 121 ff.

Jarass, Hans D., Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, 1975.

Jessop, Bob, Veränderte Staatlichkeit, in: Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 43 ff.

Judge, David, Representation, 1999.

Kägi, Werner, Legitimation, Ordnung und Begrenzung der Macht im Kleinstaat, 1981.

KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht 5/1993.

- Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht 8/1994.

- Das Neue Steuerungsmodell – Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht 10/1995.

- Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 10/96.

Kelsen, Hans, Allgemeine Staatsrechtslehre, 1993.

- Reine Rechtslehre, 1934,

Kiesel, Britta, Wirkungsorientierte Steuerung einer Landesverwaltung, 2005.

Kirchhoff, Paul, Staat und Verfassung von der Zukunft, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Bewährung und Herausforderung. Die Verfassung von der Zukunft, 1999, S. 189 ff.

Klages, Helmut, Überlasteter Staat – Verdrossene Bürger?, 1981.

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank, Public Governance als Reformstrategie, 2003.

König, Klaus, Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft, 1970.

- Zum Standort der Verwaltungswissenschaft, DÖV 1990, S. 305 ff.

- Verwaltungsstaat im Übergang, 1999.

- Zur Transformation einer Real-sozialistischen Verwaltung in eine Klassisch-Europäische Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte 99, 1999.

- Management in einer legalistischen Verwaltungskultur, in: Jann/Röber/Wollmann (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, 2006, S. 23 ff.

Koch, Rainer/Dixon, John (Hrsg.), Public Governance and Leadership, 2007.

Kriele, Martin, Recht und praktische Vernunft, 1979.

- Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl., 1994

- Ladner, Andreas, Befragungen im Rahmen des New Public Managements, 1999.
- Lecheler, Helmut, Verwaltungslehre, 1988.
- Leibholz, Gerhard, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1967.
- Lieber, Hans-Joachim (Hrsg.), Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart, 1991.
- Lienhard/Ritz/Steiner/Ladner (Hrsg.), 10 Jahre Public Management in der Schweiz, 2005.
- Löwenstein, Karl, Verfassungslehre, 2. Aufl., 1969.
- Maihofer, Werner, Kulturelle Aufgaben des modernen Staates, in: Benda/ders./Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, S. 953 ff.
- Mann, Michael, Geschichte der Macht, 1991.
- Marshall, Thomas H., Bürgerrechte und soziale Klassen, 1992.
- Mastronardi, Philippe, Verfassungslehre, Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, 2007.
- ders./Schedler, Kuno, New Public Management in Staat und Recht, 2. Aufl., 2004.
- Mattern, Karl-Heinz (Hrsg.), Allgemeine Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1994.
- Mayer, Franz, Rechtsgutachten, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, 1973.

Mayer, Tilman, Prinzip Nation, 1987.

Mayntz, Renate (Hrsg.), Bürokratische Organisation, 2. Aufl, 1971.

Merten, Detlef, Bürgerverantwortung in der demokratischen Verfassungsstaat, in: VVDStRL 55, S. 7 ff.

- Rechtsstaat und Gewaltmonopol, 1975.

Moore, Barrington, Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie, 1987.

Müller, Wolfgang C., Political Traditions and the Role of the State, in: Müller, Wolfgang C./Wright, Vincent (Hrsg.), The State in Western Europe. Retreat or Redefinition? 1994.

Münch, Richard, Die Struktur der Moderne, 1992.

Naschold, Frieder, Modernisierung des Staates, 1993.

Offe, Claus, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, 1972.

Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander (Hrsg.), Abschied von der Binnenmodernisierung?, 2005.

Össenbühl, Fritz, Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung, DÖV 1980, S. 545 ff.

Pietzcker, Jost, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1979, S. 710 ff.

Püttner, Günter, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007.

Quaritsch, Helmut, Souveränität, 1986.

Reichard, Christoph, Umdenken in Rathaus, 1994.

- Verwaltung aus der Sicht der Managementlehre, in: Klaus König/ders. (Hrsg.), Theoretische Aspekte einer Managarialistischen Verwaltungskultur, Speyerer Forschungsberichte 254, 2007, S. 25 ff.

Reichel, Peter, Politische Kultur, in: Greiffenhagen, Martin (Hrsg.), Handbuch der politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, 1981.

Reinhard, Wolfgang, Geschichte der Staatsgewalt, 1999.

Ritter, Ernst-Hasso, Der kooperative Staat, in: Archiv des öffentlichen Rechts 104, S. 389 ff.

Risse, Thomas, Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Zur „Reisefähigkeit“ des Governance-Konzepts, 2007.

Roppel, Ulrich, Ökonomische Theorie der Bürokratie, 1979.

Saladin, Peter, Verantwortung als Staatsprinzip ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat, 1984.

- Wozu noch Staaten?, 1995.

Sartori, Giovanni, Demokratietheorie, 1992.

Scharpf, Fritz W., Der Staat am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32, S. 621 ff.

- Regieren in Eoropa. Effektiv und demokratisch?, 1999.

Schedler, Kuno, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1996.

- ders./Proeller, Isabella, New Public Management, 2. Aufl., 2003.

- Wie entwickelte sich die internationale Debatte um das New Public Management ?, in: Jann/Röber/Wollmann (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, 2006, S. 100 ff.

Scheuner, Ulrich, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1973.

- Staatstheorie und Staatsrecht, 1978.

Schmidt, Manfred G., Demokratietheorien, 3. Aufl., 2000.

Schuchter, Wolfgang, Aspekte bürokratischer Herrschaft, 1972.

Schulze, Hagen, Staat und Nation in der europäischen Geschichte, 1995.

Schuppert, Gunnar Folke, Verwaltungswissenschaft, 2000.

- Staatswissenschaft, 2003.

- Bürokratisches Regieren – Eine governancetheoretische Perspektive, in: Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Entbürokratisierung und Regulierung, 2006, S. 6 ff.

- Rechtsstaatlichkeit als Governance-Ressource, in: Jann/Röber/Wollmann (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, 2006, S. 71 ff.

- Governanceinfrastruktur durch Rechtsstaatlichkeit, in: Marianne Beisheim/ders. (Hrsg.), Staatszerfall und Governance, 2007, S. 194 ff.

- Was ist und wozu Governance?, in: Die Verwaltung 40, S. 465 ff.
- Staatstypen, Leitbilder und Politische Kultur: Das Beispiel des Gewährleistungstaates, in: Ludger/Alfred (Hrsg.), Staat ohne Verantwortung?, 2007, S. 467 ff.
- Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“, in: ders./Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, Seckelmann, Margit, „Good Governance“ – Importe und Re-Importe, in: Duss/Linder/Kastl/Börner (Hrsg.), Rechtstransfer in der Geschichte, 2006, S. 108 ff.
- Keine Alternative zur Staatlichkeit – Zum Konzept der „Global Governance“, in: Verwaltungsarchiv 98, S. 30 ff.
- Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft, 1976.
- Smend, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.
- Sobota, Katarina, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997.
- Sommerrmann, Karl-Peter, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997.
- Brauchen wir eine Ethik des Öffentlichen Dienstes?, in: Verwaltungsarchiv 1998, S. 290 ff.
- Verwaltung im Rechtsstaat, in: König (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 97 ff.
- Kommentar zum Art. 20 GG, in: Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2005.

Staff, Ilse, Lehren vom Staat, 1981.

Stein, Ekkehart, Staatsrecht, 16. Aufl., 1998.

Stern, Klaus, Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Gesellschaft für Rechtspolitik, Bitburger Gespräche Jahrbuch 1984, S. 5 ff.

- Staatsrecht III, 1994.

Thieme, Werner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984.

- Wiederaufbau oder Modernisierung der deutschen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1993, S. 353 ff.

- Demokratie. Ein Staatsziel im Wandel der gelebten Verfassung, DÖV 1998, S. 751 ff.

Thom, Norbert/Ritz, Adrian, Public Management, 3. Aufl., 2006.

Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, 2006.

- ders. (Hrsg.), Der kooperative Staat, 1995

Vorländer, Hans, Die Verfassung. Idee und Geschichte, 1999.

Wahl, Rainer, Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, 2006.

Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Neuaufl., 1964.

- Gesammelte Politische Schriften, 4. Aufl., 1980, S. 330 ff.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt, 1996.

Welzel, Hans, Naturrecht und Rechtspositivismus, in: FS für Hans Niedermeyer, 1953.

Wenger, Karl/Brünner, Christian/Oberndorfer, Peter (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre, 1983.

Wesel, Uwe, Die Geschichte des Rechts, 3. Aufl., 2006.

Wewer, Göttrik, Vom Bürger zum Kunden? Beteiligungsmodelle und Verwaltungsreform, in: Klein/Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, S. 448 ff.

Wimmer, Norbert, Juristischer und verwaltungswissenschaftlicher Verwaltungsbegriff, Die Verwaltung 1975, S. 141 ff.

- Dynamische Verwaltungslehre, 2004.

Wipfler, Johann, Leitfaden der Verwaltungslehre, 1979.

Wollmann, Hellmut, Die institutionelle Transformation Ostdeutschlands zwischen Systemtransfer und Eigendynamik, in: ders./Derlien, Hans-Ulrich/König, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, 1997, S. 9 ff.

- Verwaltung in der deutschen Vereinigung, in: König (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 33 ff.

- Transformation der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen in postkommunistischen Ländern: Zwischen „(Re-) Politisierung“ und „Entpolitisierung“, in: Benz (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, 2004, S. 573 ff.

World Bank, Governance and Development, 1992.

- Governance, 1994.

Ziekow, Jan (Hrsg.), Public Private Partnership – Projekte, Probleme, Perspektiven, 2005.

Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre, 13. Aufl., 1999.

ავტორის შესახებ

ლევან ვახტანგის ძე იზორია დაიბადა 1974 წლის 5 თებერვალს. ჩხორონწყუს რაიონში. 1991 წელს, თბილისის 172-ე საშუალო სკოლის დამთავრების შემდეგ, ჩაირიცხა თსუ-ს იურიდიულ ფაკულტეტზე.

თსუ-ში სწავლების პერიოდში, 1992 წელს, აირჩიეს თსუ იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტთა სამეცნიერო საბჭოს თავმჯდომარედ, რომელსაც 3 წლის განმავლობაში ხელმძღვანელობდა.

1996 წელს, თსუ-ს იურიდიული ფაკულტეტის წარჩინებით დამთავრების შემდეგ, მუშაობა გააგრძელა თსუ-ს სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის კათედრაზე მასწავლებლად.

1998-2002 წლებში სამეცნიერო მივლინებით იმყოფებოდა გერმანიის ქალაქ გოტინგენის გეორგ-აუგუსტის სახელობის უნივერსიტეტში, სადაც 1999 წელს წარჩინებით დაამთავრა იურიდიული ფაკულტეტის მაგისტრატურა, ხოლო 2002 წელს დაიცვა სადოქტორო დისერტაცია და მიენიჭა სამართლის დოქტორის ხარისხი (უმაღლესი შეფასებით — *magna cum laude*).

1999-2002 წლებში მუშაობდა გერმანიის ქალაქ გოტინგენში, სახელმწიფოს ზოგადი მოძღვრებისა და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ინსტიტუტში დირექტორის თანამემწედ.

2002 წელს ლევან იზორია სამშობლოში დაბრუნდა და მუშაობა გააგრძელა თსუ იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის კათედრაზე დოცენტის თანამდებობაზე.

2002 წლიდან ლევან იზორია საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის სახელმწიფოსა და სამართლის ინსტიტუტის უფროსი მეცნიერ თანამშრომელია.

2002-2003 წლებში უშიშროების საბჭოსთან არსებული სამართალდამცავი ორგანოების სისტემის რეფორმის კომისიის კოორდინატორია.

2003 წელს დაინიშნა გერმანიის კონრად ადენაუერის სახელობის პოლიტიკური ფონდის წარმომადგენლად სამხრეთ კავკასიაში.

2004-2006 წლებში მუშაობდა შსს აკადემიის რექტორად.

2006-2007 წლებში არის საქართველოს სოციალურ მეცნიერებათა უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დეკანი, პროფესორი.

2008-2009 წლებში ლევან იზორია, როგორც ჰუმბოლტის ფონდის სტიპენდიატი, სამეცნიერო მივლინებით იმყოფებოდა გერმანიის ქალაქ შპაიერის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უმაღლეს სკოლაში.

ჟურნალ „სახე(ლ)ების“ 2005 წლის ნომინაციით მიენიჭა წლის რექტორის წოდება.

ლევან იზორიას ჰყავს ქალიშვილი — მარიამ იზორია.

შპს „გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება“ (GTZ) არსებობს 1975 წლიდან და არის მსოფლიო მასშტაბის საწარმო მომსახურების დარგში, რომელიც მიზნად ისახავს თანამშრომლობასა და მხარდაჭერას განვითარების სფეროში. GTZ წარმოადგენს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კერძო ეკონომიკური სექტორის საწარმოს და ემსახურება განვითარებად ქვეყნებთან დაკავშირებულ პოლიტიკურ მიზანს, კერძოდ, სამხრეთისა და აღმოსავლეთის ქვეყნების საარსებო პირობების პერმანენტულ გაუმჯობესებასა და ბუნებრივი სასიცოცხლო მნიშვნელობის რესურსების შენარჩუნებას.

გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების სამინისტროს (BMZ) დავალებით GTZ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ახორციელებს რამდენიმე პროექტს სამართლისა და იუსტიციის მიმდინარე რეფორმების მხარდასაჭერად. ამ პროექტების ფარგლებში მიმდინარეობს მოკლე და გრძელვადიანი ექსპერტების მონევეა, რომლებიც, მათ შორის, საკონსულტაციო საქმიანობასაც ეწევიან და ატარებენ კვალიფიკაციის ასამაღლებელ ღონისძიებებს. ამას გარდა, GTZ დახმარებას უწევს ახალი კანონების გამოყენებასთან დაკავშირებული პუბლიკაციების გამოცემას.

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH besteht seit 1975 und ist ein weltweit tätiges Dienstleistungsunternehmen für Entwicklungszusammenarbeit. Sie arbeitet als privatwirtschaftlich organisiertes Unternehmen der Bundesrepublik Deutschland für das entwicklungspolitische Ziel, die Lebensbedingungen der Menschen in den Ländern des Südens und Ostens nachhaltig zu verbessern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten.

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH führt im Auftrag des deutschen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den Ländern des südlichen Kaukasus mehrere Projekte zur Unterstützung der Rechts- und Justizreformen durch. Im Rahmen dieser Projekte werden internationale Lang- und Kurzzeitexperten eingesetzt, die unter anderem beratende Tätigkeiten ausüben und Fortbildungsveranstaltungen durchführen. Weiter werden Publikationen von lokalen Experten zur Anwendung der neuen Gesetze unterstützt.

